

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Guilherme Machado

SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E A CONSTRUÇÃO DA INFLUÊNCIA:
Mobilizando redes políticas

São Bernardo do Campo - SP
2024

GUILHERME MACHADO

SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E A CONSTRUÇÃO DA INFLUÊNCIA:

Mobilizando redes políticas

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal do
ABC como requisito para obtenção do
grau de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Diego Araújo Azzi

São Bernardo do Campo - SP

2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço a muitos mais do que posso lembrar, mas nunca poderia esquecer de:

Você, meu amor. Um nome por um nome que toma finalmente seu lugar na primeira página de onde repousa tudo que eu acredito. Te devolvo toda a honra e o carinho.

Minha mãe, que como eu não pode mais esperar esse momento.

E as minhas professoras da vida que me ensinaram numa casa cheia de livros para crianças que é possível viver pelo que se acredita trabalhar para gerar significado e não metas.

RESUMO

Este trabalho discute os fundamentos das Organizações Não Governamentais no Brasil, com ênfase no contexto histórico que deu origem aos novos movimentos sociais e sua atuação política. O desenvolvimento histórico da sociedade civil abrange a institucionalização de movimentos em organizações sociais, estabelecendo conexões com a administração pública e até mesmo com entidades internacionais. Essas organizações adotam valores ideológicos voltados para a promoção de bens públicos e desafiam uma característica marcante do capitalismo ao buscar objetivos sociais por meio de diversas fontes de investimento, afastando-se da lógica mercantil tradicional de oferta e demanda de bens e serviços em busca do lucro. Essa abordagem permite um desenvolvimento social que supera o caráter tecnocrático ao incorporar uma abordagem tecnopolítica. Isso se manifesta na combinação entre o desenho de políticas públicas e a incidência de direitos humanos, inclusive em âmbito internacional, resultando em projetos políticos que advogam por mais participação política e uma representação mais ativa da sociedade civil, antagonizando o cerceamento do fazer democrático. Exemplos disso incluem a centralização das políticas sociais durante o regime ditatorial brasileiro e a abordagem tecnocrática e utilitarista dos governos neoliberalizantes, que segregam a sociedade em classes de detentores do conhecimento e da informação, autorizados a liderar o processo político em detrimento de outros. Por fim, examinamos, por meio de um estudo de caso envolvendo a mobilização de entidades da sociedade civil em contato com estruturas jurídicas constitucionais e convencionais, as novas estratégias de advocacy.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, Organizações da Sociedade Civil, Movimentos Sociais, encaixes institucionais internacionais, Direitos Humanos, Incidência política.

ABSTRACT

This work discusses the fundamentals of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Brazil, with an emphasis on the historical context that gave rise to new social movements and their political activities. The historical development of civil society encompasses the institutionalization of movements into social organizations, establishing connections with public administration and even with international entities. These organizations adopt ideological values aimed at promoting public goods and challenge a distinctive characteristic of capitalism by pursuing social objectives through various sources of investment, moving away from the traditional market logic of supply and demand for profit. This approach allows for social development that transcends technocratic characteristics by incorporating a technopolitical approach. This is manifested in the combination of public policy design and the incidence of human rights, including at the international level, resulting in political projects that advocate for more political participation and a more active representation of civil society, antagonizing the restriction of democratic action. Examples of this include the centralization of social policies during the Brazilian dictatorship regime and the technocratic and utilitarian approach of neoliberal governments, which segregate society into classes of knowledge and information holders, authorized to lead the political process at the expense of others. Finally, we examine, through a case study involving the mobilization of civil society entities in contact with constitutional and conventional legal structures, the new advocacy strategies.

Key-words: International Organizations, Civil Society Organizations, Social Movements, International Institutional Fittings, Human Rights, Advocacy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Processo De Elaboração Do Plano Plurianual (2004-2007)

TABELAS

Tabela 1: Finalidade “desenvolvimento e defesa de direitos”, após reclassificação para desagregá-la

Tabela 2 - Relação entre as metas do Plano Nacional de Educação e as metas do ODS 4

Tabela 3 - Impacto das propostas da PNEE, vulgo decreto 10.502, para a educação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS ONGS	13
2. SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E AS REDES TRANSNACIONAIS DE ADVOCACY: A AÇÃO EDUCATIVA E A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	28
3. CASO DO DECRETO 10.502 E COALIZÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE IMPUTAÇÃO	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

O interesse desse trabalho em se estudar a relação entre as Organizações Não Governamentais advém de observar a potência que estas vêm gradualmente construindo no âmbito regional e internacional. Elas são vitais para essa dissertação ao apresentarem características disruptivas da lógica tradicional do capital e contribuírem com a democratização do espaço político como ferramentas de participação intermediárias entre a sociedade política e a civil. Essa pesquisa busca traçar uma relação estrita entre o regime de direitos humanos internacionais e localizar tais elementos dentro de políticas públicas geridas pelas ONGs voltadas ao interesse público.

Historicamente, no Brasil, acompanhamos a tendência dos Movimentos Sociais de apresentar demandas políticas mediante a migração do campo para as grandes capitais e, em seguida, o período ditatorial, que destituiu os direitos das massas em diversos recortes sociais. Trabalharemos a origem da sociedade civil brasileira tendo como elementos “A organização dos pobres brasileiros para lutar por serviços públicos”, assim como as nuances do “processo de modernização econômica do Brasil, que transformou as políticas de planejamento urbano, saúde e educação em questões tecnocráticas”(Avritzer, 2012, pg. 386).

É importante rever as características que levaram à institucionalização dos movimentos sociais, pois o que as ONGs oferecem hoje, principalmente aquelas alinhadas a pauta participativa, é uma justaposição ao viés tecnocrático¹ que rege a administração pública em diversos setores, tanto em matéria de serviços, na busca pela criação de mais bens públicos, como na atuação e incidência sobre as estruturas de governo, através de projetos e programas que são imbuídos de caráter tecnopolítico².

¹ A obra “O paradigma tecnocrático” de Camacho e Mena-Leon é a visão crítica que inspira esse trabalho de conclusão de curso. A tecnocracia é um sistema de gestão governamental ideológico que corrobora com uma visão “cientificista e determinista tecnológica” (2022, pg. 59) que hierarquiza o conhecimento técnico científico entre classes detentoras(e autorizadas a liderar as políticas sociais, nesse caso) e não detentoras. É uma visão incompatível com a pluralidade de ideias, vital em uma democracia, e que possui um conjunto de crenças que se sobrepõe ao fazer democrático. “O processo de modernização do Estado brasileiro foi marcado pela predominância da tecnocracia sobre a democracia, o que nunca contribuiu para a efetivação de uma administração pública transparente, eficiente e voltada para o interesse público.”(Jornal da USP, 2019)

² Aqui o caráter tecnopolítico na gestão de projetos, programas e políticas sociais é um conceito antagônico à ideia de tecnocracia. Não remete a ideia de tecnopolítica(technopolitics) sobre o impacto da tecnologia em processos políticos e sim à abordagem participativa “subordinada aos preceitos constitucionais e normativos e à agenda de prioridades políticas definida pela sociedade” (Januzzi, 2016, pg. 11)

Esse trabalho de conclusão de curso circunda diversos aspectos do desenvolvimento de organizações não governamentais que trabalham com direitos humanos e seu vínculo com os movimentos sociais no Brasil, abrangendo seu processo de institucionalização até os eventos que as conectaram ao arcabouço jurídico estabelecido pelos Organismos Internacionais, vide sua orientação para o ativismo político legitimado por convenções de Direitos Humanos. Além disso, as ONGs com esse foco desenvolvem campanhas de abordagem humanitária que reforçam a garantia dos direitos e promovem a conscientização das populações sobre os mesmos. Sua atuação pode chegar a níveis internacionais de reconhecimento a partir da atribuição de comenda e status consultivo³, atestando sua influência prática.

Os três capítulos deste trabalho de conclusão de curso serão apresentados da seguinte forma: No primeiro capítulo, apresenta-se um recorte temporal organizado em pontos focais dentro do contexto da trajetória das ONGs no Brasil, traçados desde o período das lutas democráticas e ativismo político dos movimentos sociais na década de 1970-1980, e culminando no estabelecimento de “novos espaços de participação da sociedade civil, abertos a partir da Constituição de 1988”(Dagnino, 2001, pg.77). Nos anos 1990, são avaliadas as novas práticas organizacionais referentes à inserção institucional dos movimentos sociais, “entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas e compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade”(Gohn, 2013, pg. 143).

Na contemporaneidade (2000-2022), observamos a predominância das ONGs do campo movimentalista⁴ protagonizando os processos de gestão de políticas sociais através de projetos e programas focalizados nas esferas estaduais e municipais. Em 2013, com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, essas instituições ganham um arcabouço jurídico próprio para regulamentar a relação de parcerias e cooperação com o Estado, que inclui termos de colaboração e fomento para suas práticas. Em 2018, lidamos com a ascensão de um governo

³ A obtenção do Status Consultivo proporciona às organizações o acesso a conferências, reuniões e demais atividades no sistema das Nações Unidas, além da possibilidade de fala e participação em espaços abertos à sociedade civil.(ABONG, 2023)

⁴ O campo movimentalista é um recorte dos atores que se alinham à construção de uma participação política ativa da sociedade civil e pavimentaram um novo olhar sobre cidadania. Dagnino define como 'campo movimentalista' [os] (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs), dos partidos políticos de esquerda, dos setores acadêmicos e também de algumas entidades profissionais e representativas.(2001, pg.91)

neoconservador que agiu em vias de restringir o acesso a recursos⁵ e patrulhar ostensivamente as ações das ONGs⁶, forçando-as a adotar uma postura crítica e ativista de modo a combater a desintegração de direitos e das conquistas sobre a participação política das entidades da sociedade civil.

Essa contextualização visa compreender o aumento de influência das ONGs na atualidade a partir da crescente institucionalização dos movimentos sociais, destacando as conquistas do projeto democrático participativo na Constituição de 1988 e as transformações político-culturais, como a concepção de uma nova cidadania, incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, [como também] a ampliação do espaço da política e as características da sociedade brasileira, marcada pelo autoritarismo social. (Dagnino, 1994, p. 103).

Concomitantemente, será explicado a noção ontológica de sociedade civil⁷ como agente-estrutura e o conceito de projetos políticos, com o intuito de, no capítulo seguinte, aprofundar essa discussão ao envolver as relações entre as entidades da sociedade civil global com o arcabouço jurídico dos direitos humanos internacionais⁸. Considero esta sequência mais intuitiva, pois desenvolve o conceito de sociedade civil em meio ao processo histórico no Brasil e só então, em sequência, introduz a nuance do conceito de sociedade civil global e das redes transnacionais de advocacy, clarificando uma dinâmica escalonada entre agentes não-estatais que influenciam no âmbito nacional e, posteriormente, no internacional⁹.

O segundo capítulo abordará como as OSCs estabeleceram vínculos com organismos internacionais e a comunidade internacional em redes transnacionais de

⁵ Veto presidencial da lei 14.215/2021, que Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, e dá outras providências.

⁶ Vide medida provisória 870/2019

⁷ A noção ontológica da sociedade civil como agente-estrutura é uma percepção de que a sociedade civil se comporta como um locus estruturado e estruturante. Isso significa que ao mesmo tempo que a sociedade civil é bojo de relações entre atores não-estatais, debates e discursos que a formam, também exerce agência exercendo um poder, seja nas suas relações domésticas ou transnacionais. Essa percepção surge nesse trabalho de conclusão de curso apenas como forma de definir o conceito de SC em si. Nas análises subsequentes dos outros capítulos ela volta ao status de estrutura apenas.

⁸ Marcos, Convenções, Tratados ratificados constitucionalmente e etc; são recursos nos quais a sociedade civil organizada utiliza em estratégias de advocacy multidimensionais

⁹ Essa montagem não é, de maneira alguma, arbitrária e não infere que as práticas internacionais da sociedade civil vieram depois que as práticas nacionais. É apenas uma forma de organização de conceitos dentro dessa obra.

advocacy¹⁰(KECK; SIKKINK, 1999) mediante um breve recorte histórico dos direitos humanos internacionais. Ao lado do conceito de redes transnacionais, é aplicado o conceito de encaixes institucionais(Gurza Lavalle, 1997). O conceito é definido por Adrian Gurza Lavalle como:

[...] sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (GURZA LAVALLE et al., 2019, p. 47)

O conceito é oriundo da necessidade de compreender as dinâmicas da institucionalização e procura definir não apenas os formatos dos encaixes¹¹, como também se propõem a delinear o escopo da influência da relação entre as entidades da sociedade civil e o Estado. O desenvolvimento dos conceitos de encaixes institucionais e de redes transnacionais de advocacy é uma construção interessante que possibilita; 1) o entendimento sobre influência de ONGs sobre a tomada de decisão em processos políticos nacionais e transnacionais; 2) Levantar estudos sobre a existência de encaixes institucionais internacionais imbuídos na atuação das ONGs e Organizações Internacionais; 3) Observar o uso das estruturas de direito internacional para imputar mudanças na política nacional (ou incidir sobre o dever do Estado de cumprir o que é estipulado através de estratégias de constrangimento discursivos ou jurídicos)¹².

É previsto, dentro do recorte histórico sobre a trajetória dos direitos humanos, trabalhar esse três elementos explorando a ação das ONGs em relação aos objetivos da Agenda 2030¹³. É de interesse explorar se o direcionamento da atuação das ONGs de forma a integrar tais objetivos denota uma tentativa de encaixe institucional internacional.

¹⁰ As redes transnacionais de advocacy são conceituadas como “um conjunto de atores que se relacionam através das fronteiras nacionais, conectados em razão de valores compartilhados, densa troca de informação e serviços e discurso comum” (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p. 07).

¹¹ Os quatro formatos de encaixes institucionais identificados por AGL (programático, posicional, simbólico e prático) especificam como se dá a institucionalização e os efeitos dos encaixes em si.

¹² Entre os parênteses é um dos elementos que serão desenvolvidos ao longo do terceiro capítulo, através dos esforços da CBEI e as entidades da sociedade civil pela revogação do decreto 10.502/2020

¹³ Trata-se de um ambicioso plano de ação universal, ou seja, que se aplica a todos os países do mundo – construído a partir dos resultados da Rio+20 e que leva em conta o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).. Estabelece 17 pontos integrados e indivisíveis, mesclando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

Adicionando a legitimidade do direito internacional na prática das organizações da sociedade civil é possível observar ações de incidência baseadas numa articulação mais complexa entre os atores da sociedade civil brasileira. O caso da articulação de entidades da sociedade civil organizada pela Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva através do documento “Pela inclusão: os argumentos favoráveis à educação inclusiva e pela inconstitucionalidade do decreto nº 10.502/2020¹⁴” é um exemplo de como as ONGs adotam estratégias de advocacy fundamentadas e legitimadas pelo direito internacional.

No terceiro capítulo, o estudo desse caso irá mobilizar os conceitos de encaixe institucional, redes transnacionais de advocacy e domínios de agência que são configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos” (Lavalle et al., 2019, p. 51). O objetivo do estudo de caso é avaliar as estratégias de advocacy da CBEI, que incide contra o retrocesso das conquistas da educação inclusiva pública de qualidade, ameaçadas pelas ideologias reacionárias do governo bolsonarista. É um caso que demonstra amplamente a multidimensionalidade das entidades da sociedade civil que fizeram parte dessa mobilização e amarra todos os elementos previamente discutidos nos outros capítulos: a influência da ação coletiva das ONGs na política estatal e arenas transnacionais, a flexibilidade das ONGs em trabalhar demandas intersubjetivas, que foram herdadas do ativismo dos NMS e a capacidade da sociedade civil “para além do Estado” de coibir o agente estatal a cumprir com medidas de proteção internacional.

A justificativa desta pesquisa, bem como sua metodologia e estrutura, reside na intenção de explorar o potencial da sociedade civil global como estrutura reivindicativa de direitos sob os Estados. Destaca-se também a análise da articulação global de agentes públicos não-estatais que se torna cada vez mais complexa à medida que o repertório desses agentes envolve mais processos e redes, que gestam novas estratégias, atores e recursos materiais, legais e subjetivos. Examinamos como essas interações contribuem para o desenvolvimento social e a garantia de direitos, tanto dentro quanto fora do Brasil.

¹⁴ O decreto 10.502 incide na temática da Educação Inclusiva. O decreto retoma políticas de segregação de alunos com deficiência em escolas especiais, indo na contramão do que é estabelecido na constituição brasileira (vide Lei Brasileira da Inclusão) e em convenções e tratados que atestam que o Brasil é compromissado com a educação inclusiva anti-discriminatória.

1. A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS ONGS

A trajetória das organizações da sociedade civil sob o contexto da mobilização política dos anos 1970; a ascensão dos Novos Movimentos Sociais (Gohn, 2012) e sua crescente institucionalização pós-constitucional, evidencia o caráter multifacetado de suas propostas. Os estudiosos do conceito da sociedade civil já se posicionaram sobre a capacidade questionadora e até mesmo disruptiva desse ator/espço quanto ao Estado (Lage, 2012, pg.165). O termo 'ator' pode ser entendido como um agente ou participante ativo em determinado contexto, enquanto 'espço' pode se referir ao ambiente ou à arena em que esse ator atua. Essa noção ontológica sobre o conceito de sociedade civil é recíproca à medida que percebemos a sociedade civil como uma construção dinâmica entre os atores sociais e em justaposição ao Estado, sendo, ao mesmo tempo, um produto dessas relações e também moldando-as.

Quando abordamos os atores que constituem a sociedade civil, como ONGs, estes trabalham na construção e oferta de bens públicos de maneira relativamente sustentável (no sentido de durabilidade e reprodutibilidade). Muitas vezes, essa atuação ocorre em oposição à busca pelo lucro, o que implica em uma dissociação da lógica do capital.

O ponto de convergência entre as várias organizações que compoariam o Terceiro Setor parece ser a ausência do lucro como finalidade central em sua orientação gerencial e a **objetivação de benefícios para toda a comunidade ou grupos sociais específicos**. (Teodósio, 2004, pág.157 grifo meu)

A proposta do primeiro capítulo se limita a contextualizar os processos de institucionalização dos atores sociais que se apresentaram durante o processo de redemocratização do Brasil. O papel dos movimentos sociais na consolidação dos instrumentos de participação da sociedade civil na Constituição de 1988, e a reformulação da sociedade civil nacional para se adaptar a esses instrumentos, deram continuidade ao projeto político democrático-participativo. Esse projeto é baseado nas questões ético-políticas - que vão desde as temáticas de desenvolvimento sustentável à emergência de pautas identitárias - dos novos movimentos sociais e na concepção de uma nova cidadania.

Essas interações capitaneadas pelos movimentos sociais são avaliadas da mesma forma como João Pontes Nogueira às percebe: “desde seu aspecto material e geográfico de "lugar" até sua característica social e política, na condição de contexto de interação produtor de sentidos, identidades, problematizações, diálogos, políticas públicas; ainda, deve-se entender a relação entre práticas espaciais e projetos políticos.”(Lage, 2012, pg.153).

O construtivismo e as relações internacionais demonstram ser estruturas teóricas consistentes para avaliar a interação entre as OSCs, as OIs e o Estado, principalmente quando ocorrem os “encaixes em organizações internacionais” (Lavalle; Carlos; Szwako; Dowbor; Sanchez; Rodrigues; Braga, 2023), que serão mais explorados à frente. Junto com a análise histórica dos fatores que levaram à construção dessas estruturas, é possível ordenar suas operações.

Os elementos desse conjunto [o conjunto de agentes da SCG] são **movimentos sociais**, nacionalistas, fundamentalistas, **organizações não governamentais**, **corporações transnacionais**, **instituições financeiras**, **grupos de cidadãos**, grupos criminosos e terroristas, comunidades epistêmicas; uma gama extensa de agentes que, conquanto suas abismais diferenças de funcionamento, organização, origem e princípios, “**pensam e agem globalmente**” (Ruggie, 2004,p. 510 apud. Lage, 2012, *grifo meu*)

Sociedade civil foi um conceito relacionado aos países da Europa e aos Estados Unidos até o início da terceira onda de democratização (Cohen & Arato,1992; Keane, 1988 apud. Avritzer, 2012). As mudanças desse período permitiram a Avritzer trabalhar com duas principais diferenciações que serão catalíticas para o fluxo dos novos movimentos sociais: “a diferenciação entre as esferas econômica e familiar[...], e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno”. Essas transições deram a possibilidade de reconhecer a questão identitária enquanto a outra significa que “...o Estado não é o Estado se sempre se funde com a sociedade civil e esta não é sociedade quando é sociedade política ou o Estado” (Riedel,1984, p. 133 apud. Avritzer, 2012). Isso encontra uma lógica inicial de divisão entre “Estado e sociedade na Europa”, mas que também podemos trabalhar de forma introdutória ao discutir o fluxo dos Novos Movimentos Sociais no território nacional.

Nos anos 1970 retoma-se uma tendência de avaliar a mobilização dos grupos através do discurso, enfatizando a estrutura das oportunidades políticas¹⁵, o grau de

¹⁵ Estruturas de oportunidade política “são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas”. Estruturas de oportunidade política são fatores exógenos à sociedade civil que afetam a capacidade de mobilização e

organização dos grupos demandatários, e a se aplicar a análise cultural na interpretação[...] (Gohn, 2012)

O retorno da análise cultural na produção teórica sobre a ação coletiva, especialmente nos Estados Unidos, realizou-se de forma um tanto peculiar. Trata-se da utilização de uma determinada interpretação da cultura. Símbolos, valores, significados, ícones, crenças, códigos culturais em geral, passaram a ser destacados segundo uma abordagem que lembra mais Durkheim do que Weber ou Parsons, em suas teorias da ação social e da cultura. Isto porque rejeitou-se a abordagem que trata a cultura como um sistema, passando-se a vê-la como um processo. (Gohn, 2012, pg.72)

Esse fenômeno que se desenrola na análise do discurso dos movimentos sociais é um fator a ser reconhecido, pois mobiliza recursos teóricos, como as redes, que definem as dinâmicas dos atores sociais como estruturas comunicativas. O uso hábil da cultura, símbolos, valores, significados, ícones, crenças e códigos culturais (Gohn, 2012) pelos atores sociais atua como alicerce para sua atuação e aumenta sua capacidade de influência, a qual será aprofundada nos capítulos a seguir. Assim, o discurso munido da ideologia e cultura interconecta os novos movimentos sociais não apenas através da reivindicação das demandas, mas também como um espaço de desenvolvimento da identidade desses movimentos. Sua representatividade é notável, tendo em vista o contato com a sociedade civil através dessas estruturas comunicativas.

Dessa forma, é possível afirmar que a mobilização política durante o processo de democratização deixou uma herança significativa para os atores movimentistas, indo além das ações diretas destinadas a garantir os direitos civis e condenar o autoritarismo. Explorar o processo de institucionalização dos movimentos sociais e ONGs elencando o papel do discurso preenchido pelos valores participativos permite acompanhar os atores que se posicionam politicamente dentro das estruturas participativas e alocam encaixes institucionais de maneira a influenciar a ação do Estado em arenas formais, ou seja, possibilitando que ativistas atuem tanto fora (com a mobilização representativa, de ação direta) como dentro (através de um repertório de incidência jurídica e gestão, fiscalização e execução das estruturas de participação e políticas públicas).

[A] institucionalização, que se intensifica no período de pós-transição democrática, envolvendo as dimensões interna e externa ao movimento

recrutamento de grupos sociais. A ideia central é muito simples: quando as estruturas de oportunidade política reduzem os custos da participação, haverá mobilização social. (Rennó, 2003, pg. 75)

social, isto é, a **formalização, racionalização e profissionalização das organizações civis e a abertura e criação de espaços de mediação e de controle no interior do Estado.**(Rios, 2018, pg. 256, *grifo meu*)

Todavia, a análise empírica dos novos movimentos sociais prevê, à época dos anos 80-90, um caráter bifacetado depois da institucionalização dos movimentos, uma espécie de direcionamento oposto a autonomia observada, implicando uma possível desmobilização. Isso ocorre justamente por esse realce exacerbado de um papel paralelo, independente e “heróico” da sociedade civil pelo que reivindicam os movimentos sociais sob o Estado. Essa perspectiva impede de se explorar a reformulação da sociedade civil nas arenas formais e requer uma crítica pontual que será elaborada junto às construções da autora Evelina Dagnino.

As principais e mais difundidas ênfases teórico-analíticas das teorias dos movimentos sociais elaboradas pelos autores radicados nos EUA não permitem descrever e explicar os processos de institucionalização que permeiam as interações dos movimentos sociais com o Estado para além da desmobilização e da cooptação. (Lavalle, Carlos, Dowbor, Szwako, 2017, pg. 13)

Uma circunstância que deteve a evolução da sociedade civil, tanto em matéria de pesquisa exploratória como o desenvolvimento do seu caráter reivindicativo foi a ascensão do neoliberalismo. Dagnino conclui que o projeto político neoliberal conta com estruturas de dominação que também se valem de uma “sociedade civil ativa e propositiva” (Dagnino, 2004, pg. 97). A autora nomeia esse fenômeno de confluência perversa, mas acaba concluindo que não passa da coexistência de dois projetos políticos distintos, um que sufoca as estruturas do Estado em vias de pulverizar suas responsabilidades em organizações de interesses difusos e o outro, que partilha elementos da *nova cidadania*.

A então chamada **nova cidadania, ou cidadania ampliada** começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um **laço constitutivo entre cultura e política**. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, **esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia**. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização. **Assim, a**

redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.(Dagnino, 2004, pg.103. *grifo meu*)

Um dos grandes esforços desse primeiro capítulo está em discernir, dentro de uma miríade de atores e interesses sobrepostos, quais são as organizações que levam o projeto participativo democratizante em seu bojo e que fazem real suporte como representantes do interesse público. Esse esforço também vem para exorcizar da crítica os últimos auspícios de um risco improvável da confluência entre o projeto neoliberal e o “projeto participativo democratizante” que se configuram projetos nitidamente distintos, [nos quais] não há confluência, nem tampouco perversidade (Dagnino, 2004). Para isso, a noção de projeto político Gramsciana vem como um recurso importante para diagnosticar a ideologia dos atores que defendem esse projeto.

Estamos usando o termo **projetos políticos** num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem, sobre a qual já trabalhamos largamente (Dagnino, 1998, 2000) está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a **cultura e a política**.(Dagnino, 2004, pg. 98)

Dessa forma, podemos unir a noção de projeto político e resgatar um ponto vital da teoria dos Novos Movimentos Sociais para encontrar a subjetividade cultural herdada dos movimentos sociais nas Organizações Sociais que se encaixam dentro de padrões organizacionais munidos desses mesmos valores de outrora¹⁶. Hoje encontramos organizações da sociedade civil em constante diálogo com o estado e a administração pública no que faz juízo aos bens públicos, fugindo de uma noção tecnocrata em que a democracia se faz apenas pelo congresso.

Na medida em que a dominação fosse cada vez mais cultural, com uma tecnocracia controlando a informação, estes conflitos se tornariam centrais nas sociedades pós-industriais e os movimentos sociais seriam os sujeitos coletivos por excelência: “técnica e cultura passariam a interpenetrar-se, as distinções entre mundo público e privado teriam se nublado, fazendo com que os conflitos, antes restritos ao plano econômico, avançassem para a vida privada (família, educação, sexo) e ganhassem dimensões simbólicas” (Alonso, 2009, p. 60).

¹⁶Ao reconhecer neste capítulo a presença dos ativistas dos movimentos sociais em instâncias institucionalizadas, o projeto político democrático participativo e as nuances ético-políticas do discurso que foram levadas adiante no meio desse processo, resta analisar um fenômeno empírico que demonstre como se dá a atuação desses atores, tarefa que foi realizada através da ONG Ação Educativa e a Coalizão Brasileira para a Educação Inclusiva.

Uma das palavras de ordem da nova cidadania que iremos encontrar em documentos de autores tais quais a própria Evelina Dagnino que se referem a uma sociedade civil articulada em prol dos bens públicos é o “direito a ter direitos”(2004, pg. 104). O reconhecimento de uma divisão liminar entre o que é um ser humano sem direitos e um cidadão é o supra sumo da incidência política contemporânea é o que direciona a maior parte da agenda das OSCs. Para esses atores não basta simplesmente enunciar direitos legais sem a mínima estrutura ou dever de garanti-los através de políticas públicas que atuem sobre determinadas demandas.

Retomando o período de transição democrática e tendo em mente o caráter mais tendencioso das análises dos autores da corrente do processo político década de 80-90, que foram se esfriando após a reconfiguração do tecido político-social mediante a redemocratização, é possível acompanhar a institucionalização da sociedade civil e definir aquelas cuja herança subjetiva dos movimentos sociais fez com que fugisse ao raptó do discurso “confluyente” do neoliberalismo. Chegando ao limite dos recursos de análise da teoria dos NMS, que ao dar ênfase a autonomia independente acabaram por definir o novo momento pós-constitucional

Enquanto as análises sobre os movimentos dos anos 70 e início dos anos 80 valorizavam uma suposta **recusa da política institucional**, a defesa intransigente da autonomia face ao Estado e aos partidos políticos e a ênfase nos mecanismos de democracia direta que caracterizavam esses movimentos, análises mais recentes sustentam que essas características originaram um 'ethos de rejeição indiscriminada do institucional que dificultaria para os movimentos a articulação efetiva das suas demandas nas arenas políticas formais restabelecidas pelo regime democrático em 1985. (Dagnino, 2016, pg.76)

Dagnino quebra o paradigma das análises que promovem uma desmobilização dos movimentos através de uma avaliação de novas práticas institucionais, com isso a autora atrai a atenção para os feitos “microscópicos” dessas organizações. Essa perspectiva reage criticamente às análises mais puristas - no sentido de atrelar um caráter estritamente informal aos MS - sobre os movimentos sociais e é importante ressaltar os motivos pelos quais a análise da autora se diferencia das demais. Ao lembrar do papel exagerado que as análises da época de 70-80 atribuíram aos movimentos sociais, limitando seu escopo de interpretação para o momento pós-constitucional, é possível observar como elementos importantes para a construção da democracia moderna foram largamente ignorados. Hoje observamos esses elementos com mais atenção através de suas

práticas que, em meio ao retorno ao regime democrático, deram lugar à constituição de espaços públicos alternativos, de redes ou teias de movimentos e de um campo ético-político próprio (Dagnino, 2001, pg.77).

Ao relegar o elemento da “recusa à política institucional” das análises anteriores ampliamos o escopo da análise para trabalhar as articulações entre o Estado e a sociedade civil. Ao rigor da palavra, testemunhamos a evolução das práticas da sociedade civil, transitando agora em arenas formais, algo momentaneamente incompreensível ou ao menos pouco palatável enquanto existir uma interpretação que prevê a institucionalização dos movimentos sociais como algo que identifica os processos de institucionalização com desmobilização e cooptação(Lavalle, Carlos, Dowbor, Szwako, 2017, pg. 13). A síntese das análises dos anos 70-80 desembocam numa ‘crise’ dos movimentos sociais, um “refluxo”, uma “morte” e isso dá uma conotação frágil à existência desses movimentos, pois são definidos como incapazes de existir de outra forma ou configuração. A análise de Dagnino corrobora com o objetivo dessa pesquisa ao enxergar que esses movimentos persistiram através de novos recursos advindos das lutas democratizantes dos movimentos sociais(Dagnino, 2004).

Outro elemento destoante advém de uma concepção ampliada de democracia que coexiste com a ideia de cidadania nova e permite uma avaliação conjuntural mais profunda sobre como conhecemos os “pobres brasileiros”. Retomo essa expressão utilizada por Avritzer para evidenciar o perfil daqueles que tomaram parte nas lutas sociais, pois é fundamental encobrir em mais uma camada de acordo com as novas concepções e recursos teóricos que, graças a sua evolução, podemos elaborar análises mais complexas sobre o tecido social.

A crítica a esse reducionismo [referente à noção corrente de Democracia] implica no reconhecimento de que a exclusão política é apenas um aspecto do autoritarismo social que preside a organização desigual e hierárquica das relações sociais no seu conjunto. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificação que estabelece **diferentes categorias de pessoas**, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade (Dagnino, 2001, pg.78)

Assim o autoritarismo social tem um alcance maior do que apenas a privação material, ela gera uma privação cultural que, imposta por essa ausência absoluta de direitos, se torna então constitutiva da privação material e da exclusão política. (Dagnino, 2001, pg.78). Essas concepções na análise da autora reformam todo o

debate sobre como perceber os movimentos sociais e a sociedade civil, possibilitando uma releitura sobre o impacto geral da pressão desses agentes.

Ao provar que a presença dos movimentos sociais dos anos 70-80 introduziram mecanismos de participação popular na construção do documento constitucional de 88 e então enfatizar sua presença em arenas mais “obscuras”, como na criação de arenas de debate público que foram trabalhadas por Dagnino como “espaços de invenção democrática”¹⁷. A síntese dos anos 90 e em seguida poderia ser, ao nos alinharmos com essa interpretação mais acurada do cenário político, levando em conta novas práticas de incidência política e o surgimento (ou o reconhecimento) de sujeitos políticos coexistentes, inadequados a corte macro teórico. Os anos 90 também se caracterizam pela “inserção institucional” nesses novos mecanismos de participação popular¹⁸ e o esforço de articulação multidimensional. Se resgatarmos com mais profundidade o conceito dos espaços de invenção democrática temos exemplos vistosos do exercício das subjetividades dentro do campo ético-político formado pelos movimentos sociais e suas “matrizes discursivas”.

A constituição pelos movimentos sociais e seus aliados de um campo ético político próprio, um processo possibilitado e reforçado pela formação de espaços públicos alternativos e das redes que os articulam, vem sendo enfatizada por alguns autores como uma construção coletiva, um processo ativo de elaboração que expressa a dinâmica das múltiplas práticas de luta e seus conflitos internos. Assim, essa constituição marca um campo comum de referências e diferenças para a ação coletiva, um terreno de confluência que entrelaça visões políticas e valores éticos, esboçando visões de uma sociedade diferente.(Dagnino, 2001, pg. 82)

¹⁷ Os espaços de invenção democrática têm uma dinâmica multidimensional, pois são espaços que unem as práticas organizacionais, ativismo político em múltiplas esferas e trabalham todas as instâncias dos sujeitos políticos, desde a camada do indivíduo até os grupos. São espaços universalizantes no sentido de que sua atuação encontra disposição até na fundação e desenvolvimento dos debates e inflexões sobre política e a cultura. Sendo assim, temos exemplos de atuação de grupos que lutam pelo “direito a ter direitos”, que, ao mesmo tempo que conduzem a gestão de políticas públicas, desenvolvem a noção de identidade própria. Desse jeito, lutam por direitos de outras pessoas por uma perspectiva baseada em sua própria autoimagem, consolidando uma representação de si mesmos.

¹⁸Podemos citar os Conselhos de Políticas Públicas, instâncias formais estabelecidas pela esfera pública que possibilitam a manifestação democrática a partir da participação ativa da sociedade. Os conselhos caracterizam-se como espaços públicos e sua composição é bastante diversa, formada por atores governamentais, cidadãos e organizações da sociedade civil. Tais conselhos têm a função de formular e acompanhar a execução de políticas públicas que impactem o setor em que estão inseridos. Dessa forma, pode-se dizer que a sociedade civil desempenha o importante papel de fomentar a democracia participativa, além de ajudar na gestão das políticas públicas e dos direitos fundamentais, estimulando o desenvolvimento social e territorial. (Fundação Alphonse, 2018)

Ao lembrar o caminho que a aproximação teórica dos autores criticados tomaria, inviabilizando uma espécie de continuidade que só seria abarcada por Dagnino, podemos retomar esses aspectos analíticos sob a ótica das interpretações atuais. Continuidade, no que diz respeito ao abandono dos desdobramentos dos recursos sociopolíticos conquistados pelos NMS, bem como a evolução do debate e das estruturas políticas, como os encaixes, que vêm sendo estudados com mais atenção pelos autores neo-institucionalistas. É graças à persistência dos estudos sobre os movimentos sociais e a sociedade civil organizada que nos deparamos com novas interpretações, inovação de processos organizacionais e políticos, o avanço do debate sobre a vida em sociedade em questões de cidadania e direitos, o esforço em prol da participação ampla dos grupos no cenário, a capacidade de articulação multidimensional e em redes e até mesmo uma presença no campo de gestão de políticas públicas e incidência.

O que Dagnino escolhe como o maior representante da herança do que acabou por nomear como o “campo movimentalista” são os instrumentos de gestão participativa que são mais um motivo de debate dentro de uma “confluência” inexistente dentro da lógica neoliberal. A presença dos Conselhos Gestores, ou até mesmo os Orçamentos Participativos são alvo da discussão que a autora propôs sobre a concepção dos espaços regulados de participação democrática. É que, seguindo a lógica do esvaziamento de responsabilidades do Estado para a sociedade civil é que críticos se posicionam em viés de denunciar um “risco” de práticas “para-estatais” que, na verdade, não define o que uma “esfera pública não-estatal” realmente é.

Se acompanharmos a verdadeira definição do que viria a se tornar um espaço público regulado mediante as discussões sobre o Orçamento Participativo é que vemos com mais clareza o papel “promotor” do Estado:

Construir uma esfera pública não-estatal **significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, mas tem um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado.** Um exemplo típico de esfera pública não-estatal é o Orçamento Participativo. Porque ali as demandas são discutidas e tem que aparecer na cena pública como demanda com caráter universal, que se referem ao interesse majoritário da sociedade. **Se aparecerem como demandas privadas, não são respeitadas, são eliminadas ou substituídas.** O Orçamento Participativo cria uma esfera pública por isso. Mas é uma esfera pública não-estatal, porque não é o Estado que as pauta, não é o Estado que determina a superioridade das demandas, umas em relação às outras. O Estado acolhe esse processo e, evidentemente, o qualifica segundo sua direção política. (Gerno. apud Dagnino 2001, pg. 96)

No entanto, é possível ir um pouco mais longe com essa concepção ao se observar o fenômeno das organizações da sociedade civil, que colecionam características que corroboram com a percepção de uma esfera pública não-estatal. Essa esfera pública seria então responsável por fiscalizar se o Estado está comprometido com o interesse público e não serve apenas como uma ferramenta dos interesses corporativos, que são promovidos através da assimetria de poder entre o mercado e a sociedade. A chave do funcionamento de uma esfera pública social seria então a manutenção e o controle, pela sociedade civil, de estruturas de influência e legitimidade dispostas na constituição.

A própria esfera pública estatal, para tornar-se realmente pública, requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado. A importância crescente que adquire a noção do público está diretamente vinculada à consciência de que o Estado tem sido exposto, sobretudo no século XX, a um processo de privatização, dominado e capturado por interesses particulares, tanto de corporações privadas como das próprias burocracias. (Bresser-Pereira, 1999, pg. 22)

Ao dar seguimento a análise para as últimas duas décadas (2000-2020), nós enxergamos o esforço conjunto do Estado e a Sociedade civil de zelar sobre os diversos espaços de participação, invenção e desenvolvimento da participação pública. Claudia Feres Faria¹⁹ comenta sobre a sinergia entre o Estado e a sociedade civil a época do governo Lula:

Neste cenário, o Partido dos Trabalhadores (doravante PT) teve um papel ímpar como articulador institucional das demandas societárias pela ampliação destes novos espaços. Este mesmo partido, quando no governo de prefeituras e estados, inovou ao introduzir uma forma participativa de gestão pública reconhecidamente bem-sucedida: os orçamentos participativos. Ademais, muitas das primeiras experiências conselhistas tiveram os membros do PT como um dos seus principais articuladores (GOHN, 1995). O governo de Luís Inácio Lula da Silva (doravante governo Lula) **nasce, portanto, sob este signo, ou seja, o de apoiar e ampliar esta rede participativa que, nos seus primórdios, foi, simultaneamente, fundada e fundadora deste mesmo partido.**(2010, pg. 189)

Com o seu artigo a autora estabelece recursos analíticos para avaliar a interação dos agentes a partir de um contato simpatizante com as demandas da sociedade civil. O desenrolar dessas interações na primeira década dos anos 2000 consiste, de acordo com a autora, na criação de regras e/ou procedimentos claros para regularem o diálogo entre as OSCs e o governo federal”(Faria, 2010, pg. 198).

Logo, a infraestrutura e a criação de um "método participativo" surgiram com o intuito de ampliar a presença do governo federal dentro dos Conselhos Gestores e

¹⁹ Cláudia Feres Faria é Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professora na mesma instituição.

outros fóruns de debate. Além disso, houve uma estratégia de inclusão das OSCs no orçamento público planejado, os PPAs (2004-2007), em estruturas que visavam ampliar a participação social e o controle público sobre o processo orçamentário e sobre os recursos públicos (Faria, 2010, pg. 199). Observe o desenho do plano abaixo e note as lacunas dedicadas à “participação social”:

Figura I - Processo De Elaboração Do Plano Plurianual (2004-2007)



FONTE: Brasil. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria Nacional de Articulação Social In. Faria, 2010

Isso demonstra que, com os encaixes institucionais entre as ONGs e o Estado crescendo num momento de sinergia com um governo progressista que, ao contrário dos governos anteriores (Collor e FHC) de teor liberalizante, acoplou a participação e a representação como parte do repertório de ação do novo governo, ampliando, pelo menos formalmente, suas bases de sustentação e legitimidade (Faria, 2012, p. 198).

A confecção de um método participativo surge da intenção do governo Lula de criar um tipo diferente de governabilidade. Para além de sua relação com os outros entes da federação e com o Congresso Nacional, este governo busca relacionar-se com os movimentos organizados da sociedade civil por meio de uma secretaria própria: a Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência (doravante SG-PR/SNAS). Enquanto a Casa Civil é encarregada de estabelecer o diálogo entre os poderes instituídos, a Secretaria-Geral busca integrar as organizações da sociedade civil. **Sua nova atribuição passou a ser "assistir o Presidente da República no desempenho de suas atribuições no que se refere ao relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e à criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo"** (BRASIL, 2003).(Faria, 2012, pg. 198, grifo meu)

Na última década, o IPEA foi incumbido de realizar uma pesquisa sistematizando dados sobre as ONGs, largamente quantitativa, na tentativa de perfilar esses agentes de forma mais abrangente. O principal desafio apontado pela pesquisa ecoa o que foi comentado anteriormente sobre um dos objetivos deste trabalho de conclusão de curso: uma forte indefinição frente ao caráter altamente heterogêneo dos múltiplos sujeitos políticos que carecem de conhecimento detalhado e informações sistemáticas. A pesquisa introduziu à análise a definição legal elaborada pelo marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei no 13.019/2014), um ponto altamente significativo para definir regras mais claras para nortear as relações de parceria entre OSCs e poder público, definindo regras de transparência e acesso à informação (IPEA, 2018, pg.9). Os dados sistematizados pelo IPEA abrem espaço para mensurar o impacto da atuação dessas organizações e encontrar elementos que contribuam para a atuação da sociedade civil.

Dessa forma, em viés de conclusão do capítulo, tenho o objetivo de desenvolver, com base nos dados quantitativos alinhados às noções teóricas abordadas, o repertório de análise sobre o papel das OSCs atualmente. O IPEA estipula critérios bem definidos de identificação tanto das organizações, minha proposta seria justamente aprofundar esses critérios quantitativos com uma leitura das práticas e posicionamento das OSCs. Por exemplo, na pesquisa, observamos uma seção de dados elencando a múltiplas finalidades de uma pletera institucional, o conceito chave escolhido foi “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” e a coleta de dados foi orientada para os serviços alinhados(e então “desagregados” em mais plataformas de ação, com o intuito de ampliar o escopo de reconhecimento dessa finalidades).

Tabela 1: Finalidade “desenvolvimento e defesa de direitos”, após reclassificação para desagregá-la

Finalidade, com base na reclassificação	(%)
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	43,94
Defesa de direitos – múltiplas áreas	10,78
Associações de pais, professores, alunos e afins	9,77

Associação de moradores	9,71
Associações patronais e profissionais	6,88
Centros e associações comunitárias	6,44
Cultura e recreação	4,33
Saúde, assistência social e educação	4,10
Religião	1,69
Meio ambiente e proteção animal	1,01
Desenvolvimento rural	0,74
Defesa de direitos de grupos e minorias	0,62
Total	100,00

Fonte: Ipea, SRF (Brasil, 2016) e Fasfil/IBGE (2012). Elaboração própria

O que essa primeira coleta já esclarece é a multiplicidade de atribuições e estratégias sobre a finalidade especificada, e os *critérios de definição*²⁰ sobre o perfil da OSCs induzem a pensar as formas de organização e práticas desses agentes, mas ainda não revelam seu “propósito” de maneira expressiva. Ao explorar a institucionalização dos movimentos sociais, é crucial destacar a atenção voltada para os processos e práticas que estão alinhados com o projeto político desses movimentos. Com isso, ativistas têm buscado inserir-se em diversas organizações e iniciativas políticas, culturais e assistenciais dentro da sociedade civil. Isso inclui a busca por recursos em parcerias com organismos internacionais e a participação ativa em esferas municipais e estaduais (Rios, 2018, pg. 267). Essas ações são

²⁰ Em 2018, época de divulgação da pesquisa do IPEA, já contamos com uma sólida estrutura de dados e critérios para se perfilar as OSCs. O IPEA sintetiza 5 pontos focais de classificação de uma OSC variando entre: a) são privadas e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; b) não possuem finalidades lucrativas[...]; c) são legalmente constituídas[...]; d) são autoadministradas[...] e) são constituídas de forma voluntária por indivíduos, e as atividades que desempenham são de livre escolha por seus responsáveis. São um recorte de dados disponibilizados no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, a ferramenta de avaliação e monitoramento mais completa sobre as OSCs no país.

fundamentais não apenas para fortalecer os movimentos sociais e ONGs, mas também para garantir a efetiva implementação de suas demandas e objetivos políticos.

Os dados do IPEA mostram que no processo de institucionalização dos movimentos, a atuação das ONGs não é apenas vasta em uma ampla gama de estratégias, práticas, métodos de organização, participação e incidência, mas também sobre como cada uma dessas práticas, considerando a própria definição estrita da pesquisa, está imbuída do projeto político e histórico das lutas dos movimentos sociais sugerindo que as demandas que articulam a necessidade de igualdade racial, de gênero, a educação e outras demandas no Brasil contemporâneo estando intimamente relacionadas ao desempenho de agentes institucionalizados²¹ [sejam ONGs ou movimentos sociais] em estruturas de mediação política no interior do Estado e nas demais interações socioestatais (Rios, 2016, pg.279).

Sobre a reivindicação de bens públicos e sua conscientização resultam, em primeiro lugar, de um discurso representativo. Ao acompanharmos a ação de instituições, deparamo-nos com ferramentas que impactam o planejamento, insumos e objetivos propostos projetos, campanhas e /ou serviços. O que delimita essa ação é o que a organização define como seu tema principal. Se existe uma organização ou uma rede articulada que promove o direito à Educação Inclusiva (como veremos a seguir), por exemplo, ela terá, antes de incidir sobre o tema, um núcleo de valores sociopolíticos sobre como agir em relação a esse tema. Uma visão sobre como desenvolver as práticas que irão incluir essas pessoas.

Os casos que serão estudados nos próximos capítulos irão trazer de volta a mobilização política munida de novas estratégias de incidência em meio à guinada neoconservadora. A articulação em massa da sociedade civil organizada teve papel chave em frear múltiplos retrocessos utilizando as maquinações históricas das lutas pré-constitucionais e outros artifícios advindos do Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos.

²¹ No próximo capítulo será abordado um exemplo empírico da ONG Ação Educativa que representa a dinâmica dessa representação através da sua participação em conferências sociais e sua articulação em redes nacionais e transnacionais

2. SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E AS REDES TRANSNACIONAIS DE ADVOCACY: A AÇÃO EDUCATIVA E A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Esse capítulo visa tangenciar a trajetória histórica de defesa dos direitos humanos dos Organismos Internacionais com a trajetória dos movimentos sociais institucionalizados e os novos atores sociais não-estatais. Nos governos neoconservadores brasileiros (2017-2022) acompanhamos um alinhamento estratégico entre o ativismo político da sociedade civil organizada e as estruturas de proteção de direitos internacionais. Essa capacidade dialógica com atores transnacionais advém tanto de um processo histórico exógeno como endógeno. Ao explorarmos a intersecção dessas duas linhas do tempo é possível compreender mais sobre a receptividade e a sinergia entre os atores através da própria evolução dos direitos humanos. Além de rever essa trajetória é proposto a avaliação empírica da ONG Ação Educativa, herdeira das entidades movimentalistas que, inserta em redes transnacionais, adere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em suas práticas, mais precisamente o quarto: Educação de Qualidade.

A construção de direitos humanos internacionais no pós-segunda guerra é fruto de um esforço conjunto da comunidade internacional em busca de mitigar os conflitos entre estados de forma diplomática em fóruns internacionais, assim como garantir a não violação de direitos mediante estes conflitos. Essa construção permitiu a internacionalização dos direitos do indivíduo e a representação desses direitos em arenas internacionais. As correntes teóricas das relações internacionais nos anos 1990, como a Teoria Crítica e os estudos para a paz denotam o deslocamento de foco do Estado para demais atores e instâncias sociais, isso se deve à extensão do entendimento de segurança e Estado. Com o foco reposicionado do Estado para os indivíduos é possível uma análise crítica que entende as relações nocivas à segurança dos segundos. A proteção daqueles que compõem o Estado transcende de ser papel unicamente do Estado para ser compartilhado com instrumentos internacionais.

Os instrumentos internacionais em destaque neste trabalho de conclusão de curso têm natureza organizacional e referem-se aos Organismos Internacionais, com destaque para as Nações Unidas, que contam com fóruns e sistemas de resolução de conflitos multilaterais; e jurídica, que engloba estruturas do direito internacional como tratados, convenções, marcos legais, entre outros. Essa delimitação irá

contribuir na avaliação das estratégias imbuídas no conceito de redes transnacionais de advocacy - vide o padrão bumerangue e os métodos de influência dos atores transnacionais - e sua capacidade de influir na política dos Estados.

Os instrumentos jurídicos citados são fundamentais pois são parte do Sistema de proteção Internacional dos Direitos Humanos que, desde a Convenção de Viena(1968) sobre o direito dos tratados, contam com dispositivos de adesão específicos para os sujeitos. No Brasil, a “prevalência dos direitos humanos”(Brasil, 1988) é texto constitucional outorgado, mas em 2004, com a emenda constitucional 45 é que foram estabelecidas estruturas de recepção e anexo a Tratados e Convenções ao arcabouço jurídico brasileiro, garantindo status supralegal²² aos instrumentos jurídicos que fossem aprovados em votação pelo Congresso Nacional. É aqui onde as linhas do tempo do renascimento da sociedade civil brasileira, contextualizada através das lutas democratizantes e institucionalização dos movimentos sociais, e os Organismos Internacionais se aproximam através dos dispositivos institucionais.

A chave desse renascimento se esboça pelo discurso da luta por uma nova concepção de cidadania com ênfase nos direitos, na subjetividade das demandas e na construção de um novo espaço político-cultural ético pautado pela representatividade e participação. Ao lado desse processo endógeno, que teve pico na década de 1990, houve o advento da expansão dos atores sociais não-estatais para o âmbito internacional, que não seria possível sem o processo exógeno da consolidação dos Organismos Internacionais e a evolução do direito internacional. Em suma, o processo de fortalecimento de uma sociedade civil em âmbito doméstico e a tendência em prol dos direitos humanos no pós-guerra, que gerou os Organismos Internacionais de Direitos Humanos, puderam engendrar uma estrutura transnacional além do Estado brasileiro.

A sociedade civil brasileira, agora global, configura-se numa arena representativa dos direitos humanos. É, da mesma forma que sua “versão” doméstica, uma arena repleta de oportunidades políticas, e para cada uma delas se apresenta desigualdades, hierarquias e desafios. O primeiro desafio já se encontra em seu conceito e o consenso ao redor do caráter da sociedade civil global e sua finalidade. Esta pesquisa se funda em princípios neogramscianos, que consideram a

²² Abaixo das normas constitucionais, mas acima das leis ordinárias e complementares(Resumão Jurídico 48)

heterogeneidade dos atores e as relações assimétricas baseada na dialética dos poderes hegemônicos/anti-hegemônicos. A potência da visão neogramsciana advém de interpretar, mediante as hierarquias entre os poderes, as questões de legitimidade e resistência de atores sociais.

Levanta-se aqui, seguindo uma perspectiva neogramsciana, que, entre as próprias organizações sociopolíticas que atuam além das fronteiras, seria possível identificar duas dimensões ou duas esferas distintas de pressão: Forças sociais contestadoras/contra-hegemônicas e forças dominantes, interessadas na manutenção da ordem hegemônica. Mesmo dentro do mesmo conjunto de forças sociais favoráveis a transformações democráticas, identificam-se posições e interesses distintos, que podem ou não convergir(Budini, 2011, pg.98)

Enxergar a sociedade civil global como uma arena de articulação de atores não estatais em movimentos contra-hegemônicos e subalternos(Budini, 2011, pg.98) é possível dentro dessa concepção neogramsciana, mas, para isso, é preciso definir estruturas que visam aprofundar as articulações que se desenrolam através dos atores-não estatais.

O conceito de redes transnacionais de advocacy de Margaret Keck e Kathryn Sikkink incide sobre essas articulações de ativistas e emprega tanto os Estados, atores não-estatais, a sociedade civil em ligações que vão além de outras redes transnacionais(como redes transnacionais de atores econômicos, por exemplo), redes de incidência²³ são concebidas em prol de mudanças estruturais em torno de problemáticas internacionais, podendo influenciar, de forma institucional, a ação de atores hierarquicamente superiores. Para as autoras, a maior inovação dessas redes é a habilidade de atores internacionais não-tradicionais para mobilizar a informação estrategicamente para ajudar a criar novas questões e categorias, e para persuadir, pressionar, e ganhar vantagem sobre organizações e governos muito mais poderosos.(Keck; Sikkink, 1999, pg.89).

Discorrendo sobre o que consolida as redes transnacionais de advocacy ontologicamente, dois elementos chamam a atenção, um em função do caráter comunicativo das redes: “Redes são estruturas comunicativas. Para influenciar o

²³ O termo “advocacy” tem uma conotação diferente da sua tradução em português “advocacia”. Marlene Libardoni desenvolve o conceito de advocacy etimologicamente: Em inglês, provém do verbo to advocate. Mas como advocacia e advogar, em português, referem-se fundamentalmente a atividades de natureza legal ou jurídica, preferimos traduzir advocacy como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição.(2000,pg.2). Devido as definições deste estudo e o uso recorrente das palavras advocacy e incidência no léxico das ONGs, é possível adotá-las como sinônimos

discurso, os procedimentos e as políticas, redes transnacionais de defesa de direitos podem tornar-se parte de comunidades políticas maiores que agrupam atores de uma variedade de instituições e valores”(Keck; Sikkink, 1999, pg.90). E outro que advém da origem sociológica do conceito de redes onde, em detrimento de outros termos, as autoras escolhem esse para “evocar a dimensão estruturante e estruturada na ação desses agentes complexos” (Keck; Sikkink, 1999, pg.90).

We refer to transnational networks (rather than coalitions, movements, or civil society) **to evoke the structured and structuring dimension in the actions of these complex agents. By importing the network concept from sociology and applying it transnationally, we bridge the increasingly artificial divide between international relations and comparative politics.** Moreover, the term ‘network’ is already used by the actors themselves; over the last two decades, individuals and organizations have consciously formed and named networks, developed and shared networking strategies and techniques, and assessed the advantages and limits of this kind of activity(Keck; Sikkink, 1999, pg.90).

As redes transnacionais demonstram estender sua influência em decorrência do uso fluente de informações para gerar “encaixes” em espaços políticos direcionados. Isso se deve a comunicação entre essas redes, que se dá através de um discurso intersubjetivo habilmente moldado em ordem para influir sobre suas demandas. As autoras nomeiam esse processo de ‘framing’ e é definido, por elas, como esforços estratégicos conscientes de grupos de pessoas para moldar entendimentos compartilhados do mundo e de si mesmos que legitimam e motivam a ação coletiva.(Keck; Sikkink, 1999, pg.90).

A tradição construtivista contida no conceito de redes transnacionais leva as autoras a desenvolver uma abordagem tanto “estrutural e ator-centrada”. Tentar compreender a sociedade civil global de forma similar - como agente-estrutura - às redes transnacionais de advocacy formadas em seu bojo, tendo como características serem estruturadas e estruturantes, co-constituídas, servem a um ideal de democracia que legitima ambos os agentes-estruturas como construções coletivas, ou seja, na medida em que sistemas políticos internacionais são sistemas sociais abertos, a interação entre os agentes, estrutura e variáveis exógenas resultam em padrões agregados irredutíveis à soma das partes, bem como em processos evolutivos não lineares.(Brancher, 2018, pg. 269).

A noção ontológica de sociedade civil global valoriza a perspectiva prática da democracia, que, pautada pela pluralidade, pode ser construída desde mesmo sua

concepção (no sentido da ideia em si, sobre o que é a democracia) através de um espaço representativo que surge dessa mesma dinâmica: onde estrutura (algo) é estruturada. Assim, a relação intersubjetiva dos agentes-estrutura seria pautada por infinitas convergências, definindo-se e redefinindo-se. Ao se unir essa maneira de estudo relacional com a nuance neogramsciana, onde as dinâmicas entre os atores são divididas entre dominação e resistência e, ainda assim, observamos interesses variáveis e concorrentes dentro dessas duas esferas é que podemos atestar que sociedade civil global é um espaço político altamente permeável politicamente em todo o espectro analítico.

A teoria das redes pode, assim, fornecer uma explicação para a mudança transnacional, um modelo que não é apenas um modelo de “difusão” de instituições e práticas liberais, mas um modelo através do qual as preferências e identidades dos actores envolvidos na sociedade transnacional são por vezes transformadas mutuamente através das suas interações com uns aos outros.[...]As redes modernas não são correias transportadoras de ideais liberais, mas veículos de intercâmbio comunicativo e político, com potencial para transformação mútua dos participantes.(Keck; Sikkink, 1999, pg.100).²⁴

Consolidada a aproximação teórica, endereçamos a habilidade que as redes transnacionais de advocacy tem ao utilizar a informação e a retórica como forma de influência. Com isso surgem questões como a legitimidade e representatividade em demandas apresentadas pelos atores transnacionais.

No intuito de definir essas questões, voltamos à dimensão empírica de análise delimitada por uma interação entre as redes, constituídas (predominantemente) por ONGs e sua contraparte mais comum, o Estado. A medida que autoras elencam fatores que levam a emergência de redes transnacionais, elas observam um padrão de interação entre esses atores e o chamam de “padrão bumerangue”. Os encaixes²⁵ internacionais entre ONGs, ONGIs e OIs, são mais comumente destinados a afetar o comportamento dos estados (Keck; Sikkink, 1999, pg.93).

Quando as ligações entre os intervenientes estatais e nacionais são rompidas, as ONG nacionais podem procurar diretamente aliados internacionais para tentar exercer pressão externa sobre os seus estados. Este é o padrão de influência “bumerangue”, característico das redes

²⁴ No original: Network theory can thus provide an explanation for transnational change, a model that is not just one of ‘diffusion’ of liberal institutions and practices, **but one through which the preferences and identities of actors engaged in transnational society are sometimes mutually transformed through their interactions with each other.**[...]Modern networks are not conveyor belts of liberal ideals, but vehicles for **communicative and political exchange, with the potential for mutual transformation of participants.**

²⁵ linkages, no texto.

transnacionais, onde o objetivo da sua atividade é mudar o comportamento de um Estado. (Keck; Sikkink, 1999, pg.93)²⁶

Esse padrão é inerente à noção de influência que os atores transnacionais visam quando trabalham em redes de advocacy. A maneira como as redes operam, elemento presente na estruturação do conceito apresentado pelas autoras, é, em síntese, a forma estratégica dos atores de construir e zelar por essa influência. A tipologia dessas táticas desenvolvem a ideia dos frames pautados no discurso intersubjetivo das redes para se expandir e conseqüentemente angariar mais influência. Keck e Sikkink enumeram quatro táticas principais: a) política da informação; b) política simbólica; c) política de alavancagem²⁷ e d) política de transparência. O uso fluente dessas táticas corroboram na construção dos “frames cognitivos” que agem sob o espectro de alinhamento e ressonância que, respectivamente, “organizam a atuação das redes e problemáticas inteligíveis” ao mesmo tempo que “ressoam em públicos ainda mais abrangentes”(Keck; Sikkink, 1999, pg.95). Essas táticas visam, sobretudo nessa obra, influenciar a atuação dos estados e dentro da lógica de alavancagem, voltamos a ideia de institucionalização.

A institucionalização pode ser entendida não apenas como a inserção e reconhecimento de um ator em uma estrutura formal de governança, seja ela jurídica, burocrática ou participativa, mas também como o reconhecimento da profissionalização desses processos, ilustrados pelo domínio do uso de informação técnica e dialógica. Logo, a institucionalização dos movimentos sociais e a transformação de alguns em ONGs no Brasil encaixa na percepção de alavancagem dessas organizações à medida que elas ampliam seu potencial de encaixe em redes nacionais e transnacionais. Vemos então um processo endógeno de aumento da influência da sociedade civil brasileira que alarga sua influência em espaços políticos regionais ao mesmo tempo que a insere em processos internacionais exógenos.

Rafael Duarte Villa estuda esses processos sob a ótica de uma influência concreta quantitativa e qualitativa, isto é, através da presença material desses atores em espaços políticos transnacionais como também sobre as estratégias de

²⁶ No original: When the links between state and domestic actors are severed, domestic NGOs may directly seek international allies to try to bring pressure on their states from outside. This is the ‘boomerang’ pattern of influence characteristic of transnational networks where the target of their activity is to change a state’s behavior

²⁷ *Leverage politics*, no original. Diz respeito ao equilíbrio de barganha entre atores menos ou mais poderosos. alavancagem no sentido de equilibrar o poder de negociação utilizando táticas de influência

construção de consenso. O consenso, para o autor, é elemento imprescindível da influência. Em sua obra, o conceito de influência é aprofundado em contraste com noção de poder e é definido como uma ação politicamente orientada que tende a influir na direção de uma associação política, particularmente na apropriação ou expropriação, na nova distribuição ou atribuição dos poderes governamentais(Villa, 1999, pg.23)

Em outros termos, as situações de influência encontram sua especificidade quando a ação política é instaurada no nível daquilo que Gramsci chamaria de hegemonia, isto é, quando a política é exercida não com o recurso da ultima ratio, mas sim por via do consenso, que se manifesta como direção política e cultural de um grupo que vê realizadas determinadas concepções culturais ideológicas do mundo.(Villa, 1999, pg.24)

A ação politicamente orientada desses atores é pautada pela construção do consenso através do discurso representativo destes, sejam ONGs, movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil, dessa forma a fonte da “autoridade” dos atores transnacionais tem que ser procurada antes no caráter quase dramático do debate no qual se articulam: isto é, nas respostas societais globais que apresentam (Villa, 1999, pg.24). Sua análise então monitora a atuação de ONGs e sua presença política na década de 1990 mediante as “conferências sociais globais”, como também em recortes focados nos sistemas interestatais, supranacionais e transnacionais.

A análise do autor contribui para expandir a noção da influência de atores e redes transnacionais pois estes possuem um poder de iniciativa que ultrapassa a interação com esses planos(Villa, 1999, pg.29). Dessa maneira, a capacidade propositiva das ONGs, para o autor, supera a mera noção de influir sobre a política estatal e passa demonstrar domínio próprio de atuação em demandas e propostas que se representa em um espaço transnacional público, sugerido por Villa.

Em resumo, os exemplos acima mostram que a ação das ONGs se espalha para além da influência quantitativa e qualitativa sobre os entes públicos e privados para inserir-se, também, no escopo estritamente societal. Isso tem levado alguns autores a sugerir que as ONGs estão em vias de construção e de institucionalização de um espaço público transnacional(Villa, 1999, pg.24)

É possível seguir a tendência do autor ao se explorar a trajetória da ONG Ação Educativa e sua conexão com os objetivos de desenvolvimento sustentável, interação que se desenvolveu na última década (2015-2024).

A Ação Educativa nasceu do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), organização que nas décadas de 1970 e 1980 participou na luta pela redemocratização do país apoiando a organização de movimentos populares (Ação Educativa, 2024). A Ação Educativa é um ator relevante para essa discussão pois sua trajetória apresenta características sintéticas dos elementos desenvolvidos ao longo dessa dissertação. É um modelo de organização não governamental institucionalizada, que atua em redes nacionais e transnacionais com foco em educação popular e tem associação direta com os movimentos populares.

Para atingir tal objetivo, a Ação Educativa se organiza em programas de trabalho nas diferentes áreas de atuação e desenvolve frentes de ação articulada em temas como educação de pessoas privadas de liberdade, financiamento de políticas públicas, formação, comunicação e ensino médio. Também participa e fortalece redes, articulações e iniciativas da sociedade civil, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), a Plataforma Dhesca Brasil, o Fórum Social Mundial, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Articulação Justiça e Direitos Humanos, a Rede Nossa São Paulo, dentre outras. (Ação Educativa, 2011, pg.82)

Com essa transição complexifica-se a ação da ONG em matéria de especialidade em projetos e serviços, que agora são subdivididos em linhas de atuação em assessoria, pesquisa, informação, ação política, formação e difusão cultural (Ação Educativa, 2024). A ação Educativa, em seus canais de comunicação, demonstra que mantém vínculo ativo com movimentos sociais de ação direta. De acordo com seu projeto “Um outro mundo é possível”, a Ação Educativa integra articulações internacionais da sociedade civil, como o Fórum Social Mundial, o Conselho Internacional de Educação de Adultos (ICAE), a Plataforma Social, o Grupo de Reflexões em Relações Internacionais (GR-RI), e Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT SC-2030). (Ação Educativa, 2024) .

Buscando analisar e atuar sobre as dinâmicas internacionais e nacionais, com um olhar mais atento sobre o campo da educação e dos direitos humanos, a unidade “Um Outro Mundo é Possível” pretende discutir o modelo de desenvolvimento do Brasil e sua relação com o contexto internacional, pesquisar os impactos do sistema financeiro internacional sobre a educação, acompanhar a influência das ações de organismos internacionais no campo da educação e o cumprimento de acordos e metas internacionais dos quais o Brasil é signatário. (Ação Educativa, 2024)

A articulação mais proeminente dentro dessa rede engendra os objetivos da Agenda 2030 e discute a sua implementação no cenário brasileiro. A interação entre os OIs, o Estado e as entidades da sociedade civil em rede, apresentados aqui através dos estudos conduzidos pela ONG Ação Educativa, remetem a dois fenômenos interdependentes desenvolvidos na análise de redes transnacionais de advocacy e encaixes institucionais. O efeito bumerangue, onde a interação entre os atores se dá em vias de influenciar e pressionar o Estado para integrar os objetivos da agenda, estruturados em objetivos de desenvolvimento sustentável²⁸ da mesma forma que as redes de atores sociais são anexadas em instâncias participativas como Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O encaixe institucional com organismos internacionais é o segundo fenômeno. Os encaixes institucionais nesse formato não se tratam de uma política de alavancagem no sentido de invocar atores exógenos para equilibrar o jogo de influência. A influência participativa da sociedade civil é uma estrutura de interação comunicativa que, como definiu Villa, faz parte de um processo de institucionalização. O processo de alavancagem em si é mais bem visto nas estruturas de comunicação e consultoria das entidades da sociedade civil em meio ao Estado/Organismos Internacionais, ou seja, através de domínios de agência.

Numa primeira fase, os atores transnacionais têm como âmbito de atuação a sociedade nacional, onde se destacam, geralmente, no papel de consciência crítica de um problema de natureza societal. Ou, como prefere Hertz (1988, p. 77), o exercício de sua influência se dá, num primeiro momento, através de um locus cultural e social no interior das fronteiras nacionais. À medida que os grupos societais percebem que aquilo que motiva sua atuação nacional é também um problema que ultrapassa as fronteiras nacionais, estabelecem-se contatos pessoais e institucionais com as organizações congêneres de outros países, e este momento permite a criação de identidades coletivas globais a partir das organizações nacionais, as quais passam a agir como subunidades transnacionais identificadas como porta-vozes críticos.(Villa, 1999, pg.29)

O encaixe institucional internacional pode ser analisado tendo em mente o espaço público transnacional sugerido por Villa, pois a incorporação de normas compartilhadas - fazendo referência direta às normas e objetivos organizados através das instâncias internacionais, pela Agenda 2030 - é algo que Keck e Sikkink afirmaram ser a fundação de processos institucionais mais formais de integração regional(Keck; Sikkink, 1999, pg.90).

²⁸ Desenvolvidos ao longo da trajetória das conferências sociais globais (Viena...) os objetivos de desenvolvimento sustentável são...

Na medida em que as redes promovem a convergência ou harmonização de normas a nível regional e internacional, são essenciais para os aspectos sociais e culturais da integração. Promovem também a implementação de normas, pressionando os intervenientes-alvo para que adotem novas políticas e monitorem o cumprimento das normas regionais e internacionais. Na medida do possível, procuram maximizar a sua influência ou alavancagem sobre o alvo da sua atuação.(Keck; Sikkink, 1999, pg.90).²⁹

A constituição dos ODS em 2015 são frutos paralelos aos avanços das conferências sociais globais de direitos humanos no decorrer das três últimas décadas. A Ação Educativa afirma que representam a continuidade de ações empreendidas no nível global que buscam avançar em uma agenda comum para o desenvolvimento, processo iniciado com os ciclos de conferências mundiais realizadas de maneira mais sistemática a partir da década de 1990 (Ação Educativa, 2024). Os ODS, sendo parte de uma agenda global e de caráter não legalmente vinculante, o que significa que para que sejam cumpridos é preciso que cada país leve em frente a Agenda através de políticas locais(Ação Educativa, 2024) representam mediante os conceitos explorados uma visão, e valores, democráticos compartilhados. O ODS 4, referente à educação de qualidade, foi alvo de monitoramento por parte da Ação Educativa, que atua em políticas sociais de educação popular como foco principal.

Estudos sobre movimentos de direitos humanos com repertório multiescalar apontam como atores coletivos acionam organismos intergovernamentais, como OEA e ONU, com vistas a incidir em decisões na esfera doméstica de governo. A configuração de encaixes na arena internacional (painel de DH, audiência pública etc.) pode, ainda, ser convertida em domínio de agência quando organizações da sociedade civil são reconhecidas pela sua expertise numa temática, por exemplo, obtendo a certificação de comenda ou a atribuição de “status consultivo” na matéria (CARLOS, 2021). Em geral, os movimentos de DH, mas também os feministas, com pautas não aderentes aos programas governamentais ou com contramovimentos fortes na sociedade civil nacional, buscam encaixes nos organismos internacionais em busca da certificação de suas demandas e da imputação de obrigações internacionais ao Estado.(Lavalle; Carlos; Szwako; Dowbor; Sanchez; Rodrigues; Braga, 2023, pg. 282)

Avaliar a atuação da ONG Ação Educativa mediante um ODS específico reconhece a problemática que os ODS são uma agenda multiescalar que mobiliza atores sociais múltiplos. O intuito em mobilizar os recursos teóricos de redes, influência e institucionalização compreende os ODS como uma estratégia que

²⁹ No original: In so far as networks promote norm convergence or harmonization at the regional and international levels, they are essential to the social and cultural aspects of integration. They also promote norm implementation, by pressuring target actors to adopt new policies, and by monitoring compliance with regional and international standards. As far as is possible, they seek to maximize their influence or leverage over the target of their act.

corresponde aos “frames cognitivos” de redes transnacionais em prol de uma atuação coordenada multidimensional.

As normas partilhadas constituem frequentemente a base para processos institucionais mais formais de integração regional. Na medida em que as redes promovem a convergência ou harmonização de normas a nível regional e internacional, são essenciais para os aspectos sociais e culturais da integração. Promovem também a implementação de normas, pressionando os intervenientes-alvo a adotarem novas políticas e monitorando o cumprimento das normas regionais e internacionais.³⁰(Keck, Sikkink, 1999, pg. 90)

Os ODS são modelos ideais para se avaliar o processo de convergência de normas e valores a partir do discurso enredado. A problemática do ODS 4 demonstra uma convergência dialógica com as políticas locais do setor da educação capitaneadas pela ONG. A partir do sistema de monitoramento da sociedade civil, desenvolvido para acompanhar a evolução das metas estabelecidas, também é possível incluir uma visão crítica subalterna. Em suma, a agenda global estabelecida pelos OIs em formato de ODS se comportar tanto como um discurso intersubjetivo, que é baseado em uma visão compartilhada de desenvolvimento sustentável e valores democráticos participativos, como também se demonstra alvo de contestação por parte dos atores hierarquizados pela noção de influência.

A análise sobre o ODS 4, presente no documento organizado pela Ação Educativa, sumariza esses pontos. No documento “A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil e os desafios das metas em educação” apresenta-se uma contextualização sobre a formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável focando no ODS 4 sobre educação e traça uma correlação com o Plano Nacional de Educação, buscando mapear a participação do Brasil na Agenda 2030.(Ação Educativa, 2024)

Nessa instância o principal papel da Ação Educativa em conjunto com a sociedade civil brasileira ocorre, particularmente, através das iniciativas realizadas no sentido de pressionar o governo Brasileiro para a criação de instituições no nível do Executivo e do Legislativo que possibilitem um acompanhamento sistemático, transparente e consequente sobre as ações adotadas pelo Brasil (Ação Educativa, 2024). É o exercício de um domínio de agência cujas propriedades distintivas

³⁰ No original: Shared norms often provide the foundation for more formal institutional processes of regional integration. In so far as networks promote norm convergence or harmonization at the regional and international levels, they are essential to the social and cultural aspects of integration. They also promote norm implementation, by pressuring target actors to adopt new policies, and by monitoring compliance with regional and international standards

definem a capacidade de ação dos atores aos que se reconhece agência em um âmbito de atuação específico.(Lavalle, Carlos, Dowbor, Szwako, 2017, pg.6).

A competência da Ação educativa no contexto da educação popular e a profissionalização de seus recursos para gerar dados técnicos de avaliação e monitoramento nessa temática são aplicados nas interações socioestatais e transnacionais, é um alicerce tripartite e interdependente entre Estado, ONG e OI. Através da relação entre as metas e indicadores para a educação propostas pelo ODS e o governo brasileiro vemos, através da pesquisa da Ação Educativa, o comprometimento legal Sancionado através da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE)[...]constituindo uma referência central para os entes federativos em relação às políticas educacionais a serem implantadas.(Ação Educativa, 2024).

As metas em educação foram construídas através de um intenso processo de negociação entre governos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e atores privados, que teve como insumo os aportes desenvolvidos no âmbito da UNESCO em relação às metas do acordo Educação para Todos-EPT (Education for All-EFA) 8 , que também foram renovadas em 2015. Esse acordo, por sua vez, remonta ao ano 2000, quando foi lançado o Quadro de Ação de Dakar (Dakar Framework for Action) 9 durante o Fórum Mundial de Educação, representando um esforço da comunidade internacional em avançar na realização do direito à educação no mundo, através de um conjunto de metas que vigoraram entre 2000 e 2015.(Ação Educativa, 2024)

Tabela 2 – Relação entre as metas do Plano Nacional de Educação e as metas do ODS 4

Metas do PNE	ODS Relacionado
1. Universalizar a Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e ampliar a oferta em creches para atender 50% das crianças até 3 anos	4.2
2. Universalizar o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos, garantindo que pelo menos 95% concluam na idade recomendada	4.1
3. Universalizar o Ensino Médio e elevar a taxa de matrículas, visando uma taxa líquida de 85%	4.1
4. Universalizar o acesso à educação para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades	4.5
5. Alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental	4.1
6. Oferecer Educação em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas,	4.1, 4.7

atendendo 25% dos alunos da Educação Básica	
7. Melhorar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades	4.1
8. Elevar a escolaridade média da população para pelo menos 12 anos no último ano do PNE, reduzindo desigualdades educacionais	4.1, 4.5
9. Elevar a taxa de alfabetização e reduzir o analfabetismo funcional	4.6
10. Integrar a educação de jovens e adultos à educação profissional, garantindo pelo menos 25% das matrículas nessa modalidade	4.3, 4.4
11. Expandir a Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando qualidade e pelo menos 50% de expansão no setor público	4.3, 4.4
12. Expandir o acesso à Educação Superior, elevando a taxa bruta de matrícula para 50% e a líquida para 33% da população de 18 a 24 anos	4.3
13. Melhorar a qualidade do corpo docente, aumentando a proporção de mestres e doutores	4.3, 4.c
14. Aumentar as matrículas na pós-graduação stricto sensu	4.b
15. Implementar política nacional de formação para profissionais da educação básica	4.c
16. Formar professores em nível de pós-graduação e oferecer formação continuada	4.c
17. Valorizar os profissionais do magistério, equiparando rendimentos e assegurando planos de carreira	4.c
18. Assegurar planos de carreira para profissionais da Educação Básica e Superior	4.c
19. Promover gestão democrática da Educação, com consulta pública e apoio técnico	17.1
20. Ampliar o investimento em Educação para atingir 7% do PIB no 5º ano do PNE e 10% até o final do decênio	17.1

Fonte: elaboração própria adaptado de Ação Educativa (2017)

A finalidade desta estrutura é compreender o atual estado do comprometimento dos planos globais e nacionais para com o direito da educação pública de qualidade. A Ação Educativa então surge como um suporte avaliativo crítico dessas metas e interações socioestatais, regulando assimetrias entre a tangibilidade e recepção dos objetivos. A organização dos dados técnicos permite ao

ator evidenciar distâncias entre as ações pela Educação de qualidade e seus objetivos finais, sejam elas estruturais, devido a limitações internas, políticas, como a garantia de metas “pouco substanciais”, em relação ao que foi estabelecido no item 4.6³¹ sobre a alfabetização de jovens e adultos, comparando os dados de analfabetismo funcional(alfabetização plena) aos dados de alfabetização básica.

Essa posição fiscalizadora e consultiva permite que:

Ao se criarem estruturas fortes de monitoramento, com indicadores definidos e mecanismos de mensuração no âmbito nacional, os países colaboram para que a Agenda tenha relevância e seja posta em marcha aumentando, assim, as possibilidades de avanço e cumprimento de suas metas, garantindo que os Objetivos decantem do plano global para a realidade local.(Ação Educativa, 2017, pg. 18)

Nesse sentido, o ODS 4 da Agenda 2030 é um recurso integrado que possibilita o desenvolvimento de agendas internas que promovem a educação, aumentando sua legitimidade e aplicabilidade. Ao mesmo tempo, ele é contestado pelo domínio de agência doméstico, incluindo redes da sociedade civil organizada. Essa contestação é representada aqui pela perspectiva de um membro ativo na construção do debate e na prática em torno desse tema tão importante.

Alguns resultados positivos deste trabalho de advocacy da sociedade civil já podem ser identificados. Desde 2015, o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030, constituído em 2015 por organizações de diferentes localidades do país que já acompanhavam o processo de construção dos ODS, tem atuado para que o governo crie uma instância para monitorar o cumprimento das metas e para garantir que políticas sejam postas em marcha nesse sentido. Foram realizados encontros com representantes do governo, seminários e audiências públicas para discutir a importância da Agenda 2030 e a necessidade de estruturas estáveis direcionadas exclusivamente para o cumprimento das metas.(Ação Educativa, 2017, pg. 19)

O capítulo a seguir dá continuidade à construção dessas redes transnacionais em um cenário hostilizado onde o governo se avessa às demandas da sociedade civil. Observamos aqui um papel coordenado entre os atores e as políticas sociais construídas em amplas esferas de debate e a influência das redes transnacionais. A ONG Ação Educativa demonstra a potência da sociedade civil nos canais institucionalizados e formais, mas fica o questionamento: Quando as estruturas do Estado dão as costas ao que é construído dentro desse espaço público multidimensional, as entidades da sociedade civil são capazes de engrossar o tom?

³¹ Os ODS 4.6, voltado para a alfabetização de jovens e adultos foi alvo de fortes críticas, pois, ainda que contemple uma meta específica para o tema, ela não apresenta indicadores definidos e ambiciosos, mas sim uma definição vaga acerca da alfabetização de adultos através do termo “substancial proporção”, não criando, assim, um compromisso cuja mensuração possa ser ancorada em uma meta específica.(Ação Educativa, 2017, pg.16)

3. O CASO DO DECRETO 10.502 E COALIZÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE IMPUTAÇÃO

No recorte temporal dos governos Lula e Dilma (2002-2015) a sociedade civil tem desempenhado um papel de destaque, assumindo responsabilidade, e até o protagonismo das políticas sociais públicas em âmbito nacional. Valendo-se das estruturas de participação civil conquistadas ao longo do recorte temporal rememorado(1970-2015) as ONGs conseguiram impor, através de redes e articulações multidimensionais, sua influência e domínio em interações formais socioestatais. O governo, até então, demonstrava abertura para as demandas da sociedade civil organizada.

Ao assumir a Presidência da República, o governo Lula construiu as bases de um novo pacto com a sociedade civil organizada, por meio da criação e institucionalização de novos espaços participativos. Exemplos destas iniciativas encontram-se na criação do CDES, nas novas funções assumidas pela SG-PR, no incentivo à formação de novos fóruns participativos, na elaboração e revisão de um método participativo e na criação do grupo de trabalho organizado entre representantes da sociedade civil e do governo, de forma paritária, para discutir e aperfeiçoar este mesmo método. (Faria, 2010, pg. 202)

Nos capítulos anteriores observamos a atuação coordenada da sociedade civil dominando espaços mais formais, se institucionalizando e adquirindo fluência em parâmetros estratégicos, técnicos, representativos, jurídicos, burocráticos e em âmbito transfronteiriço. Essas habilidades ressoam com a ideia de encaixes e domínios de agência que foram construídos em processos históricos, com origem nas lutas dos movimentos sociais, que antes de adotar uma postura de zelar, manter e desenvolver os espaços ampliados de participação civil, na forma de entidades institucionalizadas(mais precisamente como na ONG Ação Educativa), estavam arriscando tudo pela construção desses espaços de participação em meio a ação militante no período de redemocratização.

Porém, a sinergia foi suspensa com a chegada de frentes neoconservadoras, principalmente no governo Bolsonaro (2018-2022) que executou um projeto de desmonte dessas instâncias participativas, demonizando explicitamente a ação das ONGs. Com os canais de comunicação formal sendo inundados em detrimento da nova agenda reacionária foi preciso uma adaptação brusca que transitou entre uma coexistência para a resistência. Essa resistência se deu enfaticamente com um

amplo repertório - de velhas e novas estratégias, respectivamente pelo caráter de ação direta e então pelos meios de influência institucionais - por parte dos atores sociais.

Em entrevista dada à revista *Centro da metrópole*, Adrian Gurza Lavalle, Monika Dowbor, Euzeneia Carlos e José Szwako discorrem sobre o conceito de encaixe institucional. Uma questão que atrai o interesse dessa pesquisa é um determinado padrão referente a esses encaixes em âmbito internacional.

Acreditamos que, quando as organizações e atores sociais se articulam de forma estável com níveis de governança supranacional e essa articulação promove efeitos na política nacional, dado o acesso que obtiveram naquela arena, opera um encaixe com uma lógica que precisa ser mais bem estudada e compreendida. Nos trabalhos de Rios (2019) e de Szwako e Perissinotto (2019), interações e articulações com organizações internacionais mostram-se de extrema importância para a ativação de encaixes em nível nacional. No caso da política de direitos humanos, Carlos (2021) mostra como organizações de movimento social se especializaram na implementação de programas de proteção nas esferas estadual e nacional e, no âmbito internacional, alçaram o reconhecimento como comenda da OEA e ONU e lhes foi atribuído o “status consultivo especial” pela ONU, atestando, nesse caso, seu domínio de agência em questões relativas à proteção e à promoção dos direitos humanos. (Lavalle; Carlos; Szwako; Dowbor; Sanchez; Rodrigues; Braga, 2023, pg. 277)

Ao comentar sobre a possibilidade de encaixes institucionais em Organismos Internacionais, os autores avaliam cenários onde a análise empírica pode elucidar as dinâmicas de influência que esses encaixes são capazes de operar. Já vimos aqui o potencial em que organismos internacionais e suas instâncias decisórias e de produção de recomendações podem ser utilizados para disputar as arenas nacionais ou subnacionais – por exemplo, o famoso “efeito bumerangue” (KECK; SIKKINK, 1998). O cenário que será estudado é aquele que Euzeneia Carlos propôs refletir sobre a possibilidade de encaixes em organismos internacionais em contextos de restrições e ameaças na arena doméstica. (Lavalle; Carlos; Szwako; Dowbor; Sanchez; Rodrigues; Braga, 2023, pg. 282)

Os movimentos de DH, mas também os feministas, com pautas não aderentes aos programas governamentais ou com contra movimentos fortes na sociedade civil nacional, buscam encaixes nos organismos internacionais em busca da certificação de suas demandas e da imputação de obrigações internacionais ao Estado. Isso é particularmente interessante, entre outras coisas, porque aponta o potencial dos constrangimentos políticos e ameaças locais como impulsionadores da construção de encaixes em outras escalas de decisão. (Lavalle; Carlos; Szwako; Dowbor; Sanchez; Rodrigues; Braga, 2023, pg. 282)

Os ataques recorrentes do governo que levaram a desinstitucionalização permeiam uma gama extensa de retrocessos no que tange especialmente os compromissos do Estado com a política social, ambiental, com os direitos humanos, com a inclusão socioeconômica e com o fortalecimento da ordem democrática — inclusive o papel da participação (Bezerra; Almeida; Lavalle; Dowbor, 2024, pg.10). Com o Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, utilizando-se de denominação a mais ampla possível, decretaram-se extintos todos os colegiados da administração pública federal direta (Bezerra; Almeida; Lavalle; Dowbor, 2024, pg.11). Os autores também afirmam uma redução das conferências nacionais onde as remanescentes, e promovidas pela sociedade civil tornaram-se espaços de oposição ao novo governo. (Bezerra; Almeida; Lavalle; Dowbor, 2024, Pg.10)

O caso do decreto 10.502 é mais um desses retrocessos. Me refiro como caso do decreto 10.502 a mobilização das entidades da sociedade civil, incluindo a ONG Ação Educativa reunidas pela Coalizão Brasileira de Educação Inclusiva (CBEI) para combater um desses desmontes, respectivamente aos ataques às políticas de educação de qualidade. O decreto institui a “Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida”, mas trata-se de uma modelagem arcaica baseada em argumentos anti científicos e completamente distantes dos avanços das políticas de inclusão. Seu impacto geral pode ser sistematizado na seguinte tabela:

Tabela 3 – Impacto das propostas da PNEE, vulgo decreto 10.502, para a educação.

<p>1. Estimula o corte de orçamento das escolas</p>	<p>Ao viabilizar recursos para salas e instituições especializadas, o orçamento destinado ao fortalecimento das escolas comuns passa a ser dividido com outras instituições. Sem o investimento adequado em escolas comuns inclusivas (como formação de professores, construção de espaços acessíveis e tecnologias assistivas), o Estado não honra o compromisso de torná-las cada vez mais aptas a receber todos os estudantes.</p>
<p>2. Desvaloriza a educação de qualidade</p>	<p>A educação inclusiva incentiva escolas e professores a ampliarem seu repertório e a desenvolverem novas habilidades para apoiar as</p>

	necessidades de cada estudante. Sem a inclusão, as experiências de aprendizagem serão limitadas, permitindo o enfraquecimento da educação de qualidade para todos.
3. Responsabiliza estudantes pelo fracasso escolar	Não se deve partir do pressuposto de que existem estudantes que “não se beneficiam” da escola comum. Esse entendimento, além de discriminatório, exime o Estado de sua responsabilidade. O governo tem a obrigação de investir na educação inclusiva e a escola de construir todos os apoios que forem necessários para garantir o acesso, a permanência e o aprendizado de todos.
4. Ameaça o direito à educação	As atividades desenvolvidas nas instituições especializadas não substituem o ensino regular. No entanto, o texto do Decreto flexibiliza o direito à educação ao afirmar que alguns estudantes “não se beneficiam” da escola comum (que, como diz o nome, é o espaço que deveria ser comum a todos) e retomar as instituições segregadas como alternativa. Ou seja, o Decreto abre precedente para a exclusão escolar de todo e qualquer estudante, tenha ou não deficiência.
5. Incentiva a segregação sob o pretexto de dar “escolha”	De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 55), “Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.” Ou seja, é dever do Estado, da família e da sociedade assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação. Isso significa que “as possibilidades de escolha dos educandos e das famílias” devem estar dentro de alternativas de escolas regulares que estão em acordo com o ordenamento jurídico que regula a educação no país.
6. Desconsidera os benefícios da educação inclusiva	Todos se beneficiam diretamente da escola comum inclusiva. Sabemos,

	porém, que nem tudo está perfeito: há muitas melhorias a serem feitas nas escolas. Elas envolvem investimentos em salários, formação e continuidade das políticas nacionais. Contudo, tais desafios exigem respostas urgentes, criativas e bem executadas, mas não segregadas. Não há evidências que mostrem os benefícios de instituições segregadas. Por outro lado, estudos comprovam que a inclusão traz ganhos acadêmicos e socioemocionais para todos os estudantes.
--	--

Fonte: elaboração própria adaptado de Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva (acessado em 2024)

A resposta mais abrangente advinda da ação das entidades da sociedade civil em rede(CBEI) nessa temática se deu com a organização do livro “Pela inclusão: os argumentos favoráveis à educação inclusiva e pela inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502”. O livro mobiliza uma rica discussão sobre a estruturas institucionalizadas e judicializadas que alicerçam os direitos de pessoas com deficiência e o acesso a uma educação pública inclusiva e de qualidade livre de discriminação e com adaptações razoáveis em todos os níveis de educação, e também o direito fundamental de participarem do debate público por meio de suas organizações representativas, ou seja, as pessoas com deficiência devem ser consultadas no desenvolvimento de toda política que lhes diga respeito (Pela Inclusão, 2022, pg.148).

Ademais, o livro reúne estratégias de incidência com base nas estruturas constitucionais e convencionais que foram construídas com o protagonismo da sociedade civil global em instâncias participativas. A extensão do sistema de proteção aos direitos da pessoa com deficiência à educação de qualidade é vasto, então é necessário tomar o caminho do documento para citar, em primeiro lugar, o art. 205 que prevê a educação como direito de todos e estabelece como seus objetivos não só a qualificação para o trabalho, mas também o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (Pela Inclusão, 2022, pg.43) crivando a noção de igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I), destoando da interpretação excludente do PNEE.

Em segundo, temos a estrutura Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência(CDPD) que foi anexada como Emenda Constitucional e, mediante seu 24º artigo estabelece, então, de forma expressa, que, para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral, sob alegação de deficiência[...] (Pela Inclusão, 2022, pg.43). Não apenas há um encaixe convencional que ajuda a legitimar os argumentos e a restringir o avanço do decreto como também existe o ODS 4 acordado pela Agenda 2030 e adaptado no antigo PNE, que aborda as questões de infraestrutura do ambiente escolar e a inclusão nos itens:

4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos

4.5 - Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade.

O intuito de resgatar esses itens é demonstrar que ao antepor o decreto com os recursos constitucionais e convencionais a Coalizão representativa tem maestria em refrear as investidas reacionárias. A combinação entre encaixes institucionais articulados entre si e sua inscrição em níveis de autoridade mais elevados é conveniente[...] porque resguarda seus interesses da contingência e poupa os atores de ter que disputar novamente amanhã as batalhas vencidas hoje (Lavallo, Carlos, Dowbor, Szwako, 2017, pg. 22), ou seja, existe um padrão de auto sustentação nas lutas dos movimentos sociais ao institucionalizar esses recursos e, através do domínio de agência, defendê-los.

Temos, dessa forma, que, no modelo fixado pela CF/1988, pela CDPD e demais tratados internacionais, é incontroverso o direito das pessoas com deficiência a uma educação inclusiva, a qual deve desenvolver-se necessariamente dentro da rede regular de ensino junto às demais crianças, devendo a escola, nesse contexto, refletir a diversidade existente na sociedade brasileira. A educação especial e o atendimento educacional especializado não substituem o ensino regular obrigatório, sendo apenas complementares e suplementares a este. Assim, mostra-se devido o reconhecimento da inconstitucionalidade e inconveniência da PNEE, instituída por meio do Decreto 10.502. (Pela Inclusão, 2022, pg.45)

A manifestação do repertório de ação da rede transnacional CBEI, representada aqui por 50 entidades da sociedade civil, incluindo ONGs e movimentos sociais institucionalizados, gira em torno da estratégia de duplo controle. Notavelmente se configura nessa estratégia a presença do efeito

bumerangue para legitimar, através dos recursos jurídicos-convencionais, a defesa dos direitos à educação e os direitos das pessoas com deficiência da desinstitucionalização orquestrada pela agenda governamental alheia ao interesse público.

O controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade têm algo em comum e algo de distinto. Trata-se de um mesmo fenômeno de aferição de conformidade a um parâmetro, o que, no universo do Direito, significa aferir a validade de um ato em vista dos padrões de juridicidade. O controle de constitucionalidade verifica se um ato é compatível com a Constituição, enquanto o controle de convencionalidade verifica se um ato é compatível com a convenção (tratado) internacional (Rothenburg, 2013 apud. Dória; Cardoso, 2020, pg.4)

Graças à sobreposição dos fenômenos históricos da institucionalização das organizações e demandas alinhadas à herança dos projetos políticos participativos, o aumento da influência, juntamente com a ampliação do leque de atuação nacional e transnacional, e o contraste do cenário autoritário que levou a essa performance conjuntural, credibilizam a argumentação em prol da noção de uma sociedade civil transnacional que mobiliza e representa o poder civil de baixo para cima.

Os legados das políticas e a posição e recursos de atores interessados em defender um determinado colegiado – e em condições efetivas de fazê-lo – são expressão do processo de institucionalização da respectiva política; isto é, dos processos de interação socioestatal que, eventualmente, definiram feições relevantes da política – inclusive o papel dos colegiados e de outros encaixes nela existentes (Bezerra; Almeida; Lavalle; Dowbor, 2024, Pg.16)

Há também de se ressaltar o contraste cenográfico, fazendo referência a um momento pré governo neoconservador e então um momento em meio ao governo, do desenrolar do efeito bumerangue na construção das normas compartilhadas, como vimos na estruturação do ODS 4 e a dinâmica tripartite entre o Estado, a sociedade civil nacional, e os OIs e então a retomada dessas interações socioestatais num ambiente de risco para as instituições consolidadas via instâncias participativas. Ao avaliar essas duas circunstâncias é possível compreender: a) processos de complexificação organizacional, os quais são combinados à participação dos militantes no processo decisório; b) a ampliação dos vínculos com instituições políticas; c) O engajamento dos atores coletivos em instituições participativas, por sua vez, é acompanhado por processos de reelaboração e ressignificação discursiva acerca da relação sociedade-Estado, caracterizados por linguagens de cooperação e contestação. (Carlos, 2011, pg 317).

A influência da articulação dos argumentos favoráveis a verdadeira educação inclusiva culminaram, juntamente com a adoção de uma postura abrupta

antigo governo³², na mobilização de setores sociais imputando a responsabilidade nos partidos de oposição. Os frutos pós-eleição em 2022 foram colhidos quase instantaneamente, com a revogação do “decreto da exclusão” no dia 3 de janeiro de 2023.

Concluindo, aqui fez-se o exemplo de quando ativistas usam processos transnacionais para alterar dinâmicas domésticas como fortalecer a aplicação dos direitos humanos no âmbito nacional, ou promover desenvolvimento sustentável e democracia. (Khagram; Riker; Sikkink, 2002, p. 10).

Um mundo plural, pautado por um processo contínuo de negociação entre Estados sob contínua pressão exercida pela sociedade civil seria a opção de uma governança global exercida através do amplo consenso e poder legítimo. (COX, p. 92).

³² Devido a polaridade do cenário político mediante as eleições de 2022 seria possível induzir até uma tendência partidária vinda dos atores sociais estudados, seja pela urgência de reaver o projeto democrático participativo ou pela própria sobrevivência desses atores, tendo em vista o apagamento institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Amarrando os fatos às idéias trabalhadas nos capítulos deste trabalho de conclusão de curso, é possível observar um processo adaptativo da sociedade civil nacional e transnacional. Ao longo de 50 anos, as ONGs e os movimentos sociais se institucionalizaram e incrementaram ao seu repertório recursos de influência nas duas esferas, aquém e além do Estado.

No primeiro capítulo, acompanhamos o processo de "renascimento" da sociedade civil nacional, transitando entre as arenas informais onde se dá a mobilização política de ação direta para as arenas formais, mediante a institucionalização dos movimentos e organizações através de encaixes que se deram em espaços de participação democrática que os mesmos lutaram para conquistar. A institucionalização é entendida aqui como um conjunto de fatores que influem diretamente na capacidade de impor suas demandas e objetivos, como o aumento do repertório de atuação através da profissionalização em temas jurídicos e organizacionais, a articulação em redes de movimentos sociais institucionalizados e ONGs que compartilham do mesmo projeto político.

Munidos pelo discurso da nova cidadania brasileira, da participação e das pautas ético-políticas relativas aos novos movimentos sociais, como o desenvolvimento sustentável e justiça social, enxergamos a hereditariedade dos valores sociopolíticos dos movimentos sociais carregados através do tempo por suas facetas institucionalizadas. Nos últimas décadas (2000-2020) testemunhamos Organizações Não Governamentais, originadas dessas lutas e conquistas, dominando esses espaços participativos e se responsabilizando pela gestão de políticas públicas com foco regional voltadas ao interesse público, ao mesmo tempo que influenciam o Estado, através de encaixes e domínios de agência, nas políticas nacionais.

A sociedade civil se prova, ao influir e pressionar o Estado em direção ao comprometimento com o interesse público como um espaço público representativo não-estatal.

No segundo capítulo, essa influência é posta à prova em redes transnacionais da sociedade civil, com foco na atuação da ONG Ação Educativa, cuja trajetória institucional é explorada no primeiro capítulo. Também é discutido o papel da sociedade civil transnacional sob a perspectiva neogramsciana, examinando as

interações socioestatais que consideram a assimetria de poder, a diversidade de interesses e a dinâmica hegemônica. Esses elementos permitem analisar as redes transnacionais como fonte de articulação das demandas da sociedade civil global e avaliar como são construídos os discursos intersubjetivos compartilhados entre os atores transnacionais em questão.

Empiricamente, observa-se como as Organizações Internacionais e os atores sociais, representados pela Ação Educativa, elaboraram, nesse espaço delineado pelas conferências sociais globais e pelas estruturas legais de proteção internacional dos direitos humanos, objetivos de desenvolvimento sustentável para implementação. O conceito do "efeito bumerangue", que descreve a dinâmica de interações entre o Estado e a sociedade civil transnacional, é utilizado como ferramenta de análise para demonstrar como a sociedade civil nacional pôde, por meio de encaixes institucionais internacionais, ampliar sua influência e controle tanto sobre políticas sociais quanto sobre o espaço público não estatal.

A Ação Educativa esteve envolvida na gestão, fiscalização e produção de conhecimento por meio da avaliação e monitoramento dos objetivos integrados pela agenda 2030, especialmente o ODS 4, que se concentra na educação de qualidade. Esses objetivos foram incorporados ao Plano Nacional de Educação, e seu cumprimento é pressionado tanto em nível nacional quanto internacional. Os ODS são contestados pela ONG quando preveem algo intangível para a realidade brasileira, denotando o papel consultivo assumido pelos OIs e manifestando-se em estruturas participativas, representadas neste caso pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, consolidada pelo processo de institucionalização desse ator social.

No terceiro capítulo, observamos as interações socioestatais em um momento de aversão, contrastando com as ações coordenadas dos governos anteriores ao governo neoconservador recente. Enquanto no restante do trabalho de conclusão de curso acompanhamos a consolidação de estruturas participativas, neste capítulo acompanhamos o uso extenuante dos recursos institucionalizados para defendê-las. Com os contínuos retrocessos do governo bolsonarista em relação à Educação de qualidade pública e inclusiva, representados pelo decreto da exclusão 10.502, foram mobilizados recursos jurídicos por entidades da sociedade civil participantes da Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva. Esses recursos constituem uma evocação mútua dos poderes constitucionais e convencionais.

Conclui-se que o repertório jurídico-institucional articulado em pressões simultâneas é uma estratégia contemporânea dos atores transnacionais e foi resultado de um processo histórico endógeno e exógeno que não seria possível sem o domínio das arenas formais e a crescente institucionalização dos atores sociais nacionais. O documento "Pela Inclusão: os argumentos favoráveis à educação inclusiva e pela inconstitucionalidade do decreto nº 10.502/2020", concebido no contexto da articulação da CBEI, é um livro testemunhal, científico e jurídico que defende que as conquistas pela educação de qualidade são construídas e consolidadas através da constituição e revestidas pela legitimidade dos tratados e convenções. O Estado não pode e não deve adotar posturas autoritárias sobre esses assuntos sem passar pelo crivo da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Comitê das ONGs da ONU recomenda Abong para obtenção de status consultivo.** 2023. Disponível em:

<https://abong.org.br/2023/06/13/comite-das-ongs-da-onu-recomenda-abong-para-obtencao-de-status-consultivo/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

Ação Educativa. **A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil e os desafios das metas em educação.** 2017. Disponível em:

<https://acaoeducativa.org.br/publicacoes/implementacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-e-os-desafios-das-metas-em-educacao/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Ação Educativa. **Um outro mundo é possível.** 2024.

<<https://acaoeducativa.org.br/projeto/um-outro-mundo-e-possivel/>> Disponível em: Acesso em 24 de março de 2024.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 383-398, 2012.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika. **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro.** Dados, [S.L.], v. 67, n. 4, p. 1-49, 2024. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>.

BRANCHER, Pedro. **Agência e Estrutura em Sistemas Internacionais: a ontologia do realismo científico e suas implicações para uma agenda de pesquisa** | agency and structure in international systems. Mural Internacional, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 266-277, 31 dez. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2018.39008>.

BRANDÃO, L. C. (2011). **A literatura sobre movimentos sociais: interações entre a política institucional e a política não institucional.** BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, (71), 123–143.

BUDINI, Terra Friedrich. **Atores, processos e diferenças conceituais nos debates sobre “sociedade civil global”**. REVISTA DE ESTUDOS INTERNACIONAIS , v. 2 , p. 88 - 102 , 2011. ISSN: 22364811.

CAMACHO, Marianela Navarro; LEÓN, Carlos Luis Mena. **El paradigma tecnocrático: una mirada crítica desde diversas perspectivas**. Teoría y Praxis, [S. L.], v. 20, n. 40, p. 49-78, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://rd.udb.edu.sv/server/api/core/bitstreams/2564fd1f-9cd5-415e-8c70-5173f9d22848/content>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 84, p. 315-348, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452011000300011>.

Coalizão Brasileira Pela Educação Inclusiva. **Quais são os impactos do Decreto 10.502 para a educação?** Disponível em: <https://inclusaopratomundo.org.br/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva. **Pela inclusão : os argumentos favoráveis à educação inclusiva e pela inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502**. São Paulo, SP: Instituto Alana, 2022.

COX, Robert. The point is not just explain the world, but to change it. In Christian Reau-Smit and Ducan Snidal The Oxford Handbook of International Relations (New York: Oxford University Press, 2008): 84-93. Cap. 4.

DAGNINO, E. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994. p.103-115,

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: tendências recentes. **Journal Of Iberian And Latin American Research**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 75-104, jul. 2001. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13260219.2001.10429606>.

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

DÓRIA, Davi Barretto; CARDOSO, Henrique Ribeiro. **O EFEITO BUMERANGUE COMO AGENTE MODIFICADOR DO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNO.** Revista de Direitos Humanos em Perspectiva, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 1, 3 set. 2020. Conselho Nacional de Pesquisa e Pos-Graduacao em Direito - CONPEDI. <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2526-0197/2020.v6i1.6411>.

ESCUDERO, Camila. **Identificação das organizações da sociedade civil (OSC) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: um estudo a partir do mapa das osc.** Artigos Gife, [S.L.], v. 2, n. 2, p. 4-12, 2020. Grupo de Institutos Fundações e Empresas. <http://dx.doi.org/10.33816/gife.20200202a6>.

FARIA, Cláudia Feres. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?** Revista de Sociologia e Política, [S.L.], v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/GrdfVB5TTcqympRgDPDXsdx/>>

FUNDAÇÃO ALPHAVILLE. Quais são as formas de participação da sociedade civil? 2018. Disponível em: <https://fundacaoalphaville.org.br/quais-sao-as-formas-de-participacao-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada(IPEA). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil** / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : Ipea, 2018. 176 p. : il., gráfs., maps. colo. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf>

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

GURZA LAVALLE, A.; Carlos, E ; Dowbor, M. ; Szwako J. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência.** Textos para Discussão CEM (Online), v. 19, p. 01-40, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JORNAL DA USP . A tecnocracia se sobrepõe à democracia na gestão do Estado. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/a-tecnocracia-se-sobrepoe-a-democracia-na-gestao-do-estado/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James; SIKKINK Kathryn. Restructuring world politics: Transnational social movements, networks and norms. Vol 14. University of Minnesota Press, 2002.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Transnational advocacy networks in international and regional politics.** International Social Science Journal, [S.L.], v. 51, n. 159, p. 89-101, mar. 1999. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00179>.

LAGE, V. C. “Sociedade Civil Global”: Agentes Não Estatais e Espaço de Interação na Sociedade Política. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 151-188, jun. 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; SZWAKO, José; DOWBOR, Monika; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues; RODRIGUES, Fernando Peres; BRAGA, Victoria Lustosa. **Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência.** Política & Sociedade, [S.L.], v. 21, n. 51, p. 270-298, 23 ago. 2023. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

LIBARDONI, Marlene. **Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy.** Revista Estudos Feministas, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 207, 2000. DOI: 10.1590/%x.

Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 20 abr. 2024.

NOGUEIRA, João Pontes. Notas sobre a contribuição da teoria crítica à problematização do espaço nas Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 353-380, 2000.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Plataforma Dhesca Brasil e Ação Educativa. **Cartilha Direito Humano à Educação**. 2011. Disponível em: https://intranet.mprj.mp.br/documents/10227/14586286/Cartilha_Direito_Humano_a_Educacao_2011.pdf. Acesso em: 29 fev. 2024.

RENNÓ, Lucio R.. **Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a américa latina**. Revista de Sociologia e Política, [S.L.], n. 21, p. 71-82, nov. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782003000200006>.

RIOS, F. **Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016)**. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 255-283. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. <https://doi.org/10.7476/9788575114797.0008>

RUGGIE, John Gerard. **Constructing the world polity: essays on international institutionalization**. Londres: Routledge, 1998.

TEODÓSIO, A.S.S. **O terceiro setor e a cidade: impasses, desafios e perspectivas de ação de ongs no poder local**. Organizações & Sociedade, [S.L.], v. 11, n. , p. 155-169, 2004. FapUNIFESP (SciELO)

VILLA, Rafael A. Duarte. **Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea.** Revista de Sociologia e Política, [S.L.], n. 12, p. 21-33, jun. 1999. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44781999000100002>.