



**CENTRO UNIVERSITÁRIO EUROAMERICANO – UNIEURO
PRÓ-REITORIA E PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO/MBA EM GESTÃO DE DIREITOS HUMANOS**

VANDERLAN HUDSON ROLIM

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DE MINAS
GERAIS: análise e propostas**

Brasília, setembro /2008

VANDERLAN HUDSON ROLIM

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DE MINAS
GERAIS: análise e propostas**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada como pré-requisito parcial para a conclusão do Curso de Especialização/MBA em Gestão de Direitos Humanos do Centro Universitário EUROAMERICANO – UNIEURO.

Orientadora: Prof. Simone Ambros

**Brasília
Setembro, 2008**

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Rita Lúcia de Almeida Costa, CRB 6.Reg. 1730

R748a Rolim, Vanderlan Hudson
A atuação do Conselho Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais: análise e propostas. / Vanderlan Hudson Rolim; Brasília : UNIEURO, 2008.

74 f.

Monografia (Pós-Graduação) - Curso de Especialização/MBA em Gestão de Direitos Humanos) – Centro Universitário Euroamericano – UNIEURO.

Bibliografia: f. 72-74

1. Direitos Humanos 2. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos CONEDH. I. Ambros, Simone, (Orientadora). II. Título.

CDU 342.7(815.1)

VANDERLAN HUDSON ROLIM

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DE
MINAS GERAIS: análise e propostas**

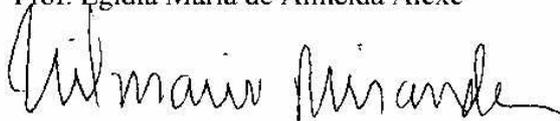
Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do grau de Especialista em Gestão de Direitos Humanos e aprovada em sua forma final pelo curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão de Direitos Humanos do Centro Universitário UNIEURO.

Data de aprovação: 10/10/2008

Banca Examinadora



Prof. Egídia Maria de Almeida Aiexe



Prof. Nilmário Miranda



Prof. Jacqueline Passos Silveira

Dedico este trabalho aos meus pais e à Professora Simone Ambros, por todo o apoio e paciência durante a sua elaboração.

Em especial ao Major Wladimir, ao Professor Hugo, ao Tenente Coronel Campolina, aos entrevistados nesta pesquisa e todos àqueles que me incentivaram na conclusão deste curso.

Lista de abreviaturas

CRFB/88 -	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONEDH -	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
ONG -	Organização Não Governamental
IBAM -	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ALMG -	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
GLBTT -	Grupo de Lésbicas, Bissexuais, transexuais e travestis
SEDESE -	Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado
CEIVT -	Comissão Especial de Indenização às Vítimas de Tortura
EQUIP -	Escola de Formação Quilombos dos Palmares
UFRN -	Universidade Federal do Rio de Grande do Norte
FEEPD -H	Fundo Estadual de Promoção dos Direitos Humanos

RESUMO

Após vários movimentos sociais ocorridos nos últimos trinta anos do século XX, surgiram diversos mecanismos de participação popular que favoreceram o diálogo e proporcionaram à sociedade discutir, fiscalizar e deliberar políticas públicas entre órgãos legalmente constituídos e os governos federal, estadual e municipal. Um desses instrumentos legalmente constituídos, no âmbito Estadual, é o Conselho Estadual de Direitos Humanos, que tem a função de deliberar políticas públicas de promoção e defesa dos direitos humanos no âmbito do Estado de Minas Gerais. Assim, este trabalho pretende analisar a atuação deste Conselho como órgão gestor de direitos humanos utilizando a pesquisas bibliográfica e documental, bem como entrevistas com os conselheiros a fim de materializar os avanços e dificuldades do Conselho após sua criação. Ao final, apresentar-se-á algumas propostas para a melhoria desse espaço público tal importante para a temática dos direitos humanos.

ABSTRACT

After several social movements occurring in the last thirty years of the twentieth century, there were various mechanisms for popular participation which facilitated the dialogue and debate have brought to society, monitor and decide public policies between legally constituted bodies and governments federal, state and municipal levels. One of these instruments legally constituted, under State, the State Council for Human Rights, which has the task of deciding public policy of promoting and protecting human rights within the State of Minas Gerais. Therefore, this paper aims to examine the actions of this Council as a manager of human rights by using the research literature and public documents and interviews with advisers in order to materialize the progress and difficulties of the Council after its creation. In the end, it will present some proposals for the improvement of public space as important to the theme of human rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ESPAÇO PÚBLICO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DE DIREITOS HUMANOS	13
1.1 Espaço público de ontem e de hoje	13
1.2 Espaço público na modernidade	17
1.3 Espaço público e mídia: concorrência desleal	18
1.4 Participação popular: várias vozes para o bem comum	20
1.5 Gestão Democrática de Direitos Humanos	22
2 CONSELHOS GESTORES: ESPAÇO DE DIVERGÊNCIA, EM BUSCA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA	26
2.1 Histórico e tipos de conselho	26
2.2 Os Conselhos Gestores: origem legal, características e conceito	27
2.3 Princípios dos conselhos gestores	29
2.4 Regimento Interno e atas de reuniões dos conselhos gestores	30
2.5 Dificuldades encontradas nos conselhos gestores	32
2.6 Instituições Nacionais de Direitos Humanos	34
3 METODOLOGIA	37
3.1 Introdução	37
3.2 Pesquisa bibliográfica	38
3.3 Pesquisa documental	38
3.4 Instrumento de coleta de dados	39
3.5 Construção e realização da entrevista	40
4 CONEDH: ESPAÇO DA DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIVERSIDADE	42
4.1 Criação e estrutura do CONEDH de Minas Gerais	42
4.2 Do Regimento Interno do CONEDH de Minas Gerais	44
4.3 O CONEDH de Minas Gerais como gestor de políticas de Direitos Humanos	46
4.3.1 Participação dos conselheiros	48
4.3.2 Escolha e qualificação dos conselheiros	50
4.3.3 Impacto do CONEDH na agenda dos direitos humanos	53
4.3.4 Principais ações do CONEDH	55
4.4 CONEDH e Estado: aliados ou adversários?	56
4.4.1 Tomada de decisões no Conselho	57
4.5 O CONEDH como espaço público deliberativo	60
4.5.1 Projetos: algo a ser alcançado	62
4.5.2 Recursos financeiros e infra-estrutura	63
4.6 Análise dos pontos positivos do CONEDH	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), importantes transformações sociais surgiram através de leis que beneficiaram grupos ou interesses coletivos, jamais visto na história deste país, como por exemplo, Lei contra a Tortura, Estatuto do Idoso, Estatuto do Torcedor e Estatuto da Criança e do Adolescente. O acesso da pessoa de participar de assuntos públicos, antes tutelados somente pelo Estado, com a Constituição Federal, tornou-se a porta aberta para ampliar o exercício da cidadania e favorecer o surgimento de espaços públicos que favorecessem o encontro de pessoas e como lugar de manifestação de vontades, de expressão dos interesses coletivos e o local para a excelência humana (ARENDDT, 2007, p. 59).

O surgimento dos experimentos participativos no Brasil data nos anos 70, num cenário de manifestações populares como novas oportunidades de ocupar espaços vazios não atendidos pelas formas de participação existentes e uma contribuição significativa na mudança cultural política, voltada para um anti-estado. Num segundo momento, logo nos primeiros anos da década de 80, o fortalecimento dos movimentos sociais provocou a institucionalização destes, formando grupos com idéias comuns em torno de interesses socialmente reconhecidos. Essas instituições criam novas formas de relação entre a sociedade, os partidos políticos e agências públicas em geral. Assim, nas palavras de Cardoso (2004, p. 83):

Foi o grande momento em que todos os conselhos de participação começaram a ser criados, desde o conselho da mulher até o conselho do negro, de habitação, de saúde e, agora mais recentemente, o Conselho da Criança, criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Há uma ampliação do modo de gerir as áreas de políticas públicas com a aceitação e abertura de espaços novos onde os movimentos sociais entram – tudo isso de um modo muito parcelado. (sic)

Como um desses espaços institucionalizados, os conselhos gestores são uma inovação na participação sociopolítica (GOHN, 2003), formando um tipo de espaço de encontro entre representantes da população, poder político e sociedade civil que tratam sobre a gestão dos bens públicos. Importante para a compreensão desse assunto é saber o significado e a amplitude do termo conselho. Conforme Quicherat (2000) os conselhos são espaços de deliberação, autoridade;

resolução, plano, projeto, voto, decisão, parecer, opinião, sentimento, moderação, conjunto de pessoas com poder para deliberação, resolver, planejar, projetar, manifestar-se, reunir-se com pessoas com patentes para deliberação. Como espaços democráticos, são um grande avanço para a democracia brasileira no sentido de estender ao indivíduo sua participação na vida pública e favorecer a implementação de políticas públicas voltadas para o bem comum.

Nesta perspectiva, o tema Direitos Humanos contempla conquistas importantes em relação a ocupação de espaços nas agendas governamentais. Ainda existem situações em que se percebem graves descasos de direitos humanos, mas admite-se que, com muita persistência, o assunto não pôde mais ser excluído dos programas de governo e de projetos sobre Gestão em Direitos Humanos, sendo um grande avanço. Neste caso, os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos são espaços de discussão de políticas públicas inovadoras e de boas perspectivas para a promoção dos direitos humanos. De fato, o assunto é novo. Não há Conselhos Estaduais na maioria dos estados. E, quando eles existem, são atrelados ao Poder Executivo. Além disso, algumas observações devem ser consideradas para estes casos: o nível de formação e conscientização dos sujeitos coletivos que participam como as Organizações Não Governamentais (ONG), associações, entidades civis e pessoas individuais e qual espaço de poder a gestão pública confere a esses organismos, entendendo como uma via de mão dupla.

Portanto, o interesse pelo tema se justifica devido a expansão dos direitos humanos e a ampliação de seus olhares em diversas áreas sociais no mundo contemporâneo. Suas gerações, a cada contexto histórico, abrange responsabilidades obrigando o Conselho a se fortalecer perante as outras agências públicas, tornar-se mais independente e autônomo em relação ao poder executivo, e, ao mesmo tempo, reconhecer-se como canal de fomento de redes. Com a criação do Conselho, algumas preocupações são: a democratização das políticas públicas do Estado e a criação de espaço público, mediante a participação da comunidade e de órgãos da sociedade civil, em assuntos que envolvem direitos humanos. Para tanto, utilizou-se como objeto de estudo o CONEDH de Minas Gerais, com sede na cidade de Belo Horizonte. Por ser um conselho antigo, sofreu diversas modificações estruturais de ordem técnica e legal ao longo dos anos, sendo necessária uma análise mais próxima de que maneira é a participação do CONEDH como conselho gestor de políticas públicas na educação e promoção de direitos humanos em Minas Gerais. Assim, este trabalho pretende verificar em que medida o CONEDH de Minas Gerais atua como órgão gestor efetivo de políticas de Direitos Humanos do Estado?

Como objetivo geral, o trabalho verificará se o CONEDH de Minas Gerais atua como órgão gestor efetivo de políticas de Direitos Humanos.

Para os objetivos específicos se deseja:

a) resgatar, na literatura específica, fundamentos teóricos a respeito dos conselhos gestores como espaço público e de políticas públicas;

b) identificar conceitos, composição, finalidades, objetivos, estrutura, importância como espaço público de políticas públicas, práticas de promoção e proteção de direitos humanos e limitações do CONEDH de Minas Gerais;

c) apresentar sugestões para a (re)afirmação do CONEDH como espaço de políticas públicas e de promoção dos direitos humanos.

Como hipóteses, este estudo verificará se o CONEDH de Minas Gerais atua como órgão gestor efetivo de políticas de Direitos Humanos do Estado.

A noção de espaço público, democracia participativa e cidadania são citadas neste trabalho por estarem vinculadas umas as outras, com estreitas relações no processo da reconstrução democrática e como elementos centrais que constituem o mecanismo de expansão de direitos, de disputa política, de elaboração de políticas públicas e, principalmente de aproximação do Estado.

Este trabalho é organizado em quatro capítulos a fim de facilitar e desenvolver alguns conceitos teóricos relacionados ao tema. O capítulo 1 apresenta algumas reflexões sobre o espaço público na Antiguidade Clássica, a construção e importância do espaço público na sociedade, como esse espaço tem perdido sua importância na sociedade atual, a necessidade de construir um espaço público como canal de interlocução entre a comunidade, o executivo e a sociedade civil, conceito e importância da participação popular e gestão democrática de direitos humanos. O capítulo 2 expõe o surgimento, conceito, importância, finalidade, composição, objetivos, legislação, tratados e pactos que estão relacionados ao conselho gestor, despertando a atenção do leitor, em especial, para este capítulo. No capítulo 3 está a metodologia, explicitando os métodos utilizados para a pesquisa como: análise da legislação do CONEDH de Minas Gerais e a realização de entrevistas, sendo satisfatórios para o desenvolvimento do trabalho. A análise do CONEDH de Minas Gerais é apresentada no capítulo 4, abordando a criação, legislação, funcionamento, relação entre as teorias de base e as entrevistas, a fim de atingir os objetivos,

responder o problema e validar, ou não, a hipótese. Por fim, tem-se o fechamento deste trabalho com as considerações finais analisando os avanços, os resultados e ações do CONEDH de Minas Gerais, bem como algumas sugestões.

CAPÍTULO 1

ESPAÇO PÚBLICO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DE DIREITOS HUMANOS

Espaço público é um tema de importante reflexão na sociedade contemporânea. Seu surgimento data desde a antiguidade, atravessa o Renascimento e a Idade Média, até os dias de hoje. Mas, aos poucos, o seu significado tem sido prejudicado, gerando intensas discussões. É, sem dúvida, uma das formas de consolidação da democracia. Para melhor aprofundamento, este capítulo apresenta os ensinamentos de Arendt (2007), Castro (1999) e Nascimento (2005), bem como as análises de Costa (2002), Avritzer; Costa (2004), que contribuem para melhor noção de espaço público e suas relações com direitos humanos. Para a discussão sobre a perda desse espaço na modernidade têm-se os trabalhos de Esteves (2003) e Dupas (2003). A seção que trata de participação popular é vista sob as observações de Dias (2008) e Valla (2008). Para a questão da gestão democrática de Direitos Humanos, cita-se a colaboração de Rodrigues (2006).

1.1 Espaço público de ontem e de hoje

O termo espaço público não é novo. Chamado de *ágora* pelos gregos, era a praça principal na constituição da *pólis*, ou cidade. Compunha-se de um local vazio no seu centro para que os cidadãos gregos se reunissem, e, ao redor, possuía mercados, feiras livres e edifícios de caráter público. Enquanto elemento de constituição do espaço urbano, a *ágora* manifestava-se como a expressão máxima da esfera pública urbana grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o *cidadão grego* convivia uns com os outros, fomentando discussões políticas e tribunais populares. Era o espaço da cidadania, da liberdade e símbolo da democracia direta na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito a voto. Os gregos diferenciavam de outras civilizações pelo fato de desenvolverem espaços próprios para a manifestação da cidadania. (ARGAN, 1998).

Na experiência grega, as decisões na *pólis* partiam da discussão à ação, ou seja, como uma resposta a um acontecimento. Para os gregos, colocar a discussão em primeiro plano significava

oposição à violência e satisfatória para a solução de problemas da cidade. Conforme Arendt, (2007, p. 35-36):

[...] tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. [...] forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da pólis, característicos do lar e da vida em família [...].

A *ágora* dos dias de hoje é denominada de espaço público. Este espaço, também chamado de arena ou esfera (COSTA, 2002) pode ser reconhecido como lugar de manifestação de vontades, de expressão dos interesses coletivos e o local adequado para a excelência humana (ARENDRT, 2007, p. 59). Ganhou significância no Brasil, a partir dos anos 80, momento em que o povo se organizou contra a repressão do Estado nas suas mais diversas áreas, formando grupos de interesse coletivo chamados de sociedade civil. Para Arendt (2007), o espaço público está relacionado à verdadeira ação política em que há a participação de vários atores, em torno de uma ação e representação de interesses.

Mas, o que vem a ser espaço público? Na visão de Arendt (2007, p. 59 e 62) seu conceito está:

“em primeiro lugar, que tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. [...] A presença de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nós mesmos.” e **continua**, “Em segundo lugar, o termo <<público>> significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele”. (sic)

Nessa perspectiva, ser visto e ouvido pelos outros tem uma significância que transcende a nossa compreensão. No espaço público não se tem uma exclusão, mas uma heterogeneidade de pessoas que, sobre um determinado assunto, vêem e ouvem em ângulos diferentes. As opiniões divergentes são importantes para se chegar a um consenso. O espaço público é o espaço de adversidade, da visão de mundo, da construção de várias perspectivas e de uma evolução social e humana. No espaço público, há a interação e a ação entre os homens, fundamentos para a vida política em sociedade. O poder da retórica está à frente de atitudes persuasivas, antes de qualquer ação, que poderia ser praticada de forma equivocada, insatisfatória e violenta, a discussão é a evidência para substituí-las. Para Arendt (2007) o termo apresenta dois entendimentos distintos,

mas correlatos. Primeiro, centra-se na idéia de que o que pode ser visto e ouvido por todos significa livre acessibilidade sendo partilhada entre os homens. O segundo é que, somente pode existir o público, o *comum*, se os homens se relacionarem entre si. O isolamento do indivíduo não produz o público. No mesmo sentido, Castro (1999, p. 11) corrobora com os pensamentos de Arendt em dizer que o espaço público

seria o espaço político por natureza, porque nele os indivíduos teriam a liberdade de se expor, discutir e chegar a um senso comum necessário à construção de um mundo comum, que é artefato humano e depende de uma forma específica de sociabilidade. No espaço do comunicável, a esfera pública impõe o critério da relevância, exigindo dos indivíduos a discussão de assuntos tidos como importantes para a coletividade. Por meio da ação e do discurso, cada um pode manifestar a sua singularidade, e a pluralidade de idéias é essencial nas deliberações que todos, em conjunto, devem tomar.

Para Arendt (2007), as principais características da esfera pública são: ação, poder, política, liberdade e pluralidade, para um enlaçamento das relações entre os homens e a possibilidade de criar discussões com o intuito de se chegar a conclusões comuns. Neste sentido, o espaço público é considerado o local adequado para o desenvolvimento da cidadania, onde o indivíduo é o centro das atenções capaz de mudar a si mesmo e o mundo sendo ponto de intermediação das demandas da comunidade. É capaz de relacionar com o outro, compreende diversas opiniões, é competente para resolver problemas da sua comunidade sem o uso da violência, substituindo-a pela discussão, discernimento e ação.

Ao contrário de ser um espaço específico e delimitado como na Grécia, o espaço público na sociedade contemporânea é o local das relações difusas entre os homens e mulheres. Como exemplo de espaço público moderno tem-se: igrejas, ruas, local de trabalho, imprensa, praças, clubes, escolas, conselhos, entre outros. Esses espaços possuem a capacidade de acomodar atores sociais com o propósito de conviver entre si, construir interesses coletivos, atender demandas específicas, defender interesses, manifestar, pressionar a criação de novas leis, de novas políticas públicas e de reconhecimento social. Enfim, um jogo de interesses plurais que consolidam a cidadania e a democracia participativa (CASTRO, 1999, p 19).

No espaço público os homens são capazes de se comunicar com o fim de estabelecer acordos, sendo isso possível somente devido à interação, à diversidade de interpretação e à

capacidade de entendimento público, firmando, assim, uma democracia participativa. Neste sentido, Nascimento (2005, p. 2) considera que Arendt (2007) distingue duas dimensões relacionadas ao homem e está inserido na esfera pública. O primeiro seria o homem como agente, significando a capacidade de inovação e criação dada pela expressão da liberdade, torna-se visível a todos e gera conflitos. O segundo seria o homem como ser moral, ele participa de um espaço onde as discussões não estão voltadas para interesses próprios, particulares, mas movido por expressões coletivas, de interesse público, pautado em princípios valorativos para atingir objetivos comuns, utilizando a rede dialógica, acordos e consentimentos. Daí o conflito deixa de existir e passa a ser fonte geradora de consenso.

Ao contrário de como se pensava até a primeira metade do século XX em que o espaço público era a construção da democracia somente pelo sufrágio universal (NASCIMENTO, 2005), o mesmo autor considera que, nos dias atuais, esse pensamento é uma limitação da ação dialógica e decisionística que o espaço público guarda no seu âmago, pois

a demanda crescente da democracia participativa na atualidade impulsiona o debate em direção ao elemento argumentativo na análise da arena pública. Os agentes sociais, nessa abordagem, participam e argumentam publicamente, e, ao fazerem isso, fazem uso da razão pública. Se ela não se ocupa em averiguar as vontades, promove, no entanto, uma discussão racional entre indivíduos iguais que possibilita o entendimento do interesse público.

E complementa, citando Avritzer¹, (2000, p. 36) que o espaço público é o lugar onde “indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apontam demandas em relação ao Estado”.

No espaço público possibilita relações entre os indivíduos, tornando-os seres sociais. A interlocução é necessária a fim de estabelecer uma relação entre discurso e ação, e também, a fonte de consulta para deliberar questões que podem traçar o destino da coletividade. De acordo com Nascimento (2005), neste espaço, imagem não é tudo, não deve ser tudo ou a tradução de tudo como acontece quando a mídia monopoliza as informações. Daí a grande preocupação de estender a cidadania, explorando o espaço público e suas relações internas entre os cidadãos.

¹ AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Política*. n. 50. São Paulo: Revista Lua Nova, 2005.

Não diferente de Arendt, Costa (2002, p.12 e 15) atribui que

“[...] a esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social”, **bem como** “[...] a arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas”.

Na mesma direção, Avritzer; Costa (2004, p. 714) apontam o espaço público como “a arena viva e dinâmica na qual permanente processo de construção, desconstrução e reconstrução discursiva e simbólica da nação tem lugar”.

Diante das afirmações apresentadas, chega-se a um consenso de que nenhuma atividade tornar-se excelente se o mundo não proporciona espaço para o seu exercício (ARENDR, 2007, p. 59). Sem dúvida, o espaço (ou esfera, ou arena) público não é uma simples acomodação de pessoas ou lugar onde essas pessoas vivem. É, por excelência, o local onde tudo se vê, tudo se ouve, e que todos os seres humanos estão em contato uns com os outros. Na sua simplicidade de conceito, é o centro gerador de opiniões por meio de interações comunicativas capaz de emergir questionamentos e decisões para o bem coletivo a fim de traçar caminhos para as instituições e atos do governo legitimando as práticas do sistema político.

Para este trabalho, estudar a esfera pública é compreender a importância da discussão, da ação, da liberdade, das decisões e da participação de todos sobre o tema Direitos Humanos. Reconhecer o poder atribuído ao espaço público e sua natureza decisionística, justifica um somatório significativo na validação da democracia participativa e numa sociedade complexa aberta e inacabada numa constante des + construção e re + construção.

1.2 Espaço público na modernidade

Um dos questionamentos que Arendt (2007) apresenta sobre espaço público diz respeito à sua perda em detrimento da modernidade. No seu entendimento, a modernidade tornou a sociedade competitiva, vazia nos valores humanos e atomizada, declinando o homem público e substituindo o discurso à instrumentação, sendo esta última concentrada nas mãos de poucos.

Para esta reflexão, far-se-á também menção a Castro (1999), Costa (2002), Avritzer; Costa (2004) e Nascimento (2005).

O aparelhamento e a instrumentação das opiniões comuns por meio do rádio, jornais e televisão, limitam a capacidade da ação e da discussão no espaço público “deixando o homem isolado e sem referências coletivas para o interesse comum. O isolamento reflete uma existência humana que prioriza interesses privados” (CASTRO, 1999, p. 12). O homem, preso a condensação de informações prontas e alienadas, fecha-se em seu particular, não se importando com o outro e com o mundo. Seu discurso é uma cópia da produção de informações manipuladas pela mídia e suas ações pautadas naquilo que ele vê e ouve como certo. A perda do poder discursivo e de opiniões é apontada por Nascimento (2005) como um forte aliado para as estratégias políticas de persuasão sendo estas facilitadas pelos recursos midiáticos. Sem dúvida, os recursos midiáticos são importantes na processualização dos debates públicos, mas torna-se inviável quando suas interferências provocam o enfraquecimento das bases do espaço público, sendo essas bases a discussão, a ação, a liberdade e o consentimento público. Para Arendt (2007) a massificação de informações produzidas pela sociedade moderna provoca uma uniformização de opiniões e de comportamentos tanto singulares quanto consumistas conduzindo ao conformismo social e comprometendo a pluralidade de discussão. Além das opiniões construídas, o homem moderno preocupa somente em garantir a sua sobrevivência como indivíduo e não como grupo, prendendo-se ao materialismo e consumismo.

1.3 Espaço público e mídia: concorrência desleal

Embora as pessoas tenham se tornado participantes mais ativos na esfera pública por meio de atores e representações sociais, as capacidades de ação e do discurso perderam qualidade, a partir do momento que a mídia passou a conquistar a vida pública e privada das pessoas. Considerada como importante ator na construção do espaço público no Brasil (COSTA, 2002, p. 34), percebe-se que, na prática, a esfera pública é construída com base em ações persuasivas e de imagens sensacionalistas tomando o lugar das ações discursivas e argumentativas.

No campo sentimental, a imagem sensacionalista e comovida de vítimas da violência, produzidas pela mídia, fortalece o surgimento de decisões imediatistas e não democráticas. De acordo com Dupas (2003), frente a essas imagens, os olhos das pessoas se abrem como uma

carantonha de extremo espanto e, ao mesmo tempo, refletem um sentimento de fraqueza e de desproteção. A construção da imagem gera uma limitação da liberdade e “[...] passa a ser percebida como possível unicamente na esfera privada e gera a progressiva privatização da cidadania”. (DUPAS, 2003, p. 15). Assim, a discussão de assuntos públicos aos poucos se degradam e formam, pela mídia, padrões de solução criados por um pequeno grupo de pessoas que detém o poder de manipulação e como um espaço assenhorado (COSTA, 2002).

A sedução pela imagem proporcionada pela mídia corrompe e se torna uma ameaça à opinião coletiva. Debruça-se sobre os indivíduos sociais uma aparente conclusão do permissivo senso comum tomado como opinião da coletividade, ao invés, da mídia, ser uma importante ferramenta mediadora de decisões, como pontua Esteves (2003, p. 18):

Se este destino é para os media uma ameaça (externa) ou uma forma intrínseca de sedução que eles lançam sobre a própria sociedade, saber se o seu papel nesta história é o de vítimas ou o de algozes, por agora será uma questão que fica em aberto: a sua crise ética e moral está, em qualquer caso, determinada por uma situação geral da comunicação pública em que os próprios media cada vez menos se apresentam como instâncias mediadoras das decisões e da formação da vontade colectiva dos cidadãos, em espaço simbólico onde as tensões e os conflitos deveriam adquirir visibilidade, pelo contrário, os media apresentam-se mais como um domínio de intervenção por excelência de *dispositivos performativos* (de <<respostas>>/reações individuais), uma espécie de máquina geradora de <<soluções>> (ditadas por estritas regras de eficácia), alimentada pela ideologia do <<tudo é possível>> e <<tudo é permitido>>, capaz de triturar qualquer tipo de problema que se lhe coloque pela frente. (sic) (**grifo nosso**).

O espaço público, como arena de liberdade, interesses, conflitos sociais, discernimento e ação é ameaçado pela deformação da mídia que limita a discussão e a argumentação. Por mais que a mídia desfigure a importância do espaço público no mundo moderno, será sempre necessário reacender o contato entre os indivíduos face a face, como forma de soerguer a cidadania na exigência de publicidade, igualdade, liberdade e participação.

Assim, o espaço público é dimensão ampla de muitas vozes, cria a necessidade de construir mecanismos de representação de interesse público forte, autônomo, voluntário, confere legitimidade, conquista e incentiva a participação popular.

1.4 Participação popular: várias vozes para o bem comum

Participação é termo muito usado nos dias atuais e ainda muito aclamado por aqueles que vêem nesse vocábulo a prática democrática. O conceito de participação sofre diversas modificações de acordo com o momento histórico, apesar de sua prática ser mais antiga que a sua definição (GOHN, 2003). Teoricamente, a análise do termo “participação” teve várias contribuições de pensadores muito conhecidos como Rosseau, Mill, Cole, Toqueville, Marx e Pizzorno (GOHN, 2003), assim como em algumas áreas do conhecimento como a sociologia, as ciências sociais, as ciências políticas e a pedagogia (GOHN, 2003). Atualmente, a participação é compreendida como “um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades” (GOHN, 2003, p. 15-16). Como derivativo do entendimento liberal², a mesma autora considera que

A participação corporativa é um movimento espontâneo dos indivíduos, mas advém de uma adesão do espírito (e não da razão movida por um interesse particular). Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo superior chamado ‘bem comum’. Esse bem comum é o núcleo articulador dos indivíduos, portanto a razão do impulso para participar está fora dos indivíduos, além de seus interesses pessoais. Usualmente, a concepção corporativa busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade (2003, p. 16).

Como forma de interação e de força de interesses coletivos, a participação é o meio satisfatório das pessoas manifestarem suas preferências, seus desejos e satisfazerem suas necessidades. Mas onde buscar essa participação?

A utilização das ruas como o espaço público para incentivar a participação popular por meio de manifestações públicas destaca-se a partir da década de 80, quando o povo brasileiro foi às ruas para reivindicar e conquistar direitos, materializando-as na CRFB/88, ou “constituição cidadã”. O termo participação popular apresenta diversos conceitos, muitas vezes com dificuldade de clareza. Na visão de Dias (2008), citando Bondenave (1994, p. 22)³, argumenta

² Gohn, 2003, p. 16, apresenta outro derivativo, a participação comunitária, que não será tratada aqui.

³ BONDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994, 8ª ed., 84 p. (Coleção Primeiros Passos).

que no conceito popular, o termo participar significa “tomar parte ou ter parte em algo”. A mesma autora, citando Bava (1994, p. 9)⁴, complementa “a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”.

Para melhor esclarecimento, Dias (2008) considera dois tipos de participação: a política e a popular. Para a primeira, é um tipo de envolvimento individual ou coletivo na vida política da nação, como por exemplo, o sufrágio universal, militância em partidos políticos e exercício de função pública. Para a segunda, não se restringi a uma limitação de envolvimento de pessoas⁵, mas amparar, em sua plenitude, o adjetivo “popular” advindo de “povo”. Existe ainda a terceira, chamada de mutirão. Este caracteriza-se pela participação de pessoas de um determinado local que realiza atividades que deveriam ser realizadas pelo governo (VALLA, 2008, p. 9) Neste sentido, a participação popular toma um conceito mais amplo caracterizando “o conjunto de nacionais de um Estado, e, em sentido político, agrega todos os nacionais portadores de direitos políticos, vale dizer, todos os cidadãos de um Estado” (DIAS, 2008, p. 46, *apud* ACQUAVIVA, 1994, P. 24-26⁶). Assim, a participação popular se dá por qualquer cidadão que

toma parte no governo da sociedade; importa em dividir assentos nos espaços de definição das políticas públicas; significa questionar o monopólio estatal, como gestor da coisa pública; implica reconhecer que interesses antagônicos podem ser legitimamente expressos como objeto de disputa; envolve a possibilidade de competir, publicamente, pela prevalência no plano político, dos próprios interesses; compreende o direito de ser ouvido e de ter a opinião efetivamente considerada nos centros de poder governamental. (DIAS, 2008, p 47-48).

A participação popular também se refere às classes populares e à classe média, compreendendo diversas ações de diferentes grupos sociais desenvolvidas para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e ou serviços básicos na área social. (VALLA, 2008) Existe, assim, um entendimento claro da participação provocar uma

⁴ BAVA, S.C. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, R (org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 3-9.

⁵ Dias cita o trabalho de Daniel (1994, p. 30) em que o autor aponta o não engajamento de alguns seguimentos sociais como inclusos na participação popular. Para mais detalhes, consultar: DANIEL, C. *Gestão Local e participação da sociedade*. In: VILLAS-BOAS, R. (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 21-41.

⁶ ACQUAVIVA, M. C. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994, 335 p.

significativa intervenção do povo na formação da vontade estatal numa disputa com o governo. Essa disputa tem uma conotação importante no envolvimento do povo nos problemas sociais, analisa e sugere soluções ao Estado a fim de atingir o bem comum⁷. Observa-se que a participação popular vai muito mais além do que, juridicamente, pode-se considerar como uma efetiva participação popular. Para esse entendimento, a CRFB/88 cita as maneiras de participação popular, tais como: plebiscito (artigo 14, I); referendo (artigo 14, II); iniciativa popular (artigo 14, III); cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, XII); exibição anual das contas municipais (artigo 31, § 3º); reclamação relativa à prestação de serviços públicos (artigo 37, § 3º); denúncia aos Tribunais de Contas (artigo 74, § 2º); provocação do inquérito civil (artigo 129, § 1º) e pelos conselhos gestores de políticas sociais (artigos 194, VII; 198, III; 204, II e 205, *caput*), sendo, este último, tratado no próximo capítulo. Construir formas efetivas de participação é uma longa jornada e reafirmação de conquistas democráticas. A participação constitui um envolvimento da comunidade muito importante para se construir a cidadania⁸.

Mas não basta somente participar se não existir uma ação coordenada, com metas e objetivos que devem ser traçados quando o assunto é público. Para isso, o termo gestão tem sido muito utilizado nos dias atuais e na área dos direitos humanos como uma forma de administrar questões públicas.

1.5 Gestão Democrática de Direitos Humanos

Falar de Gestão Democrática de Direitos Humanos parece difícil, quando se encontra algum governo ou grupo que insiste em caminhar sozinho, toma decisões de forma autoritária e

⁷ Dias (2008, p. 48 e 49) comenta que, para alguns autores, a participação popular “resultaria na lentidão ou na paralisia do processo de tomada de decisões políticas e de sua implementação e a incapacidade do homem comum para atuar racionalmente no processo de tomada de decisões políticas”. Para maiores detalhes sobre o assunto, ver: BENEVIDES, M. V. de M. *A Cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991, 2008p.

⁸ O termo cidadania não será tratado, de forma específica, neste trabalho. Mas, seu conceito básico não pode deixar de ser citado e importante para o entendimento desse trabalho. Assim recorre-se aos ensinamentos de Covre (2006, p. 08-10) que comenta que a cidadania é *um processo dialético em constante percurso em nossa sociedade. Primeiramente, ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e soberano. Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna pra fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. O primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos.*

não se compromete com a comunidade. Se assim proceder, estará fadado ao insucesso e a destruição de uma gestão com vistas à democracia.

Para evitar esses dissabores e impedir que a participação democrática caminhe para sua exaustão, tratar o tema Direitos Humanos como Gestão Democrática trás legitimidade, além de mostrar à comunidade seriedade, transparência, eficiência e eficácia sobre as questões públicas. Mas, para atingi-los, a criação de espaços específicos para comungar os interesses coletivos, como é o caso dos conselhos, podem construir e fortalecer ações que visem o bem comum e assegurem os direitos humanos. Para isso, Rodrigues (2006, p. 01), considera que o conselho dependerá de

uma atuação consciente e planejada. Por esta razão é muito importante o conhecimento da realidade e a realização de um planejamento estratégico, como passo inicial de uma gestão do conselho para cumprir suas atribuições de formular, deliberar e exercer o controle social, visando superar as deficiências estruturais e o atendimento das demandas a curto, médio e longo prazos. Com este intuito, os conselhos devem buscar o apoio de órgãos públicos responsáveis pelo planejamento do ente federado ao qual se encontra vinculado, bem como o auxílio de outros profissionais convidados.

Fazer gestão significa administrar, dirigir, reger. Nos serviços coletivos, é dirigir todos os recursos disponíveis com o fim do interesse mútuo e para um bem estar social. Uma gestão bem feita possui, antes de tudo, um planejamento. Planejar é materializar as idéias, fazer projeção para realizar. É um plano para a execução do que será construído pelo grupo. É comum encontrar institutos de serviços públicos que não apresentam um plano de trabalho. Também é muito comum esses institutos não considerarem que o projeto é a demonstração de seriedade, perspectiva de futuro, uma conjunção de idéias.

A gestão democrática deve ser compartilhada por todos, haver um consenso, elencar as prioridades e traçar as metas. A divergência de opiniões tem uma convergência de ações, um fluir para um mesmo lugar, que é o interesse coletivo. Em segundo lugar, conhecer a realidade da comunidade, saber o que é importante, também faz parte de uma boa gestão democrática. De nada adianta elaborar projetos mirabolantes se não é isso que a localidade considera prioritário, desperdiça recursos públicos e traça políticas públicas ineficientes. Para evitar isso,

(RODRIGUES, 2006, p. 02), sugere um mapeamento da situação, a fim de facilitar a identificação das necessidades locais⁹:

- a) busca de informações sobre os problemas que afligem a população e suas possíveis soluções e encaminhamentos;
- b) levantamento das organizações sociais e entidades de atendimento existentes;
- c) criação de um sistema de informações em Rede, integrado tanto pelo poder público como pela comunidade;
- d) verificação da adequação dos programas de atendimento às necessidades locais;
- e) acompanhamento junto ao Poder Legislativo de projetos de lei relativos ao segmento populacional alvo dos conselhos;
- f) incentivo à participação da sociedade por meio de audiências públicas, conferências, palestras, etc.

Após o planejamento e execução, esboçar instrumentos de monitoramento e avaliação faz parte de uma boa gestão. De nada adianta realizar um excelente planejamento se não há nenhuma proposta de acompanhamento das atividades e, muito menos, um momento e uma forma de avaliação para verificar o que foi satisfatório e o que foi insatisfatório durante a realização das atividades previamente programadas.

Essas e outras ações visam resultados mais efetivos. Participações integradas que fortaleçam uma gestão democrática voltada para a promoção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, as palavras de Ferreira¹⁰ (2008, p.8) muito contribuem para a idéia de gestão de planejamento como sendo

verdadeiramente participativo, incorporando todos os agentes sociais locais como protagonistas de sua elaboração, e não apenas como ‘observadores opinativos’ em fóruns participativos com hora e pauta pré-determinados. A sociedade e a comunidade local não podem ser considerados como simples beneficiários – ou clientes, na terminologia em voga – mas como sujeitos dos processos de decisão e gerenciamento das políticas relativas ao ambiente construído. Neste sentido, e agora sim, parcerias de co-gestão dos equipamentos devem ser implementadas com as entidades locais, favorecendo a

⁹ Mesmo que Rodrigues (2006) comente a necessidade de um conhecimento da realidade em âmbito municipal, acredita-se que as mesmas sugestões podem ser utilizadas pelos conselhos estaduais.

¹⁰ O autor descreve a citação como sendo um plano de ação, que, de certa forma, não se diferencia de alguns dos objetivos do planejamento e da idéia da gestão democrática.

reconstituição do tecido social e promovendo o desenvolvimento endógeno. A participação deve se dar não só na etapa de elaboração, mas também e, sobretudo nas fases de implementação e de gestão do plano.

Assim, a criação de espaços democráticos é uma forma de participação inovadora, de encontro, de limites, de possibilidades de um diálogo entre a sociedade civil e o Estado e um aprimoramento na gestão democrática.

CAPÍTULO 2

CONSELHOS GESTORES: ESPAÇO DE DIVERGÊNCIA, EM BUSCA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Após uma longa caminhada para a construção de espaços de participação, os conselhos gestores são criados como local de acomodação da sociedade civil e do Estado para debaterem questões públicas. Para melhor compreensão do termo “conselhos gestores” abordar-se-á os estudos de Gohn (2003, 2007), Tatagiba (2002), Rodrigues (2006) e Pinheiro (2008). Na última seção, abordar-se-ão as instituições nacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, de acordo com o Manual de Criação e Reforço das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual possui importante influência na criação dos conselhos gestores.

2.1 Histórico e tipos de conselho

As análises históricas sobre o surgimento dos conselhos descreve que o termo conselho não é novo (GOHN, 2003; VIEIRA, 1992). Suas origens podem ser visualizadas nos clãs visigodos. Esse termo também aparece na época da colonização portuguesa como forma de administração de suas colônias. Gohn (2003, p. 65-70) é mais detalhista nos antecedentes históricos dos conselhos citando alguns deles que se destacaram em vários países do mundo como: a comuna de Paris, os conselhos soviéticos russos, os conselhos operários de Turim, conselhos de fábrica que se formaram no anos 20 na Alemanha, os conselhos operários e populares nos anos 50 na antiga Iugoslávia, os conselhos operários na Itália e na Espanha e os conselhos nos Estados Unidos.

No Brasil, a formação dos conselhos de cunho mais participativo tem suas origens no século XX a partir da década de 70. Nesta análise, Gohn (2003, p. 70) apresenta três tipos de conselhos que se formaram nesse período e em décadas posteriores: os conselhos criados pelo poder executivo, nos anos 70, como por exemplo os conselhos comunitários; os conselhos populares, criados nos anos 70 e parte dos anos 80 e os conselhos institucionalizados, nos anos 90, conhecidos como conselhos gestores ou setoriais.

Num ensaio elaborado por Tatagiba (2002, p. 49), a autora apresenta três tipos de conselhos que foram classificados em pesquisa/estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Comunidade Solidária em 1997: os Conselhos de Programas, os Conselhos de Políticas e os Conselhos Temáticos. Os primeiros estão relacionados a programas governamentais para grupos específicos, com algumas parcerias. São mais emergenciais e delimitados. Para o segundo tipo, são conselhos criados por força de lei, de caráter obrigatório, com competência de formulação e implementação de políticas públicas, planejamento e fiscalização. São conhecidos também como gestores ou setoriais. Exemplos disso são os Conselhos de Saúde, da Criança e do Adolescente e da Educação. Para o terceiro, não tem vinculação com lei específica e podem se apresentar por iniciativas municipais ou estaduais. Surgem a partir de idéias ou temas gerais que é peculiar à localidade. Seu formato tende a seguir o tipo de conselho político, não sendo necessariamente este. Como exemplos, citam-se os conselhos municipais da mulher, da cultura, de esportes e de transportes.

2.2 Os Conselhos Gestores: origem legal, conceito e características

Os conselhos gestores, conforme Rodrigues (2006, p. 1-2), são mecanismos de participação e de legitimidade social que criam forças a partir da CRFB/88, tornando-os institucionalizados e obrigatórios no âmbito federal, estadual e municipal, abrindo espaços importantes de participação da sociedade civil com funcionalidades plurirepresentativas (RODRIGUES, 2006, p. 2). Com a institucionalização dos conselhos, estes passaram a ser mais conhecidos como gestores¹¹ e possuem algumas características importantes, quais sejam: organismos de participação, de deliberação e controle do Estado, instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais, criadas por força de lei¹², paritários entre os representantes

¹¹ Rodrigues (2006, p. 1), citando Arzabe (2006), comenta que os conselhos gestores também são conhecidos como conselhos de políticas públicas ou de políticas setoriais. ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas*. In: RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves. *Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil*. Apostila do Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos. Módulo II, aula 5. abr.-jul. de 2006.

¹² O Princípio de Paris, Resolução 1992/54 de 3.3.92 da Comissão de Direitos Humanos da ONU e Resolução A/RES/48/134 de 20.12.1993 da Assembléia Geral da ONU fazem referência de uma instituição nacional que também seja prevista em lei. Apesar deste Princípio atribuir à instituição nacional como caráter meramente

do governo e sociedade civil, com autonomia decisória, formuladores e promotores de políticas públicas, defensores de direitos, controladores de ações públicas governamentais e não-governamentais, normatizadores de parâmetros, fiscalizadores do serviço público, definidores de diretrizes políticas (RODRIGUES, 2006), composição plural e paritária, processo dialógico, instâncias deliberativas e de reconhecimento do outro (TATAGIBA, 2002, p. 54 - 55 e 58).

Pode-se definir, segundo Moreira (1999, p. 65¹³), citado por Tatagiba (2002, p. 50) que os conselhos gestores

São órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...) os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil. (...) Os Conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem o reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção (...) Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do Chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação (exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde) (...).

Reforçando o conceito, Gohn (2003, p. 85) considera os conselhos gestores como

novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos,

consultivo, seus itens apontam para um espaço de divergências, composto por representantes do governo e da sociedade civil, que é utilizado como instrumento legitimador para a criação dos conselhos gestores.

¹³ MOREIRA, M.T.V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. In: *Informativo Cepam*, São Paulo, 1999. p. 65-69.

poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam aos processos de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tornam as decisões políticas.

Ainda com Gohn (2007, p. 185), “Os conselhos gestores são processos mediante o qual as diferentes camadas sociais de população têm acesso aos espaços de definição e avaliação das políticas públicas, especialmente as de caráter social.”

Não diferente, Tatagiba (2002, p. 54) considera que os

conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre o Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Dentro dos conceitos apresentados, entende-se que os conselhos são espaços públicos de ampla participação, de divergência, de consenso e, principalmente, de planejamento que se traduzam em práticas políticas inovadoras e que estejam relacionadas à gestão e aos negócios públicos (TATAGIBA, 2002). Eles integram a estrutura do poder executivo, subordinadas a alguma secretaria ou órgão da área social, mas independentes e autônomos. Não tem caráter remuneratório e possuem regimento interno estruturado e aprovado pelos membros.

2.3 Princípios dos conselhos gestores

Como instâncias estatais especiais, possuem alguns princípios fundamentais sugeridos por Rodrigues (2006, p. 2-4):

- a) **Descentralização:** redução do poder concentrado no Estado em detrimento da participação, fortalece a democracia e as decisões em uma gestão participativa.
- b) **Participação:** é o acesso do cidadão às decisões políticas mediante representantes da sociedade civil, eleitos por meio do voto das entidades que representarão.

- c) **Paridade e representatividade:** caracterizam a participação de pessoas da sociedade civil e do poder público, em um mesmo espaço, possui legitimidade de representação, a fim de defender o interesse comum.
- d) **Impessoalidade:** significa que o membro do conselho não deve fazer com que os objetivos a serem alcançados sejam de proveito próprio. Como representante do cidadão, deve atuar em prol da coletividade e do bem público.
- e) **Moralidade:** quanto aos atos, não ferem os princípios administrativos da boa fé e da lealdade de tal forma que os objetivos estejam dentro da legalidade e da justiça.
- f) **Publicidade:** torna-se público todo ato decidido pelo conselho. É um princípio importante para evitar o abuso do Estado em querer realizar suas próprias vontades sem o conhecimento da população e ser passível de uma prestação de contas.
- g) **Comando único:** a representação do conselho passa a ter apenas uma figura de tal maneira que vise garantir ações pontuais e racionais a fim de evitar conflitos com outras representações hierárquicas e utilize os recursos públicos com transparência.
- h) **Autonomia:** como órgãos colegiados independentes, paritários e autônomos, não estão vinculados a nenhum poder hierárquico de governo reforçando seu poder de fiscalização, de exigências da responsabilidade do Estado e de defender direitos.
- i) **Legalidade:** no direito administrativo, rege todos os atos públicos, os conselhos gestores devem atuar dentro dos parâmetros da lei, fazendo o que ela permite fazer.

2.4 Regimento Interno e atas de reuniões dos conselhos gestores

Após a criação do conselho, por meio de legislação do executivo, os conselheiros devem elaborar um regimento interno. O regimento deve ter em seu bojo o conceito, objetivo, princípios, composição e competência para atuação. O regimento interno deve ser apresentado aos demais membros e votado (PINHEIRO, 2008). Mas, muito mais amplo do que isso, o regimento apresenta “regras de funcionamento dos conselhos, as condições de negociação e o procedimento para a tomada de decisões” (TATAGIBA, 2002, p. 74).

O regimento é uma peça importante para traçar um perfil do conselho gestor, proporcionando uma coesão entre os membros e traduzindo as diretrizes que o conselho deve tomar.

Todo conselho deve registrar uma ata. A ata não deve ser considerada apenas como uma peça meramente administrativa, burocrática e formal, mas sim uma forma importante de registro público que consolida toda a discussão ocorrida na reunião, opiniões, divergências e decisões. A partir da decisão, todos os membros do conselho passam a responder pelas ações deliberadas e se comprometem com os resultados. A ata também é uma representação positiva de acompanhamento de resultados e de avaliação dos assuntos que foram discutidos.

Por muitas vezes, essa ferramenta não é tratada seriamente, como deveria ser. Não se registra ou não se leva em conta o que foi discutido nas reuniões anteriores. Por outro lado, somente é registrado na ata alguns assuntos que são relevantes na agenda do Estado. Se um tema emerge durante a reunião que seja diferente do interesse de representantes do governo, muitas vezes o tema não volta a ser fonte de uma nova reflexão. Como exemplo, Tatagiba (2002, p. 79), citando Kuguer¹⁴, (1998, p. 114), apresenta um depoimento de um conselheiro não-governamental do Conselho Municipal de Saúde de São José, Estado de Santa Catarina, sobre uma palestra sobre a AIDS que fora discutida em reunião, mas não foi resolvida e o conselho não insistiu no assunto.

Assim, nas palavras de Tatagiba (2002, p. 79) as atas são

instrumentos de reconhecimento dos conselheiros a respeito de sua própria ação. Para tanto, [...] as atas não podem ser muito resumidas para que não se restrinjam a ‘meros documentos burocráticos’, mas sejam ‘sinalizadores de posições políticas, conflitos, consensos e propostas’. Além disso, propõe que, após sua aprovação, seja distribuída uma cópia da ata para cada conselheiro, facilitando o acompanhamento dos assuntos pendentes e a comunicação com sua entidade.

Apesar das atas do CONEDH não ter sido um dos instrumentos de pesquisa para este trabalho, a inclusão do assunto nesta seção é para alertar da devida importância deste documento, bem como da forma como o documento deve ser redigido, que, além de ter conotação pública relevante é como um registro de controle para acompanhar as discussões e decisões tomadas pelo órgão gestor.

¹⁴ KRUGER, T.R. *A estratégia conselheira na área da saúde: a dicotomia entre o plano legal e o real – um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de São José*. Dissertação de Mestrado, Florianópolis: UESC, 1998.

2.5 Dificuldades encontradas nos conselhos gestores

Além dos problemas encontrados em relação às atas, os conselhos apresentam algumas dificuldades que prejudicam o bom andamento das atividades em prol do bem público. Muitas vezes essas dificuldades estão relacionadas ao corporativismo dos conselheiros, a frequência nas reuniões, a falta de capacitação dos conselheiros, a descrição do que é importante e do que não é importante para o Conselho, a ingerência do Estado e a falta de recursos orçamentários. Nos ensinamentos de Tatagiba (2002, p. 63-98), tem-se:

a) **representatividade dos conselheiros governamentais:** foi observado pouco vínculo entre o conselheiro e o órgão governamental que ele representava. Isso prejudica as decisões que ocorrem nos conselhos. Por muitas vezes as opiniões dos conselheiros nas reuniões são pessoais e não condizem com a postura do órgão representado, diminuindo o poder de decisão do conselho e dificultando um acatamento mais homogêneo do que foi deliberado. A falta de interesse político por parte do órgão do governo em implementar a decisão soma-se ao poder de decisão do representante;

b) **representatividade não-governamental:** não diferente dos representantes governamentais, também encontram pouco respaldo e vínculo com o órgão que representam, sendo seus representantes emitindo opiniões pessoais e que, muitas vezes, não estão de acordo com a opinião do órgão representado;

c) **sobrecarga dos conselheiros:** devido a facilidade e, ao mesmo tempo, a obrigatoriedade da CRFB/88 exigir a existência dos conselhos, (apesar da previsão existir somente para algumas políticas como a saúde e a educação, não atingindo, expressamente, os direitos humanos) muitos têm sido representados por pessoas que têm outras responsabilidades profissionais ou atuam em outros conselhos, dificultando uma participação mais efetiva do conselheiro. Para isso, Tatagiba (2002, p. 68) sugere que o órgão representativo visualize qual conselho teria um maior potencial para as transformações da realidade e produzirão políticas públicas dentro do seu interesse.

d) **qualificação dos conselheiros:** alguns conselhos não apresentam conselheiros com capacidade técnica para atuação, bem como não têm conhecimento do real papel deles no interior dos conselhos. Para Tatagiba (2002, p. 70) esse problema pode ser “o principal obstáculo a uma atuação mais efetiva dos representantes não governamentais nos conselhos”. Realmente,

essa dificuldade gera uma disjunção entre o papel do conselho e o que os conselheiros pensam. Não há um diálogo mais técnico impossibilitando os membros de ficarem em pé de igualdade nas discussões;

e) **assunto pertinente e assunto relevante:** a dificuldade de identificar quais são os verdadeiros temas a serem abordados pelos conselheiros gera uma disputa de questões pontuais e imediatistas para uns, enquanto outros enxergam o conselho como o formulador de políticas públicas, definindo prioridades e traçando metas de médio e longo prazo;

f) **controle do Estado sobre a agenda dos conselhos:** uma dificuldade apresentada nos conselhos, analisando os estudos de Tatagiba (2002, p. 77), é a questão dos assuntos que são tratados na reunião passarem, primeiramente, pelo Presidente do Conselho antes de ser discutido em plenária. Isso se deve ao poder centralizador previsto no regimento interno. Essa atitude diminui a oportunidade de atendimentos mais coletivos e maximiza o interesse do poder executivo;

g) **recusa do Estado em compartilhar o poder de decisão com os conselheiros representantes da sociedade civil:** mesmo que o Conselho seja o espaço de encontro entre a sociedade e o Estado, pode-se encontrar casos em que representantes do governo tentam se impor no Conselho a ponto de submeterem suas decisões entre os demais conselheiros (TATAGIBA, 2002, p. 80);

h) **recursos orçamentários:** com a obrigatoriedade de criação dos conselhos gestores, o governo federal repassa seus recursos financeiros para as áreas temáticas somente para aqueles estados e municípios que os possuem. Mas ainda encontra-se resistências por parte dos níveis governamentais em repassar esses recursos.

Diante dessas dificuldades, alguns pontos merecem ser destacados. Como a CRFB-88 prevê, cada Estado e Município devem criar os seus próprios conselhos, de caráter deliberativo e paritário. Os conselhos gestores estaduais emergem por força de lei e são vinculados, administrativamente, a uma secretaria de Estado. Possuem a competência, dentre outras, de planejar e traçar políticas públicas na respectiva área temática. Estes conselhos, bem como afirma Rodrigues (2006), não podem ser confundidos com órgão executor ou coordenador de políticas

ou programas sociais. Eles têm a missão de desenvolver políticas públicas de Estado que implica, conforme a mesma autora, citando Nogueira Neto (2004, ?¹⁵), em

normatização/formulação dessas políticas; controle das ações públicas governamentais e não governamentais; potencialização estratégica destas políticas, ou seja, promover ações de mobilização, de *advocacy* (ação política pela causa), empoderamento dos usuários destas políticas e fomento às parcerias.

Portanto, os conselhos estaduais devem, além de atender às características e princípios apresentados, criar seu regimento interno, traçar suas metas, elaborar seus planejamentos e atender, promover e proteger os direitos dos cidadãos de acordo com sua área de atuação.

No passado os movimentos sociais e conselhos eram criados como ações anti-estado e como estratégia de confronto. Atualmente, a visão é de que as ações da sociedade, representadas pelos conselhos, esteja ao lado da administração pública para auxiliar a tomada de decisão política e traçar estratégias de políticas públicas. O treinamento de seus representantes também é importante, bem como ter pessoas com capacitação na sua composição.

2.6 Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Discussões internacionais voltadas para a criação de espaços públicos, nos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de estimular e reforçar a eficácia dos sistemas governamentais voltados para os direitos humanos, tornou-se mais evidente a partir do momento em que se reconheceu que o desenvolvimento das atividades de proteção e promoção desses direitos é responsabilidade nacional.

Para potencializar as atividades de promoção e proteção dos direitos humanos, a ONU levantou a discussão da importância dos Estados-Partes estabelecerem um espaço destinado a garantir a participação da sociedade civil na temática dos direitos humanos e de auxiliar e orientar o governo local sobre ações específicas no domínio dos direitos humanos. Como resultado, nasceram as chamadas “instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos”

¹⁵ NOGUEIRA NETO, Wanderlino. *Direitos Humanos da Infância e da Adolescência no SIPIA*. Fortaleza: CEDCA, 2004.

nome dado pelo Alto Comissariado da Nações Unidas com o intuito de criação de espaços de encontro entre o Estado e a sociedade civil (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

Após diversas discussões e experiências isoladas em países que tinham esses espaços constituídos, a ONU, em 2008, elaborou o “Manual Sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”. O manual contém orientações aos governos de como e o quê deve ser observado quando se pretende criar uma instituição nacional de proteção dos direitos humanos. Também encontra-se um conjunto de diretrizes e recomendações sobre o funcionamento, sensibilização, aconselhamento, assistência e investigação para orientar as ações dessas instituições. Mas aqui, propõe-se apenas apresentar o conceito de instituições nacionais, a necessidade de criação deste instrumento em âmbito nacional, as convenções, conferências e princípios que tratam sobre o assunto e o papel dessas instituições nacionais na promoção dos direitos humanos.

Para a ONU, a Instituição Nacional é “um organismo instituído pelo governo ao abrigo da Constituição, ou criado por lei, com funções especificamente definidas em matéria de promoção e proteção de direitos humanos” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 9). Neste contexto, a Instituição Nacional de um governo deve ter competências próprias e instrumento legal e legítimo na temática sobre direitos humanos.

Sua importância se deve ao fato de se ampliar, cada vez mais, a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos mediante espaços próprios de garantia de direitos. Para se chegar neste propósito, muitas discussões internacionais emergiram em torno do tema. As primeiras foram apresentadas pelo Conselho Econômico e Social, em 1946. Em 1960, quatorze anos depois, suscitaram-se novas discussões, reforçando a importância da criação dos institutos nacionais. Nas décadas de 60 e 70, o desenvolvimento normativo sobre direitos humanos avançava e fortalecia, ainda mais, o debate sobre referidas instituições, o que incentivou, em 1978, a organização de um seminário para tratar, especificamente, das instituições nacionais, em Genebra, elencando as primeiras diretrizes e funções do instituto. (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 5)

Na década de 80, houve um significativo aumento no número de instituições nacionais entre os Estados-Partes, alavancando o interesse da ONU em fortalecer essa prática e culminando, em 1990, com o primeiro encontro internacional, em Paris, reunindo, em um só documento, a criação das instituições nacionais denominado “Estatuto das Instituições” ou

“Princípio de Paris”. O Princípio de Paris (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 61-63) é o principal documento que trata dos princípios, atribuições e competências das instituições nacionais. Nele, encontra-se informações quanto a significância, composição, autonomia, independência e os métodos de funcionamento desses espaços considerados importantes para a promoção e proteção dos direitos humanos.

Acenando para resultados positivos, a Assembléia Geral da ONU ratificou o Estatuto das Instituições na resolução 48/134, de 20 de dezembro de 1993, e motivou um novo encontro no mesmo ano, em Jacarta (Indonésia), para discutir a criação das instituições nacionais na região da Ásia e Pacífico e outro encontro em Tunes (Tunízia), para os representantes das instituições nacionais para a promoção dos direitos humanos. Nesses encontros foram reafirmados vários outros papéis dos institutos e recomendando aos governos fortalecerem os programas e ações das respectivas instituições nacionais, adequando a recomendação às peculiaridades internas e legislativas dos países partes. Essas instituições tem caráter consultivo, recebem e investigam queixas, fiscalizam políticas públicas voltadas para os direitos humanos, promovem e protegem os direitos humanos, sensibilizam a educação em assuntos de direitos humanos, atuam como guardiões da lei e orientam os órgãos estatais em matéria de direitos humanos. Mas para isso, os institutos devem ter alguns elementos, a fim de garantir sua eficácia: a independência, jurisdição definida e competência adequada, acessibilidade, cooperação, eficácia operacional e responsabilização (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 16-27).

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o desenvolvimento do trabalho, dividido-o em quatro seções: a primeira é a introdução, com a proposta do trabalho, as justificativas para a utilização das teorias de base e das pesquisas bibliográfica, documental e instrumento de pesquisa. Na segunda, terceira e quarta seções apresenta-se o conceito das pesquisas bibliográfica, documental e a técnica de entrevista. E na quinta seção apresenta-se a construção e aplicação da entrevista aos membros do CONEDH de Minas Gerais.

3.1 Introdução

A criação do CONEDH em Minas Gerais é uma avanço quando se trata dos direitos humanos, principalmente pelo fato de não ser uma prática encontrada em todos os estados brasileiros e a literatura para este tipo de estudo ainda ser humilde em relação a vários outros conselhos gestores existentes.

Assim, em relação ao objeto de estudo, sua escolha foi devido à facilidade de obtenção de dados e informações sobre o Conselho, bem como pela localização da sede se encontrar em uma das grandes metrópoles brasileiras, Belo Horizonte. Em relação à teoria de base, este estudo tem a intenção de se somar a vários outros trabalhos já realizados sobre conselhos gestores, principalmente em relação aos conselhos relacionados aos direitos humanos, sendo reconhecido como um espaço público e importante instrumento de interlocução entre Estado e sociedade, bem como mecanismo de participação social. Por isso, justifica a construção teórica que se inicia com os temas espaço público, participação popular e Gestão Democrática de Direitos Humanos, vistos no capítulo 2, perpassando pelo capítulo 3 onde trata, especificamente, sobre os conselhos gestores, como importantes instrumentos de envolvimento da sociedade, conquistados com muita insistência num cenário de grandes transformações sociais, políticas e econômicas no país, nos idos dos anos 80.

Para tanto, os métodos que satisfazem a realização da pesquisa são a bibliográfica e documental, tendo como referência as orientações de Gil (2007), Marconi; Lakatos (2006) e Richardson (2008) e o método da pesquisa é a entrevista. A pesquisa bibliográfica favorece uma

construção de base teórica que ajuda na interpretação do objeto de estudo. A pesquisa documental consta de documentos produzidos e escritos sobre o objeto de estudo que podem ser facilmente obtidos e consultados, possibilitando uma leitura pontual do CONEDH. A entrevista favorece uma descrição mais pontual sobre as características e opiniões dos entrevistados no grupo observado.

3.2 Pesquisa bibliográfica

Para Gil (2007, p. 44) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida “com base em material já elaborado, construído principalmente de livros e artigos científicos”. Para Marconi; Lakatos (2006, p. 43) essa pesquisa trata especificamente de “levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e impressa. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto”.

Como método importante para reunir assuntos ou temas que convergem para uma discussão e análise do CONEDH de Minas Gerais, foram escolhidos os seguintes temas: espaço público, participação popular, Gestão Democrática de Direitos Humanos e Conselhos Gestores. No momento de analisar o CONEDH, no capítulo 5, utilizar-se-á as legislações que legalizam sua criação.

3.3 Pesquisa documental

Este tipo de pesquisa constitui-se, para Richardson (2008, p. 228), como “a observação que tem como objetivo não os fenômenos sociais, quando e como se produzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as idéias elaboradas a partir delas”. Neste mesmo sentido, Gil (2007, p. 45) afirma que a pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Marconi; Lakatos (2006, p. 43) consideram que este tipo de pesquisa é também chamada de fonte secundária, sendo proveniente

dos próprios órgãos que realizam as observações. Englobam todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a

pesquisa científica. Podem ser encontrados em arquivos públicos ou particulares, assim como em fontes estatísticas compiladas por órgãos oficiais ou particulares.

Dentro deste tipo de pesquisa, este trabalho utilizou como documento as leis, decretos e regimento do CONEDH.

3.4 Instrumento de coleta de dados

Para a realização desta pesquisa, optou-se pela entrevista. Referido instrumento apresentam justificativas que favorecem seu emprego junto ao CONEDH. Neste aspecto, na visão de Gil (2007, p. 115 e 117), a entrevista

“[...] pode ser entendida como a técnica que envolve duas pessoas numa situação ‘face a face’ e em que uma delas formula questões e a outra responde”. Referido instrumento pode ser facilmente flexibilizado durante a conversa, mas, ao mesmo tempo “[...] pode ser focalizado quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão”.

Richardson (2008, p. 207 e 208) também apresenta a entrevista como sendo “uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. [...] refere-se ao ato de perceber, realizado por duas pessoas.”

Complementando, Richardson (2008, p. 213-214) considera que as técnicas de entrevistas

“Variam segundo o contexto no qual estão inseridas [...] variarão se apenas se deseja obter informação sobre certos acontecimentos, explorar as atitudes e motivações de um indivíduo ou modificar os comportamentos”. Para isso, o autor considera que, dentro das técnicas de entrevista, tem-se a entrevista guiada ou também chamada de dirigida, cujo o enfoque é “[...] obter relatos nas próprias palavras do entrevistado. O entrevistador pode ter uma idéia geral do tema da entrevista, mas o que interessa é o aprofundamento do entrevistado”.

A entrevista proporciona mais liberdade ao entrevistado em dar sua opinião sobre o objeto de estudo, o porquê e como algo ocorre adicionando à entrevista informações detalhadas que

possam favorecer aos objetivos da pesquisa. Com a utilização deste instrumento, o trabalho pretende apresentar uma análise qualitativa do objeto, sendo a maneira adequada de coleta de dados que favoreça a resposta ao problema e aos objetivos específicos.

3.5 Construção e realização da entrevista

Seguindo as orientações metodológicas dos autores, em relação a atenção às pessoas a serem entrevistadas, e pretendendo fazer uma relação das entrevistas com a teoria de base, o resgate do problema, dos objetivos específicos e da hipótese, esclarece-se que:

a) conforme levantamento realizado no CONEDH¹⁶, atualmente, existem 25 cadeiras disponíveis no Conselho, sendo que apenas quatro não estão ocupadas, sendo elas: uma para o representante da Secretaria de Defesa Social, e três para os representantes das entidades civis;

b) no total das cadeiras, temos: para as secretarias e subsecretarias do Governo do Estado, oito; para o Poder Judiciário, existem quatro; para o Poder Executivo, três; para o Legislativo, duas e para a sociedade civil, oito.

Para a realização das entrevistas, toma-se como referência a quantidade dos órgãos representativos, ficando assim distribuído: Presidente do CONEDH; um representante das subsecretarias, sendo a Subsecretaria de Direitos Humanos. Em relação ao Poder Executivo, será um entrevistado o representante da Polícia Militar. No Legislativo será entrevistado o representante da ALMG e para a sociedade civil serão dois, sendo, o representante da Defesa da Livre Orientação Sexual e o representante do Sindicato dos Jornalistas de Minas Gerais, totalizando seis entrevistas. A entrevista será realizada individualmente, no local que o entrevistado julgar adequado.

Para facilitar o desenvolvimento das entrevistas, é elaborado um lembrete, em formato de ficha, contendo perguntas, como uma diretriz, não amarrando a entrevista como se fosse um questionário, com o intuito de apenas lembrar ao entrevistado assuntos específicos que devem ser tratados (RICHARDSON, 2008, p. 214). Os lembretes são elaborados numa ordem de menor aprofundamento para maior aprofundamento, dividindo-os em assuntos sobre o Conselho e sobre os conselheiros.

¹⁶ Dado obtido em 05 de abril de 2008, pelo próprio Conselho.

As respostas são apresentadas no capítulo quatro. Os entrevistados estão relacionados às suas representações, como por exemplo: representante do sindicato dos jornalistas e representante da ALMG.

O problema e a hipótese serão tratados conjuntamente com as respostas das perguntas formuladas ao final do capítulo 5.

Portanto, o próximo capítulo apresenta uma análise, tratamento dos dados e discussão sobre o CONEDH de Minas Gerais.

CAPÍTULO 4

CONEDH: ESPAÇO DA DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIVERSIDADE

Este capítulo trata, especificamente, do CONEDH de Minas Gerais e o resultado das entrevistas realizadas com os conselheiros. Para tanto, a primeira seção aborda a criação e estrutura do CONEDH, a segunda especifica o Regimento Interno do Conselho e as demais apresentam e analisam as entrevistas com os conselheiros, discutindo a prática, atuação, legislação, pontos positivos, dificuldades e sugestões.

4.1 Criação e estrutura do CONEDH de Minas Gerais

O CONEDH foi criado pela Lei n. 9.516, de 29 de dezembro de 1987, antes mesmo da aprovação da Constituição Federal de 1988. Está subordinado à Secretaria de Estado da Justiça. É disposto como órgão colegiado de políticas públicas, consultivo e com funções limitadas de apenas promover investigações e estudos para a verdadeira aplicação de normas relacionadas à defesa dos direitos humanos.

Quatro anos depois, o Decreto n. 32.880, de 11 de setembro de 1991, dispôs algumas competências ao CONEDH como: receber, apurar e investigar denúncias de violação de direitos, promover campanhas de esclarecimentos sobre direitos humanos e pesquisas de violação desses direitos, sugerir aos órgãos públicos que lidam com formação profissional em promover encontros, seminários, debates, eventos e campanhas junto à sociedade civil e à comunidade.

Quanto à composição dos conselheiros, a legislação prevê um representante da Secretaria de Estado da Justiça, um representante da OAB/MG, um representante da Procuradoria Geral de Justiça, um líder da Maioria na Assembléia Legislativa, um líder da Minoria na Assembléia Legislativa um representante do Sindicato dos Jornalistas do Estado de Minas Gerais, um representante da Reitoria da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), um professor de Direito Penal da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), um professor de Direito Constitucional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), um representante da Mitra Arquidiocesana de Belo Horizonte, um membro da comunidade, de aguda sensibilidade na área de atuação do Conselho e de comprovada idoneidade moral. Portanto são quatro cadeiras do

governo e seis cadeiras da sociedade civil. Os membros podem ter suplentes e o mandato dos conselheiros é de três anos, sendo escolhidos e designados pelo Governador do Estado. Posteriormente, o Decreto n. 33.385, de 12 de fevereiro de 1992 acrescenta, na composição dos membros do Conselho mais duas cadeiras para representantes que estejam envolvidos na área de Direitos Humanos¹⁷.

Oito anos depois, foi assinado pelo Governador do Estado o Decreto n. 41.032 de 05 de maio de 2000, que dá nova redação ao artigo referente à composição do Conselho, abrindo oportunidade para representantes da Polícia Militar de Minas Gerais, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar, sendo uma vaga para cada¹⁸.

Pela Lei n.14.170, de 15 de janeiro de 2002, foi acrescentado uma cadeira para o representante das entidades civis em defesa do direito à liberdade de orientação sexual¹⁹.

No Decreto n. 43.613, de 25 de setembro de 2003, destacou-se a representatividade das Secretarias de Estado no Conselho e acrescentou mais três cadeiras para representantes das entidades da sociedade civil que atuam na área dos direitos humanos²⁰, totalizando 25 membros, sendo 17 membros do governo e apenas oito da sociedade civil.

Com o advento do Decreto n. 44.459, de 12 de fevereiro de 2007, extinguiu-se a Secretaria de Estado da Justiça e criou-se a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)²¹, sendo o CONEDH a esta subordinado.

As modificações legislativas favoreceram a abertura da participação da sociedade civil nas bases do Conselho. Mas, as mudanças foram, somente, na questão da quantidade de membros. Nenhuma mudança significativa em relação às atribuições, funções, competências, responsabilidades e importância desse órgão como um espaço público de efetiva participação

¹⁷ Art. 1º - O inciso XI, do artigo 4º do Decreto n 32.880, de 11 de setembro de 1991, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, passa a vigorar com a seguinte redação: 'XI – três membros da comunidade, de aguda sensibilidade na área de atuação do Conselho e de comprovada idoneidade moral'. (MINAS GERAIS, 1992)

¹⁸ Art 1º - [...] fica acrescentado dos incisos XII, XIII e XIV, com a seguinte redação:

XII – um representante da Polícia Militar de Minas Gerais;

XIII – um representante da Polícia Civil;

XIV – um representante do Corpo de Bombeiros Militar. (MINAS GERAIS, 2000)

¹⁹ Art 5º - Um representante das entidades civis, legalmente reconhecidas, voltadas para a defesa do direito à liberdade de orientação sexual. (MINAS GERAIS, 2002)

²⁰ o inciso que se refere à representatividade de entidades da sociedade civil com efetivo trabalho em defesa dos direitos humanos, substituiu a terminologia utilizada no decreto 32.880 de 11 de setembro de 1991 onde previa um membro da comunidade de aguda sensibilidade na área de atuação do Conselho, de comprovada idoneidade moral.

²¹ Art 7º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social tem a seguinte estrutura orgânica:

...

XI – Subsecretaria de Direitos Humanos

social, de deliberação de políticas públicas e de gestor democrático de direitos humanos. A importância que deve ser dada ao Conselho não está, essencialmente, na composição, e sim na capacidade e autonomia que a ele deve ser dada para potencializar a promoção e proteção dos direitos.

4.2 Do Regimento Interno do CONEDH

O Regimento Interno foi aprovado por meio do Decreto n. 35.661, de 27 de junho de 1994, sete anos após a sua criação do Conselho. O Regimento apresenta a inserção orgânica, finalidade, competência, atribuições, composição, presidência, competência da presidência, comissões e funcionamento do Conselho. Nele, verifica-se que ainda existem informações que não condizem mais com a realidade atual do Conselho. Isso se deve a algumas adaptações que ocorreram após a criação do Regimento e que não foram modificadas como, por exemplo, a subordinação, a composição, a escolha do presidente do Conselho e as comissões.

O Conselho tem a finalidade²² de investigar e elaborar estudos para a criação de normas que promovam e assegurem os direitos humanos; receber e apurar denúncias de violação de direitos humanos; notificar os órgãos violadores; receber sugestões, realizar e promover pesquisas a fim de assegurar o efetivo respeito aos direitos e liberdades fundamentais do homem; promover a divulgação de material sobre Direitos Humanos aos cidadãos; representar à autoridade policial ou ao Ministério público, sindicância, processo administrativo ou inquérito

²² A Lei n. 9.516 de 29 de dezembro de 1987, em seu artigo 7º, apresenta as seguintes finalidades do CONEDH:

- I – receber representação que contenha denúncia de violação dos direitos da pessoa humana, apurar sua veracidade e procedência e notificar às autoridades coatoras no sentido de fazer cessarem os abusos;
- II – promover campanhas de esclarecimentos e a realização de pesquisas, das causas de violação de direitos humanos, sugerindo medidas que assegurem o pleno gozo desses direitos;
- III – manter entendimentos com titulares e dirigentes de órgãos e entidades da Administração Estadual e administrações municipais, visando coibir abusos de poder de qualquer natureza e, em especial, a perseguição a servidores por motivos ideológicos ou políticos;
- IV – sugerir aos órgãos da Administração Estadual incumbidos da formação e especialização profissional de policiais civis e militares a inclusão, em seus cursos regulamentares, de temas e matérias que versem sobre a defesa de direitos humanos;
- V – promover a realização de encontros, debates, seminários, palestras e outros eventos da mesma natureza em universidades, escolas, clubes, associações de classes e sindicatos, visando ao estudo e à divulgação do conteúdo de textos legais, nacionais e internacionais voltados para a defesa dos direitos humanos;
- VI – utilizar-se dos meios de comunicação social na divulgação de obras, eventos e intervenções em defesa dos direitos humanos;
- VII – promover campanhas de conscientização da importância da escolha dos representantes do povo, por meio de eleições livres, que assegurem o regime democrático e proporcionem a formação política do cidadão;
- VIII – elaborar o seu regimento interno. (MINAS GERAIS, 1987)

policial contra agente que praticar ato de violação de direitos humanos; coibir abusos de poder; orientar, promover e realizar pesquisas sobre as causas de violação de direitos; sugerir inclusão no currículo das escolas públicas estaduais e de formação policial temas relativos aos direitos humanos; promover e incentivar a participação da comunidade e sociedade civil, instaurar procedimentos administrativos para promover a eficácia das normas de direitos humanos averiguar infrações ou restrições de direitos humanos em estabelecimentos públicos estaduais, como carceragem²³ e municipais. (MINAS GERAIS, 1994, ART. 2º, I, II, III, IV, V, VII, VIII; ART. 3º, §2º)

Quanto à composição, o Regimento Interno apresenta divergências em relação às modificações que a sucederam. No art. 4º, é previsto 11 membros, com suplentes, designados pelo Governador do Estado, sendo eles: um representante da Secretaria de Estado da Justiça (extinta), um representante da OAB/MG, um representante da Procuradoria Geral de Justiça, o líder da Maioria na Assembléia Legislativa, o líder da Minoria na Assembléia Legislativa, um representante do Sindicato dos Jornalistas do Estado de Minas Gerais, um representante da Reitoria UEMG, um professor de Direito Penal da PUC/MG, um professor de Direito Constitucional da UFMG, um representante da Mitra Arquidiocesana de Belo Horizonte, um membro da comunidade, de aguda sensibilidade na área de atuação do Conselho, de comprovada idoneidade moral, somando-se 25 membros, sendo a maioria de representantes do governo. Por um lado, a alteração da quantidade de membros trouxe maior participação de órgãos que antes não eram citados, como as polícias, o Corpo de Bombeiros e representantes de alguns grupos vulneráveis, como os homossexuais. Mas ainda permaneceu a vantagem da maioria das cadeiras serem ocupadas pelos órgãos representativos do Governo.

Para dinamizar os trabalhos do Conselho, criou-se três comissões previamente definidas no Regimento Interno: a Comissão de Investigação e Procedimento Administrativo sobre Violação dos Direitos Humanos, a Comissão de Pesquisa, Legislação e Medidas Executivas para a Eficácia dos Direitos Humanos e a Comissão de Divulgação e Conscientização para a Eficácia dos Direitos Humanos.

Em relação às reuniões, o Regimento determina que seus membros devem se reunir uma vez por mês, ou extraordinariamente, mediante iniciativa do Presidente do Conselho ou por solicitação de um terço de seus membros, incluindo o assunto a ser tratado na pauta. Sobre as

²³ Referida ação é amparada pela lei n. 13.955 de 20 de julho de 2001.

deliberações em reuniões, observar-se-á o *quorum*. A votação é por maioria simples. As decisões devem ser publicadas no Diário Oficial.

Observa-se várias modificações desde a criação do CONEDH em 1987. Seu Regimento dá significativos poderes aos seus membros no que se refere à proteção e promoção dos direitos humanos. Mas, das modificações ocorridas, não houve reformas efetivas na representatividade do governo, que continua com ampla maioria.

4.3 O CONEDH como gestor de políticas de Direitos Humanos

O CONEDH é um arranjo institucional que se somou às diversas conquistas democráticas mediante manifestações populares ocorridas na década 80. Ao longo dos anos, a importância dada à esse espaço tornou-se mais significativo e menos “amador”, isto é, houve a preocupação de fazer com que o Conselho não seja mais um, meramente criado por força de lei, e sua existência é somente para compor a estrutura do Estado. Para isso, a composição plural e paritária, espaço dialógico e instância deliberativa (TATAGIBA, 2002, p. 54 e 55) são imprescindíveis para a consolidação da gestão democrática de Direitos Humanos. Atender os princípios fundamentais de um conselho como: descentralização, participação, representatividade, impessoalidade, moralidade, publicidade, autonomia e legalidade (RODRIGUES, 2006, p. 2-4) fortalece a legitimidade do Conselho perante a sociedade e o reconhecimento de um espaço público voltado para o bem comum e legitimidade no poder decisório. Uma das principais discussões que está em torno do Conselho é a questão da paridade. Por mais que se tenham estudos específicos sobre essa abordagem, opiniões se divergem sobre a composição do conselho de ter maioria de representantes da sociedade civil e de ser realmente paritário.

Por mais que seja um Conselho antigo e apresente avanços na ampliação de cadeiras para seus membros, tanto do lado do governo, quanto da sociedade civil, ainda não possui a paridade. A legislação que o criou e suas modificações, não contemplam a paridade como fundamento importante. O equilíbrio da representação é definido por seus membros como imprescindível para a tomada de decisões do conselheiros conforme fragmentos abaixo:

O funcionamento do Conselho ainda é precário. Eu sentia que era um órgão somente para constar que existe esse órgão, só que a gente não vê a sua atuação, pelo menos eu

não vi. O Conselho nosso aqui não é paritário (sic). A maioria dos seus membros, os conselheiros, são todos representantes de instituições governamentais. Todos excelentes pessoas, muito competentes, mas totalmente ocupados ou voltados para interesses de sua Instituição ou particulares. Então, é muito difícil das pessoas poderem se dedicar ao conselho e comprar uma briga, que, em geral, é contra o Estado. Eu aceitei, no ano passado, minha recondução, porque não tinha ninguém para manter na mão da sociedade civil [a presidência], não tinha outro representante da sociedade civil, porque tem maioria do Estado. Ter presidente do Estado, não precisaria nem do Conselho. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

O Conselho não é paritário. Apesar de hoje eu pertencer ao órgão do governo, considero importante a paridade e isso já está proposto numa minuta de alteração do Conselho a ser votado na Assembléia Legislativa. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

A Lei e o Decreto que regulamentam o CONEDH estabelecem cadeiras em que a maioria é da ala governamental. Quando não é da ala governamental, temos instituições meio híbridas, um pouco estado, mas sociedade civil mesmo. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

A nossa legislação é uma legislação antiga, que passa, no momento, por uma proposta de modificação e será encaminhada para o governo para aprovação. **[E o que o senhor destaca em relação à legislação anterior?]** A obrigatoriedade das entidades de participar, a paridade entre governo e sociedade civil, participação da composição estrutural do Conselho. A maioria é representada pelo governo. A entidade civil, muito pouca. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

Há uma discussão agora em relação a composição do Conselho, a busca permanente de uma presença maior da sociedade civil, e ela deve acontecer. A sociedade civil deve estar presente, ela contribui como uma voz para os conselheiros. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

Portanto, a paridade é um facilitador da liberdade de expressão e de convivência com as diferenças. Também, diminui a probabilidade de autoritarismos por parte do governo. Por outro lado, a paridade não apresenta ser uma vantagem dentro do Conselho, para alguns entrevistados. As argumentações para isso se sustentam na dificuldade e impossibilidade de cobrar do governo

ações de promoção e defesa de direitos humanos com representatividade própria, favorecendo o corporativismo.

A sociedade civil tem que estar mais bem representada. O conselho deveria ser todo da sociedade civil ou quase todo. No entanto, são as secretarias, todas são representadas, todas as polícias são representadas, enfim, não que não sejam representações valiosas, mas ela já é vinculada ao Estado, eu não entendo. Se você tiver que dar um voto contra uma ação da polícia, para você fica difícil. E aparece, por exemplo, muitas questões de injustiças que nós sabemos. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

Eu acho que teria que ser só da sociedade civil, porque é um Conselho para coibir os abusos do poder público, de agentes do poder público. Então o poder público não tem que mexer com isso. É como se no Tribunal de Justiça tivesse representante do governo do Estado. Fosse julgar lá os interesses do Estado que viesse ligado ao Executivo. Eu acho que tem que ter a sociedade civil e se não for possível que a sociedade civil tenha a maioria. Porque aí seria a sociedade fiscalizando o Estado, seria a sociedade fiscalizando os entes e as pessoas que desrespeitam os direitos humanos. Do jeito que está, quem desrespeita é quem fiscaliza, ou seja, não se chega a lugar nenhum. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

A composição do Conselho, efetivamente, deve ser fonte de reflexão. Como um espaço público, é destinado à ação política e à participação de vários atores sociais que expõem suas opiniões e divergências.

Espaço autônomo, múltiplo, heterogêneo, plural, contraditório, divergente, impessoal e de várias vozes, que constroem a capacidade dialógica e a adesão às propostas do Conselho, são características necessárias para as boas práticas de seus membros e fazer dessa arena pública um exemplo de democracia e de ações coletivas.

4.3.1 Participação dos conselheiros

O vocábulo *quorum* quer dizer número de membros de uma assembléia necessários para que as decisões nela tomadas sejam válidas. Ele é fundamental para a lisura e transparência das decisões do Conselho. No CONEDH, é exigida a metade e mais um da presença dos membros

para iniciar o colegiado. Por muito tempo isso foi um óbice para o Conselho. As justificativas baseiam-se na falta de comprometimento dos conselheiros em colocá-lo como prioridade na agenda. Mas, percebe-se, conforme as declarações abaixo, que isso tem sido, aos poucos, superado e resolvido entre os participantes:

Em relação à participação, a dificuldade é de reunir a quantidade de membros necessária para deliberar um assunto que está na pauta do Conselho. As pessoas alegam que não tem tempo, mas eu, a presidenta, também não temos tempo, trabalhamos como qualquer outro membro. Hoje, esse problema tem diminuído. Muitos dos que mais participam das reuniões tem demonstrado comprometimento. O CONEDH faz parte da minha agenda em toda a reunião. Eu faço questão de ir, onde eu estiver. É necessário engajamento e compromisso pelos conselheiros. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Existia essa dificuldade porque quando tinha gente da sociedade civil eles falavam: “tem reunião do Conselho, eu não consigo liberação do meu empregador para ir numa reunião de conselho às cinco horas da tarde”. Houve essa reformulação [dos membros]. Hoje nós temos quase que essa totalidade de conselheiros governamentais. Continua a mesma coisa: “eu tenho um monte de serviço, minha mesa tá entupida de serviço, não tenho condição de assistir a essa reunião do Conselho”. Então se não houver esse comprometimento, se as pessoas não souberem efetivamente o quê elas estão fazendo lá e a importância que isso tem na gestão na política de Direitos Humanos do Estado, sempre haverá algum tipo de justificativa para o não comparecimento, do não envolvimento do conselheiro. Eu sei que tudo é muito lento, mas nós conseguimos até melhorar o *quorum*, era uma coisa muito complicada quando eu entrei no CONEDH. A gente sabe que essas pessoas têm uma agenda muito complicada, mas a minha também é, da presidenta também é, e a gente não tem quase falta alguma no CONEDH, pois a gente prioriza sim nossas reuniões ordinárias e extraordinárias. Então um dos maiores avanços é a presença dos colegas conselheiros nas reuniões, porque sem a presença deles a gente não delibera. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Dos conselheiros que estão lá hoje, é uma participação efetiva. No entanto, muitos conselheiros não participam. Algumas entidades não estão presentes. **[E quais as dificuldades que o senhor aponta como motivo para que os outros conselheiros não tem a oportunidade de participar?]** Eu acho que essas entidades não perceberam a

importância dos direitos humanos. Talvez não seja tanto a entidade. Eu acho que são as pessoas que foram indicadas por essas entidades. Parece que elas não estão tão envolvidas, tão interessadas em ter um momento para discutir direitos humanos. E haja vista que elas são conselheiras. Então haveria uma obrigação de participar. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

Temos conselheiros que participam muito e que ajudam muito o Conselho. A própria presidenta é muito participativa. Vários conselheiros têm um papel muito importante e fazem parte de comissões temáticas e da comissão que trata da indenização das vítimas. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

Percebe-se que houve uma melhora na participação dos membros nas reuniões. Mas, além do *quorum*, verifica-se que a maior dificuldade está no conselheiro em reconhecer a sua importância dentro do conselho e, principalmente, encará-lo como prioridade. Para os entrevistados a forma de diminuir a ausência dos conselheiros é o engajamento e o compromisso do representante nas reuniões.

4.3.2 Escolha e qualificação dos conselheiros

Uma das questões reveladas pelos entrevistados foi em relação ao perfil dos conselheiros. Para alguns, dever-se-ia exigir dos órgãos representados conselheiros que atendessem a algum perfil para atuar e esse representante seria aprovado, ou não, pelo presidente do conselho. Mas, ao mesmo tempo, existe a preocupação da questão ética do presidente do Conselho em escolher o membro para atuar no Conselho:

A maioria dos conselheiros é indicado pelo órgão representativo. Por exemplo, sua corporação tem uma cadeira a representar, eu não sei qual é o critério que ele usou. Mas em algumas é assim: manda o fulano para lá, só para ocupar o espaço. Às vezes o representante chega no Conselho e nem sabe do que se trata, qual é o papel dele. Então não há um engajamento, um envolvimento. Temos até discutido se seria ético em pedir, por exemplo, a OAB, que tem uma vaga para representação, que escolha uma pessoa com tal perfil. Quer dizer, é antiético eu impedir [trecho não entendível]. Falar qual é o perfil da pessoa que nós queremos. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

Estabelecer critérios para a representação é diminuir a possibilidade de haver representantes que não tenham afinidades com a luta pelos direitos humanos. Muitos deles são convocados pela sua entidade, mas não tem nenhum conhecimento do papel que exercerão no CONEDH.

Uma das formas para melhorar a atuação dos conselheiros é investir em cursos e constantes atualizações, qualificando-os para a atividade. A qualificação profissional é preocupação em setores da administração pública em gestão de políticas públicas. Não diferente do CONEDH, os representantes de conselhos que participam da elaboração de políticas precisam realizar cursos presenciais e a distância oferecidos pelos órgãos públicos e universidades. Tal capacitação potencializa a representação, a compreensão do papel do conselheiro e facilita os trabalhos voltados para os direitos humanos. No CONEDH, a preocupação de qualificar seus membros é ponto de discussão:

A capacitação dos conselheiros é muito importante para o bom andamento do Conselho. O problema que as pessoas não tem tempo ou não dão tanta importância para isso. Muitos chegam no conselho e nem sabem o que estão fazendo lá. As instituições e as ONG's mandam representantes somente para ocupar a cadeira. Isso é um problema. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

O curso de capacitação de conselheiros é uma das diretrizes que saiu desse seminário integrado dos conselhos²⁴, o que é uma demanda do conselho e dos próprios conselheiros. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Eu acho importante uma formação dos conselheiros. Não é só uma indicação, mas uma formação dos conselheiros até para ele entender qual é a sua real função como

²⁴ O Seminário a que se refere a entrevistada é o II Seminário de integração dos Conselhos de Desenvolvimento Social, ocorrido nos dias 06 e 07 de maio de 2008, na Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, com o tema “A atuação do Conselho, o papel do conselheiro e boas práticas a serem disseminadas”. Neste seminário, foram lançadas várias propostas pelos conselhos temáticos e condensadas em um relatório final. Uma dessas propostas é o oferecimento, pelo Governo do Estado, de cursos de capacitação para membros dos diversos conselhos existentes no ente federativo. Instituto de Governança Social. Coordenação de Projetos CeMAIS/IGS. *II Seminário de Integração dos Conselhos, de Desenvolvimento Social*. “A atuação do Conselho, o papel do conselheiro e boas práticas a serem disseminadas”. Ana Carolina Lara [mensagem pessoal] Mensagem recebida por anacarolina.lara@cemais.org.br em 09 jun. 2008.

conselheiro de Direitos Humanos dentro do CONEDH. Então eu penso que, ao ser indicado um conselheiro, ele deveria receber um tipo de formação, que seja mínima, mas pelo menos para entender qual é a sua função dentro do CONEDH. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

Tudo que for para contribuir é importante. Agora, minha experiência no Conselho me mostra que todos esses representantes já vêm com uma bagagem muito grande das suas atuações nas entidades que representam. A área administrativa tem que ser má área preparada. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

É necessário que o CONEDH tenha ações voltadas à capacitação de seus conselheiros. A realização de cursos sobre temas como planejamento estratégico, formas de gerenciamento, direito administrativo e direitos humanos são importantes para oferecer o mínimo de informação aos seus membros. Isso implica dar condições mínimas para que o conselheiro compreenda o funcionamento das bases legais do Estado²⁵.

No entanto, alguns conselheiros entendem que a capacitação é menos importante. A característica de promoção e defesa dos direitos humanos é avaliado, para alguns deles, como algo intrínseco na pessoa, ou ainda, em relação ao seu comprometimento com a defesa dos direitos humanos:

Eu acho que o Conselho deve refletir a sociedade. Deve ter todas as virtudes e todos os defeitos da sociedade. Como é um trabalho voluntário, eu acho que as entidades devem escolher as pessoas que realmente tenham uma formação de direitos humanos, que tem um passado, que tem uma história. Você preparar um cara para defender os direitos humanos? Isso tem que estar inerente à personalidade da pessoa, é uma questão de caráter, não é? Ou tem a preocupação de defesa dos direitos humanos ou não tem. Eu não tenho que fazer um curso. Eu tenho é que atuar e todo cidadão tem que atuar na defesa dos direitos humanos. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

²⁵ Tatagiba (2002, p. 71) cita outro exemplo, no âmbito dos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, em que, nos cursos de capacitação, já é incluso no programa temas como o planejamento estratégico e o desenvolvimento de mecanismos gerenciais justificando referida afirmação com a citação e Fortes (1996) “essa tendência indica um avanço no sentido de complementar a capacitação de caráter temático, que já se encontra mais difundida, com a busca de meios para o desenvolvimento de uma maior capacidade coletiva de implementação do conselho como instituição e das políticas por ele definida”. FORTES, A. *Os conselhos de direitos da criança e do adolescente*. Cadernos da Abong, n. 15, jul. de 1996, pp. 21-35.

A pouca qualificação dos conselheiros não é um problema somente do CONEDH. Como exemplo, em uma pesquisa realizada pela Arquidiocese de Natal, conjuntamente com a Pastoral da Criança e Universidade Federal do Rio grande do Norte (UFRN)²⁶, em que o objeto de estudo foi os conselhos municipais de saúde, educação, assistência social e crianças e adolescente, do Estado do Rio Grande do Sul, apresenta dados em que 71% dos conselheiros e 63% dos presidentes não-governamentais tem dificuldade de atuar e cumprir seu papel dentro do Conselho por desconhecimento. Fato semelhante foi na pesquisa realizada pela EQUIP, no ano de 1995, nos estados da Bahia, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Ceará, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, apontando que a falta de capacitação reflete no bom desempenho do Conselho (TATAGIBA, 2002, p. 69-70). Em todos esses estudos, uma das dificuldades em fortalecer e destacar o papel do conselho é, justamente, a falta de argumentação, conhecimento, experiência e, por muitas vezes, interesse do conselheiro em saber, no mínimo, qual a sua missão e o seu papel.

Assim, deve-se levar em consideração que o conhecimento não é estanque. Saber, aperfeiçoar, especializar, interessar e qualificar, proporcionam melhor entendimento sobre um determinado assunto, favorecendo melhores práticas de promoção e defesa dos direitos humanos. Sem falar na habilitação, nos argumentos técnicos que o conselheiro terá em relação ao poder público a partir do momento em que ele conhece o sistema e sabe como e por onde caminhar.

4.3.3 Impacto do CONEDH na agenda dos direitos humanos

O CONEDH, mesmo sendo muito antigo, sempre procurou inovar a agenda dos direitos humanos no estado. Mas, as limitações como a falta de autonomia, paridade, deliberação, reconhecimento de sua importância para a sociedade, respeito e seriedade por parte dos conselheiros, são fatores que dificultam uma atuação mais efetiva:

O CONEDH ainda tem muita dificuldade de provocar um impacto significativo. Acredito que uma das dificuldades é justamente a questão da paridade, da deliberação e da importância que o governo deve dar ao Conselho. Apesar de atualmente eu estar do lado do governo, mas assumindo uma cadeira pertencente à sociedade civil, considero

²⁶ ARQUIDIOCESE DE NATAL, PATORAL DA CRIANÇA E UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). *Relatório de pesquisa: Perfil dos conselhos municipais de gestão participativa no Rio Grande do Norte nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente*. Natal: mimeo, 1998.

estes fatores como grandes problemas a serem resolvidos. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Acho que o CONEDH ainda não chegou no auto da sua potencialidade. Eu acho que o papel que o conselho está tendo na gestão da política é muito pequeno. É, muitas vezes, a própria Secretaria [SEDESE] que tem que instar o Conselho, como deveria ser exatamente o contrário. O Conselho, o tempo inteiro, deveria cobrar do Governo algum tipo de ação. No caso, muitas vezes, esse caminho é inverso. Somos nós [a SEDESE] que cobramos do Conselho. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Eu acho que é muito tímida a nossa atuação na defesa dos Direitos Humanos. Têm entidades que desenvolvem trabalhos mais eficientes. A própria comissão de direitos humanos da OAB tem, às vezes, atuações muito mais interessantes do que a nossa. A Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa também. O Conselho ser um órgão governamental cerceado pelo próprio governo tem uma atuação tímida. Não é igual ao de São Paulo, por exemplo, onde a totalidade dos membros é da sociedade civil. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Olha, eu não sei mensurar em que medida seria esse impacto. Exatamente por causa dessas duas fases que eu te falei. A primeira fase é a fase de análise desses processos [de indenização de vítimas de tortura]. A segunda fase, com uma política voltada para os direitos humanos, está em andamento. Eu tenho visto o Conselho hoje como mais atuante em relação aos direitos humanos em Minas Gerais. Pelo menos nessa parte mais educacional, essa parte mais vinculada à educação, a transmissão e uma idéia de direitos humanos para Minas Gerais. Ainda eu não conseguira mensurar para você qual seria esse impacto. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

Criar uma linha histórica para comparar o Conselho de ontem com o Conselho de hoje é uma forma saudável de avaliar em que medida o CONEDH evoluiu. Mas ainda é pouco eficiente para mensurar a mudança de tratamento que o Estado e a sociedade tem dado aos direitos humanos. Outros pontos importantes são colocados como dificultadores desse impacto, sendo uma delas a iniciativa e a carência de projetos para a atuação do Conselho, sendo este último a ser

tratado em uma seção específica. Na verdade, é reconhecido, pela maioria dos entrevistados, que não houve uma evolução significativa a ponto de tornar o CONEDH como referência no estado e, por isso, resultando em poucas inovações na área dos direitos humanos.

4.3.4 Principais ações do CONEDH

A Lei n. 13.187, de 20 de janeiro de 1999, alteradas pelos Decretos n. 41.239, de 28 de agosto de 2000 e n. 42.709, de 24 de junho de 2002, versam sobre o pagamento de indenização à vítima de tortura praticada por agente do Estado, durante as atividades políticas entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. A legislação estipula parâmetros pecuniários para indenizações e tem sua aplicabilidade a encargo do CONEDH. Para isso, foi criada uma comissão especial, denominada de Comissão Especial de Investigação de Vítimas de Tortura (CEIVT), composta por seis membros do CONEDH e escolhidos dentro do próprio colegiado.

Para os membros do Conselho, os processos que tratam da investigação dessas torturas são um sucesso e encarado como positivo dentre as ações do CONEDH:

O momento importante que eu vi no Conselho foi atribuir à ele a responsabilidade de investigar e dar parecer sobre presos políticos e pessoas que sofreram tortura no período da ditadura, por agentes do Estado. O Conselho se mobilizou e se estruturou para articular este trabalho que vem sendo realizado com muita segurança, com muito equilíbrio, com muita dedicação. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

As investigações para a indenização de vítimas de tortura são consideradas, no meu entendimento, como a mais importante ação do CONEDH. Conseguimos bons resultados e as pessoas do Conselho que estavam envolvidas tiveram uma participação importante nas análises desses processos para que tudo corresse bem. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Eu acho que o mais importante foi a Comissão de Investigação das Vítimas de Tortura, da ditadura de 64, em que muitas histórias, que não eram conhecidas, vieram ao conhecimento das autoridades. A comissão fez um trabalho extraordinário e foram mais de 1000 processos analisados e todos aqueles que comprovaram terem sido vítimas da

ditadura foram beneficiados por essa comissão. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Por outro lado, pouco se demonstra, pelas entrevistas, outras ações que pudessem fortalecer a imagem do Conselho e destacá-lo como um gestor de políticas públicas. Práticas como seminários e trabalhos na área de educação, relacionadas aos direitos humanos, aparecem, de forma isolada, como iniciativas do CONEDH, sendo que, para alguns é de pouca expressão:

Não sei se fica a desejar ou se isso é tão importante, porque o Conselho poderia atuar melhor não só em promover seminário, mas divulgando, estando presente na sociedade e sendo realmente um aferidor da questão da justiça, fazendo até essa mediação também. Já realizamos alguns seminários, fizemos um de educação sobre Direitos Humanos, fizemos um sobre o próprio papel do Conselho. Há tantos eventos, tantas coisas, há mais gente fazendo do que pessoas para assistir e participar. Então fazer um seminário só para falar “nós também fizemos um seminário” eu não vejo isso não. Há coisas mais importantes do que o seminário, sem descartá-lo. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

4.4 CONEDH e Estado de Minas Gerais: aliados ou adversários?

O Conselho, como espaço público dialógico entre entidades da sociedade civil e governo é destinado para a construção do consenso e de políticas públicas. Mas, ao contrário, conforme as entrevistas, existe dificuldade do diálogo entre o governo e os conselheiros, principalmente no que se refere ao governo em respeitar e executar as decisões do colegiado.

Relembrando Gohn (2003, p. 85), um conselho gestor é “um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabiliza a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tornam as decisões políticas”. Para que isso ocorra, é fundamental e necessário o reconhecimento, tanto por parte do governo, quanto por parte das entidades civis representativas, de que o Conselho, no caso o CONEDH, é um espaço público de decisões políticas para a construção do bem comum.

Por parte do governo, o CONEDH é tratado apenas como um órgão consultivo. Isso porque, na visão dos entrevistados, o Conselho ainda não possui estrutura paritária e deliberativa

em âmbito legal. A autonomia é considerada pré-requisito para que o Conselho seja visto e aceito pelo governo:

O Conselho tem que ser autônomo. Ele tem que agir como balizador nas ações do Estado. Em alguns momentos é um parceiro do Estado na garantia dos direitos fundamentais. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

4.4.1 Tomada de decisões no Conselho

Conforme o Regimento Interno, as reuniões devem acontecer com uma quantidade mínima de membros, sendo essa quantidade o número de sete. Para as deliberações deve-se observar a presença da maioria simples, ou seja, a metade dos membros, mais um, conforme Minas Gerais (1994):

Art. 13

§2º As reuniões do Conselho Pleno serão realizadas com a presença mínima de 7 (sete) conselheiros.

§3º As deliberações do Conselho, observado o 'quorum' estabelecido, serão tomadas pela maioria simples de seus membros, por meio de resoluções assinadas pelo Presidente.

§ 4º O direito a voto é deferido, exclusivamente, ao Conselheiro efetivo e, na sua ausência, ao seu suplente.

Art. 21 - Anunciadas pelo Presidente a discussão e a votação do processo, proceder-se-á do seguinte modo:

I - O relator procederá à leitura do parecer ou do relatório da Comissão, prestando os esclarecimentos solicitados, sem manifestar seu voto;

II - dar-se-á a palavra, em seguida, aos legítimos interessados ou a seus representantes habilitados para sustentação pelo prazo de até 10 (dez) minutos;

III - concluída a sustentação oral, proceder-se-á a votação;

IV - cada Conselheiro poderá justificar oralmente o seu voto por até 5 (cinco) minutos;

V - quando apresentada por escrito, a justificação de voto será apensada ao processo;

VI - vencido o Relator, o Presidente designará outro Conselheiro para redigir a decisão.

Art. 22- Os apartes somente serão admitidos quando consentidos pelo orador.

Parágrafo Único - Não se admitirá aparte:

I - à palavra do Presidente quando da condução dos trabalhos;

II - por ocasião da formulação de questão de ordem.

Art. 23 - Se os votos de todos os Conselheiros forem divergentes, quanto à conclusão, o Presidente, cindindo a votação em partes, submeterá toda a matéria a nova apreciação.

O *quorum* e a maioria simples são preponderantes para a tomada de decisão no Conselho. Não diferente, as opiniões dos entrevistados corroboram em afirmar que todas discussões levadas ao Conselho são democráticas obedecendo a presença mínima dos conselheiros, cumprindo o que é previsto no Regimento Interno:

Ela é colegiada. É por unanimidade, todas as questões que tem que tomar um encaminhamento sério é por votação. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

Todas as decisões são por unanimidade ou maioria de votos. Tendo *quorum*, partimos para a votação democrática. Não temos problemas quanto a isso. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

As decisões são deliberadas em plenária e encaminhadas para o destinatário, que a maioria das vezes, é o próprio Estado (Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação). Isso é feito através de uma votação e quem é vencido na votação, normalmente fecha com quem ganhou, para que não haja racha entre os membros, isso não é problema. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Tem uma votação. Normalmente há um consenso, mas há questões que há discordâncias e nós vamos para o voto. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

O assunto vai para debate e depois a votação. É uma decisão democrática. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

As decisões têm sido democráticas e discutidas entre os todos conselheiros. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

No âmbito interno, não há dificuldades em discutir, questionar, debater e votar para se ter uma decisão democrática e conjunta, conforme a unanimidade ou maioria. Na questão do funcionamento do Conselho, isso é um ponto importante, pois além do reconhecimento e do respeito entre os próprios membros, legitima os pareceres e decisões que são dados pelos conselheiros, fortalecendo a democracia e a participação.

Enquanto se tem uma harmonia democratizante no interior do Conselho, o mesmo não se pode dizer quando suas decisões esbarram nos interesses do Estado. A descentralização do poder de decisão do Estado é um dos princípios apontados por Rodrigues (2006) destinados a diminuir o intervencionismo e aumentar a democracia e os espaços para uma gestão participativa. O que se espera das instituições que a compõem é um mínimo de coerência, autonomia, transparência e, respeito às decisões emanadas pelo colegiado. O CONEDH apresenta dificuldades de ação quando o assunto está relacionado ao respeito e cumprimento, por parte do Estado, das decisões deliberadas pelo Conselho. Muitas vezes, há algum distanciamento entre os interesses defendidos pelos conselheiros e os interesses do governo:

[...] temos o caso das ouvidorias. O Conselho é encarregado de abrir inscrição da lista tríplice para indicar um dos ouvidores. Não aconteceu absolutamente nada. O Estado indicou quem quis, do jeito que quis. E quando nós nos mobilizamos, fomos atrás do Ministério Público, denunciamos daqui e dali. Mudou-se a Lei a prerrogativa do Conselho. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

O Estado não acata. Tivemos um caso de indicação da lista tríplice para ocupar o cargo da Ouvidoria. Nossa indicação não foi atendida e o governo colocou quem ele quis. Então pergunto: por que coloca o Conselho para indicar? É só no papel que isso vale. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

O mais interessante foi o que aconteceu com os últimos processos [sobre a indenização das vítimas de tortura, analisados pelo CEIVT] que nós enviamos para serem pagos pelo Estado. O Estado inventou uma auditoria. E essa auditoria entrou inclusive no mérito do julgamento do Conselho. Não pagou e devolveu os processos. É uma intromissão clara do governo em decisões do Conselho. Devolveram quarenta e oito

processos de pessoas que foram torturadas ou que tiveram parentes torturados e que já faleceram para não ter que pagar. Devolveram pro Conselho (sic) sob a alegação de que está errado, de que as pessoas não têm direito, como se uma auditoria tem condições de avaliar, a luz do direito quem tem direito ou não tem direito. A auditoria vê se o pagamento está sendo feito de acordo com a lei, só isso. Não tem que entrar no mérito dos processos. [Então há divergências?] Tem divergências não. Tem desrespeito. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Mas há também uma obrigação do CONEDH de indicar o Ouvidor de Polícia. Nós fizemos a indicação como a lei determina, como o regulamento determina e o Estado não acatou, por ingerência ou por questões políticas. Então a gente vê que ora acata, ora não acata. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

Pelas entrevistas, observa-se a interferência que o governo faz no Conselho, quebrando o discurso que ele mesmo constrói de considerar o Conselho como espaço de luta pela ampliação da democracia. Pode existir democracia para um lado só? De que adianta a criação do Conselho então? Já que o Estado não dialoga adequadamente, e, simplesmente, decide, por que levar à discussão pública determinados assuntos? Isso é para fazer de conta que existe democracia participativa?

Mas não basta ampliar se não (re)conhecer, em definitivo, o Conselho como um instrumento de fomento de políticas públicas para os direitos humanos. Tanto as entidades governamentais, quanto as não-governamentais, devem, dentro e fora do Conselho, erradicarem as disputas vazias e estabelecer parcerias, valorizar decisões coletivas. E isso só é possível quando estes atores se enxergarem não mais como rivais, é sim como construtores das diversas vozes que clamam por uma vida mais humana.

4.5 O CONEDH como espaço público deliberativo

O termo “deliberar” é uma das principais características quando se quer saber em que medida os conselhos possuem decisão política. A qualidade deliberativa implica, nas palavras de

Carvalho (1988)²⁷ citado por Tatagiba (2002, p. 91) em “induzir o Estado à ação”, termo que fortalece e atribui um poder singular aos conselhos de obrigar o Estado a fazer e por “[...] imprimir um novo formato às políticas sociais (GOHN, 2003, p. 85). Por isso, existe a preocupação dos conselheiros em tornar os colegiados deliberativos.

Para o CONEDH não é diferente. Conforme legislação, o Conselho é órgão consultivo. O fato de não ser deliberativo, é apontado por alguns conselheiros como problema:

O CONEDH, não tem poder de deliberação. É somente consultivo. Aí fica difícil de cobrar do Estado. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

No caso de direitos humanos, o que o Conselho de Direitos Humanos pode fazer é encaminhar uma proposta ao executivo, ou o Governo do Estado pedir uma consulta ao Conselho daquilo que será feito. Mas ele não delibera, ele não encaminha políticas públicas de direitos humanos ao Governo de Minas Gerais. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

A deliberação é, inclusive, uma das justificativas para a baixa produtividade do Conselho. As experiências negativas quanto às interferências do governo estadual criam uma certa descrença em relação a eficácia e autonomia do Conselho. O pouco atendimento das decisões do CONEDH pelo governo tem se tornado um problema real para a gestão pública na área dos direitos humanos.

No entanto, um conselheiro aponta que a deliberação ocorre em apenas alguns momentos, como a participação em conferências e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), conforme trecho a seguir:

Tem conseguido. Ele tem uma presença naqueles instrumentos, naqueles marcos que dão oportunidade de manifestação que o Conselho tem ocupado. Agora mesmo nós temos uma Conferência Estadual, uma presença de todo o poder público, da academia e que o Conselho é um dos organizadores dessa conferência. Ele participará da Conferência Nacional, depois o Conselho tem um papel da revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental com várias emendas. Então o Conselho formula o orçamento

²⁷ CARVALHO, A. I. *Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado*. In: Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol. III. N° 1, p. 23-25, 1998.

do Estado e o PPAG. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

Mas, será que a questão da deliberação realmente modificaria o dia-a-dia do Conselho? É possível fazer com que o Estado cumpra o seu dever considerando o CONEDH como Conselho deliberativo? Pode-se considerar o termo “deliberação” como possível sinônimo de eficiência e eficácia na gestão participativa dos direitos humanos? Esses questionamentos não serão respondidos aqui, mas abre espaço para novas reflexões e investigações sobre o tema.

4.5.1 Projetos: algo a ser alcançado

O vocábulo “projeto” nunca foi tão citado na administração pública, como atualmente, sendo até considerado uma panacéia para tudo aquilo que os órgãos públicos deveriam fazer. Mas, para o CONEDH, elaborar um projeto ainda não é encarado como prioridade, devido às diversas dificuldades estruturais, conforme as afirmações a seguir:

Nós temos metas, mas há uma rotatividade. Até você planejar... [pausa] Nós fazemos uma proposta de trabalho, mas há uma grande rotatividade e há uma descontinuidade dos trabalhos. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

Não temos projetos e nem planos. É uma de nossas dificuldades. **[Por que?]** Acredito que a rotatividade dos membros da equipe dificulta a elaboração. Entra e sai membro sempre. Aí não conseguimos discutir o que vamos fazer, tratar como prioridade, para o ano seguinte. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Eu vou falar que eu estou no CONEDH desde 2003 e jamais eu vi um planejamento do Conselho para execução durante o ano. É muito daquilo de apagar incêndio. À medida que chega, lá no conselho, alguma coisa alarmante, a gente atua pontualmente. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Não tem projeto. Nós não temos nem um plano de Defesa dos Direitos Humanos do Estado. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Ainda tem dificuldade. [...] eu novamente quero reforçar essa primeira fase do CONEDH [...]. Essa fase desses processos [CEIVT]. Ainda ficamos muito atrelados á essa questão de que o Conselho tinha uma finalidade primordial para definir esses processos. Eu acho que ainda está muito preso a isso aí. Por isso que eu não vejo hoje uma questão de planejamento ao longo do ano para direitos humanos em Minas Gerais. **[O senhor considera o projeto importante?]**. Muito importante, muito importante mesmo. [...] as próprias discussões, elas são sendo levadas para esse caminho. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

A dificuldade de realizar um planejamento está na composição, o *quorum* do Conselho e também quando acontecem as mudanças dos conselheiros e do governo. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

Sem dúvida, a elaboração de projetos é uma novidade na administração pública mineira. Muitas instituições foram surpreendidas quando o Governo do Estado, até mesmo o Governo Federal, iniciou a exigência de projetos às suas entidades atrelando este instrumento a liberação de recursos financeiros. Na gestão da coisa pública, o projeto tornou-se um instrumento importante para traçar o que se pretende fazer na área dos direitos humanos. É a materialização das decisões do Conselho, permitindo estabelecer a direção a ser seguida pelo órgão público. O projeto estabelece metas, ações e custos, significando organização e racionalidade com o dinheiro público. Por isso, o governo estabelece que, se o Conselho não tiver projetos, não receberá recursos.

A elaboração de projetos ainda é uma dificuldade para o Conselho. Aquela que se destaca é, justamente, em não haver pessoal especializado na elaboração dos projetos, até mesmo em decorrência de constante rodízio dos conselheiros.

4.5.2 Recursos financeiros e infra-estrutura

Recursos financeiros e infra-estrutura são vitais para o bom funcionamento do Conselho. A carência de recursos pode debilitar boas práticas do Conselho a fim de alavancar a promoção

desses direitos. Nas palavras de Raichelis (2005, p. 197) “a questão do orçamento é crucial e constitui um dos maiores desafios para o Conselho, que precisa fazer avançar sua interlocução com outras esferas do poder, sobretudo com o legislativo”.

No ano 2000, houve uma tentativa na criação de um Fundo Estadual de Promoção de Direitos Humanos (FEPDH). Mas, por questões políticas, a proposta não foi aprovada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais. A carência de fundos é apontada como um dos problemas para o crescimento do Conselho. A falta, ou o pequeno repasse de fundos públicos para atender às necessidades do CONEDH, serve de obstáculo para seu crescimento:

O CONEDH recebe recurso financeiro da SEDESE, e é muito irrisório. É uma quantia de aproximadamente trinta e três mil reais por ano, para fazer tudo. E muito pouco, não dá para nada. Por exemplo, fazer um seminário, ou um fórum com trinta e três mil? Se fizer, acabou para o resto do ano. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Nós temos um valor, que é um valor de 200 mil reais para dividir para os seis conselhos que estão ligados a nós. Isso é rubrica de custeio. Dá um total, uma dízima periódica de R\$ 33.333,33 reais para cada conselho, que realmente reconhecemos que não é nada significativo perante as necessidades dos conselhos. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Para se ter uma idéia de como o Conselho é tratado pelo governo, basta dizer que este ano nós temos R\$ 33.333,33 para despesas do Conselho. Esse é todo o recurso que foi destinado, dos R\$ 200.000,00 a todos os conselhos. Como é que um conselho pode atuar em doze meses, fiscalizando cadeias e penitenciárias em todo o Estado com 33 mil reais. Custeio o governo garante (pagamento de funcionários, o imóvel onde funciona o conselho, água, luz, essas coisas) [Então temos]um conselho burocrático, sem capacidade de gestão, sem capacidade de uma efetiva atuação nas questões que envolvem ou diz respeito aos direitos humanos. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Por outro lado, existe certo desestímulo, por parte dos conselheiros, em agilizar formas para a obtenção de recursos públicos para projetos em direitos humanos. Por mais que o repasse,

por parte do Governo do Estado, seja irrisório, nada impede que o próprio Conselho consiga mais dinheiro, por meio de emendas legislativas, como se vê na fala de um dos conselheiros:

Mas nós temos conselhos, como por exemplo, Conselho da Criança e do Adolescente, [em que seus conselheiros] procuram representantes do poder legislativo e fazem emendas parlamentares. Então além dos R\$ 33.333,33 do Conselho da Criança e do Adolescente, conseguiram uma emenda de R\$ 50.000,00 dentro do orçamento do Estado. Assim fica muito mais fácil para eles administrarem as suas despesas. E por que os outros não fazem isso? Lá no CONEDH, por exemplo, nós temos dois representantes do poder legislativo. Então o próprio conselho poderia procurar esses conselheiros, pedir para colocar emendas. Eu acho que ainda vigora muito uma visão paternalista em que o Estado é quem fornece tudo que o Conselho precisa. Fazemos uma reunião, batemos bastante no governo, falamos mal do governo, fica todo mundo aliviado e vai embora, mas nós não resolvemos problema nenhum. [...] eu acho, que, principalmente o CONEDH, tem que evoluir muito, no sentido, inclusive de conseguir gastar esses R\$ 33 mil. No ano passado nós não conseguimos gastar, se quer, esse recurso porque não teve qualquer iniciativa do conselho em realizar algum tipo de atividade para que pudesse conseguir isso. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Em relação à infra-estrutura, o Estado ainda deixa a desejar quando o assunto é oferecer as mínimas condições para o bom funcionamento do Conselho e para a reunião dos conselheiros:

Nós somos um Estado com mais de 800 municípios, ele [O CONEDH] deveria cobrir todo o Estado. Nós não temos a mínima condição. Vem uma demanda de qualquer região, [sobre] a questão de terra, de posse, de terra e vários tipos de conflitos. Nós não temos como atingir, como chegar lá. Uma Internet disponível, um fax. Tudo com muita dificuldade. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

A infra-estrutura tem dificultado a gente atuar até no interior. Não conseguimos fazer bons trabalhos nesses lugares. Não temos carro, não temos recursos. Se precisa fazer uma visita em penitenciária em uma cidade longe de Belo Horizonte não conseguimos, porque não temos dinheiro. Foi um sacrificio conseguir um ponto de Internet para o Conselho para receber denúncias. Com muito custo, conseguimos cadeiras para realizar nossas reuniões porque nem cadeira tinha. Pegava-se emprestado. (REPRESENTANTE

DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

A infra-estrutura não é boa [...]. A localização, eu acho que é ótima, Não adianta você colocar um Conselho em um lugar que a pessoa tem que pegar dois ou três ônibus para chegar e apresentar a sua denúncia, a sua reclamação. Mas não temos hoje, dentro do Estado, uma estrutura que permita, por exemplo, o conselheiro ter um carro à sua disposição para fazer uma vistoria, para poder fazer uma visita técnica, ou algum tipo de coisa assim. **[Como tem sido a atuação do CONEDH no interior diante dessas dificuldades?]** Praticamente nula. Até onde eu sei, praticamente nula. A única iniciativa que eu conheço que foi feito de 2003 pra cá, foi um levantamento que a Presidente do Conselho sobre a existência de conselhos municipais de direitos humanos. Parece que nós localizamos quatro ou cinco conselhos, no máximo, dentro do Estado inteiro e essa pesquisa seria, exatamente, pra poder estimular a criação de conselhos de direitos humanos municipais. Mas a partir daí, não vi nenhum movimento feito pelo Conselho em prol de uma campanha de sensibilização das câmaras municipais para que criassem conselhos municipais. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

As instalações são precárias. [...] se as vítimas tivessem que registrar denúncias de direitos violados, onde é que elas ficariam? No corredor interno e em fila. Quer dizer, não tem estrutura nenhuma para desenvolver um projeto, um programa de direitos humanos. (REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DE MINAS GERAIS)

Eu creio que teve uma melhora. É importante a visibilidade e o acesso ao Conselho pela população, implementá-los em regionais e outras regiões. Muitas vezes o Conselho recebe denúncias de outras cidades distantes da capital. Esse conselho deve estar mais aproximado dessas regiões. (REPRESENTANTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS)

Dificuldades logísticas realmente trazem prejuízos ao bom andamento do Conselho. Principalmente um Conselho que pertence a um Estado com 853 municípios como é Minas Gerais. A proposta, para minimizar esse problema é criar os conselhos municipais. Mas, como alcançar esses municípios se não há veículos e nem recursos financeiros para tal? Conselho

participativo bem equipado para o atendimento da comunidade é primordial para uma boa atuação.

Uma observação a fazer é a ligação entre planejamento e recursos financeiros. O primeiro está diretamente relacionado ao segundo. Uma instituição que se preocupa em realizar suas atividades e necessita de fundos para concretizá-los, deve, antes de tudo, fazer uma previsão do que se pretende realizar, quanto gastará e de que maneira executará o recurso. Não há argumentos contra o Estado de dizer que a quantia disponibilizada atende, ou não atende, as necessidades e as pretensões do Conselho e que a infra-estrutura não está adequada para o bom desempenho do Conselho se não há planejamento.

4.6 Análise dos pontos positivos do CONEDH

Percebe-se, apesar das dificuldades, que há saídas para melhorar a atuação do Conselho. Os conselheiros apontam três importantes avanços alcançados pelo Conselho na promoção e defesa dos direitos humanos. O primeiro é a própria existência do CONEDH, a segunda é a criação do CEIVT e a terceira se refere à proposta de reformulação do Conselho no que tange a paridade e deliberação:

O fato do Conselho em si é um ponto positivo, um avanço inegável da organização da sociedade e da própria democracia. È preferível ter um Conselho não pleno no seu funcionamento do que não haver Conselho. (PRESIDENTE DO CONEDH/MG E REPRESENTANTE DA IGREJA CATÓLICA)

A proposta para a mudança da legislação do CONEDH, transformando-o em paritário e deliberativo, englobando um fundo para que o Conselho possa investir na área dos direitos humanos, em um recurso para que o conselheiro possa deslocar sem precisar de utilizar seu próprio carro, o próprio CEIVT, a seriedade que os membros do CEIVT levaram os trabalhos de análise dos processos. E olha que não foram poucos processos. (REPRESENTANTE DEFESA DO DIREITO À LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO MOVIMENTO GLBTT)

Eu acho que o Conselho teve uma época áurea que foi essa instalação da Comissão Especial de Indenização às Vítimas de Tortura (CEIVT). O Estado de Minas reconhecendo que seus agentes cometeram atrocidades e de uma maneira implícita,

quando você acata esses pedidos de indenização e faz um pagamento simbólico para essas pessoas, você tá dizendo: “eu errei, to reconhecendo meu erro, vida que segue, numa época obscura de nossa história”. Num Conselho onde tem a participação da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros, da Secretaria de Defesa Social. Então é um fórum muito interessante para você discutir uma coisa que é do passado sobre a indenização das vítimas de tortura da ditadura militar, mas que nós temos reflexos até hoje. Então nós tivemos um trabalho magnífico. Que pessoas absolutamente comprometidas com essa causa, trabalhavam no final de semana, à noite, para dar parecer nesses processos. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Considero positivo as reuniões. Considero positivo essa interferência do Conselho nas entidades, na programação dos direitos humanos em Minas Gerais. Na divulgação dos direitos humanos em Minas Gerais. O Conselho hoje ainda recebe queixas de pessoas em relação a algum tipo de violação de direitos humanos. Então eu considero isso como positivo. (REPRESENTANTE DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS)

O envolvimento, participação, seriedade e, acima de tudo, a responsabilidade daqueles conselheiros que trabalham efetivamente em prol do Conselho e da promoção e defesa dos direitos humanos também é destacado como positivo. Sem esses conselheiros, haveria dificuldade de continuar os trabalhos do CONEDH, podendo levá-lo a exaustão, conforme afirmação a seguir:

Apesar de não ser, como eu te falei uma característica geral, até porque agente tem dificuldade até de obter quorum, mas as pessoas que efetivamente participam do Conselho, são pessoas vocacionadas, são pessoas que se sacrificam, são pessoas que se envolvem e que envolvem as suas instituições para solucionar algum problema sem qualquer tipo de necessidade de beneficiamento, a Polícia Militar é assim, o Corpo de Bombeiros é assim, o Ministério Público é assim [...]. Então se você me pergunta: qual é o ponto forte do conselho e o envolvimento e o comprometimento de alguns conselheiros que mantém o conselho funcionando. (REPRESENTANTE DA SUBSECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, DA SEDESE)

Portanto, a fortaleza está nos próprios conselheiros que ainda persistem em continuar os trabalhos do CONEDH frente à ingerência do governo no Conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar um conselho quando se encontra diante de tanto desleixo por parte do governo e de tanto sacrifício por parte daqueles que possuem pouca força, mas muita crença no que fazem, permite refletir o real compromisso do Poder Público com a efetivação dos direitos humanos. O CONEDH deve atuar de forma cidadã e democrática, no liame entre o poder governamental e a sociedade civil, com vistas ao interesse público num ambiente participativo, legal e legítimo. Para isso, propõe-se que ele diminua (e não abandone) a preocupação de ser agente fiscalizador do governo, mas volte à atenção para ações preventivas e que exponham o Conselho como referência nas discussões sobre promoção e defesa dos direitos humanos no cenário Estadual.

O Conselho é bem representativo e tem grande potencial para mudar as práticas do governo local. Isso é possível porque fiscaliza o poder público no recebimento de denúncias e na pareceria com os demais conselhos gestores e órgãos públicos. É preciso melhorar a relação do Conselho com a sociedade civil também. Pela análise feita do CONEDH neste trabalho, pode-se afirmar que este não atua como conselho gestor efetivo de políticas públicas de direitos humanos no estado de Minas Gerais. As limitações impostas a ele, conforme a legislação e os depoimentos dos conselheiros, dificultam uma atuação mais incisiva, racional e efetiva. O governo ainda não o reconhece como instituição participativa destinada a formular políticas públicas. Potencializar as ações do Conselho é pensá-lo como espaço público aberto e canal de comunicação com a sociedade. O CONEDH não pode ser visto como uma força de manobra política e sem significância pública.

Assim, para somar todo o trabalho e contribuir para o melhoramento das atividades, apresenta-se sugestões de como o CONEDH poderia fortalecer sua atuação²⁸:

- a) formular nova proposta para a alteração da atual legislação que regula o CONEDH de Minas Gerais e seu Regimento Interno, tendo como principal mudança a paridade, a deliberação e o seu papel de formulador e controlador de políticas públicas²⁹;
- b) criar, mediante lei específica, um Fundo Estadual para gestão de políticas públicas em direitos humanos, direcionada, especialmente, ao CONEDH;

²⁸ Algumas sugestões foram apresentadas pelos próprios conselheiros, durante as entrevistas.

²⁹ Apesar de citar esta sugestão, reforça-se que o Conselho já elaborou um Projeto de Lei que dispõe sobre a alteração da atual legislação do CONEDH e que será encaminhada a Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

- c) melhorar as instalações físicas onde atua o Conselho como mesas, cadeiras, computador, bebedouros e salas de reunião para os conselheiros e de espera para os visitantes;
- d) reavaliar o quadro de funcionários que trabalham no CONEDH;
- e) treinar os funcionários que trabalham no CONEDH para melhor atender a população;
- f) criar programas de publicidade e propaganda, junto a mídia escrita e de televisão, a fim de divulgar o CONEDH;
- g) incentivar, por meio de palestras, propagandas, folhetos e associações, por exemplo, a participação da comunidade no Conselho, potencializando-o como um instrumento democratizador de direitos humanos;
- h) realizar treinamentos sobre o papel e as atividades do CONEDH, nas entidades que ocupam cadeiras no Conselho para preparar os possíveis conselheiros que as representarão;
- i) oferecer cursos de capacitação de conselheiros com temas como: a atuação do conselheiro, gestão participativa de direitos humanos, empoderamento dos conselhos e planejamento estratégico;
- j) maior comprometimento, com o Conselho, dos conselheiros e das entidades que representam, participando das reuniões, sugerindo boas práticas para a promoção e defesa dos direitos humanos;
- k) programas de integração com os demais conselhos existentes no Estado, sendo eles, Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente e Conselho da Mulher;
- l) ampliar a capacidade de poder e decisão do Conselho e não ser um mero espaço consultivo e opinativo;
- m) elaborar instrumentos de fiscalização e de políticas preventivas de direitos humanos em todo o Estado;
- n) incentivar a criação de conselhos de promoção e defesa dos direitos humanos nos municípios;
- o) efetivar a participação, a integração do Conselho nas diversas áreas onde há discussão sobre direitos humanos como: visitas nas Academias de Polícia Militar, Civil e Corpo de Bombeiros; nas promotorias públicas e fóruns; programas de proteção do

policial e de agentes públicos; maior participação na educação de direitos humanos nas faculdades e nas academias de polícia, promovendo fóruns, discussões, seminários, convites para visitas nas reuniões; incentivo de criação de grupos de estudos em direitos humanos nas universidades federais e particulares, principalmente nas escolas que oferecem curso de Direito;

- p) criar um rodízio gradativo entre os conselheiros de tal forma que os conselheiros novatos tenham contato com os mais antigos, facilitando a troca de experiências;
- q) elaborar um projeto de trabalho anual, de médio e longo prazo, a fim de materializar as propostas e ações do Conselho voltado para a gestão pública de direitos humanos, decidindo sobre os destinos de verbas e de prioridades na gestão de bens públicos;
- r) criar um código de ética para os conselheiros;
- s) definir uma forma de avaliação de produtividade dos conselheiros durante seu mandato;
- t) implantar formas de avaliação sobre o desempenho das ações do Conselho a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGAN, Gulio Carlo. *História da Arte como História das Cidades*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo, pós-fácio de Celso Lafer. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. 352 p.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 81-90.
- CASTRO, Alba Tereza Barroso de. Espaço Público e cidadania: uma introdução ao pensamento de Hannah Arendt. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, ano XX, n. 59, p. 09-23, mar.1999.
- COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília*. esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 220 p.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é Cidadania*. 15. reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006. 79 p. (Coleção Primeiros Passos).
- DIAS, Solange Gonçalves. *Reflexões a cerca da participação popular*. Disponível em: http://ftp.usjt.br/pub/revist/45_48.pdf. Acesso em: 31 mar. 2008.
- DUPAS, Gilberto. *Tensões Contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 145 p.
- ESTEVES, João Pissarra. *Espaço Público e Democracia: Comunicação, processo de sentido e identidade social*. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2003. 219 p.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. 9ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007. 175 p.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003. 120 p. (Coleção questões de nossa época, v. 84).
- GOHN, Maria da Glória. *O papel dos conselhos gestores na gestão pública*. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia de trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. São Paulo: 6. ed. 7. reimpr. Atlas, 2006.

MINAS GERAIS. Lei n. 9516 de 29 de dezembro de 1987. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 29 dez. 1987.

MINAS GERAIS. Decreto n. 32.880 de 11 de setembro de 1991. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 11 set. 1991.

MINAS GERAIS. Decreto n. 33.385 de 21 de fevereiro de 1992. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 21 fev. 1992.

MINAS GERAIS. Decreto n. 35.661 de 27 de junho de 1994. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 27 jun. 1994.

MINAS GERAIS. Lei n. 13.187 de 20 de janeiro de 1999. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 20 jan. 1999.

MINAS GERAIS. Decreto n. 41.032 de 05 de maio de 2000. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 05 maio. 2000.

MINAS GERAIS. Decreto n. 41.239 de 28 de agosto de 2000. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 28 ago. 2000.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.170 de 15 de janeiro de 2002. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 15 jan. 2002.

MINAS GERAIS. Decreto n. 42.709 de 24 de junho de 2002. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 24 jun. 2002.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.613 de 25 de setembro de 2003. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 25 set. 2003.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.459 de 12 de fevereiro de 2007. *Minas Gerais*. Belo Horizonte, 12 fev. 2007.

NAÇÕES UNIDAS. *Manual Sobre a Criação e o Reforço de Instituições Nacionais Para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos*. Genebra, Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. 1995. Série de Formação Profissional n. 04. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/colecoes/dh/mundo/dh01_instituicoes_nac_dh.pdf>. Acesso em: 13 maio 2008.

NASCIMENTO, Mariângela M.. Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt. *Revista Ética & Filosofia Política*, Juiz de Fora, MG. v. 8, n.1, jun. 2005.

PINHEIRO, Tertuliano Cabral. *Diretrizes para a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/7conselhos/index.html#estaduais>>. Acesso em: 13 maio 2008.

QUICHERAT, L. Dicionário Latino-Português. Organizado por J.R. dos Santos Saraiva: Rio de Janeiro – RJ/Belo Horizonte – MG, Garnier, 2000.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 3ª ed. São Paulo: Cortês Editora, 2005. 304 p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Editora Atlas, 3ª ed. Rev. e ampl. 2008. 334 p.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves. *Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil*. Apostila do Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos. Módulo II, aula 4. abr.-jul. de 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os *Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VALLA, Victor Vicent. *Sobre participação popular: uma questão de perspectiva*. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14 (Sup. 2). 7-18, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

VIEIRA, José L. Pratas. *Le Cãs Du Portugal – Democracie Participative: Tradicion Et Modernité*, 1992. In: *Quelles democratie participaives? Revue Territoires*, n. 33.