



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO D ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GESTAO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

SAUL GARCIA SILVA

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS
HUMANOS NO CEARÁ (CEDDH): POTENCIALIDADES E LIMITES**

**FORTALEZA
2019**

SAUL GARCIA SILVA

A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS
NO CEARÁ (CEDDH): POTENCIALIDADES E LIMITES

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Orientadora: Profa. Dra. Veronica Salgueiro do Nascimento.

FORTALEZA
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S583a Silva, Saul Garcia.
A atuação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos no Ceará (CEDDH) : potencialidades e limites / Saul Garcia Silva. – 2019.
54 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Verônica Salgueiro do Nascimento .

1. Participação Social. 2. Conselho. 3. Direitos Humanos. I. Título.

CDD 320.6

SAUL GARCIA SILVA

A ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS
NO CEARÁ (CEDDH): POTENCIALIDADES E LIMITES

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Orientadora: Profa. Dra. Veronica Salgueiro do Nascimento.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Veronica Salgueiro do Nascimento (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Antônia Emanuela Oliveira de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Edileuza e Valmir.
Às defensoras e defensores dos Direitos
Humanos.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho monográfico é fruto de quatro anos de estudo no curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), período em que adquiri conhecimento teórico e prático sobre políticas públicas, mas também tive a oportunidade de vivenciar experiências, desenvolver competências, construir laços de amizades e de companheirismo que me tornaram um indivíduo melhor e mais confiante para atuar como agente de mudanças na sociedade.

Sou grato a UFC que me proporcionou aquilo que todos almejamos: oportunidades. Por isso, serei sempre grato aos que constituem esta instituição tão importante para o desenvolvimento do Ceará e do Brasil. Em especial, minha gratidão, a todo o corpo docente do curso de Gestão de Políticas Públicas. Guardo grande admiração e afeto por todos os professores. Muito me orgulha e envaidece ter tido a oportunidade de ter sido aluno de educadores tão comprometidos com o ensino público de qualidade. Agradeço igualmente ao corpo administrativo do curso que sempre foi solícito e parceiro.

Nestes quatro anos de graduação tive a chance de compartilhar os desafios do aprendizado com a primeira turma do curso, tal fato permitiu que a turma 2015.1 do curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC construísse um vínculo forte de coleguismo. Sou grato pela convivência em sala de aula e fora dela aos parceiros de turma.

Como nem sempre a vida se dar de maneira linear me vi na situação de mudar de turma, o que me foi de grande valor, pois tive a chance de ampliar os laços de companheirismo também com a turma 2015.2, a quem estendo minha gratidão.

Sou grato, também, a minha família, na qual sempre pude contar com o apoio incondicional.

Este trabalho não seria possível sem a orientação da professora Veronica que com sua empatia e sabedoria soube me guiar na conclusão deste trabalho.

Estendo o agradecimento a professora Emanuela que muito gentilmente aceitou fazer parte da banca de defesa da monografia.

Sou extremamente grato à professora Roselane pela dedicação ao ensino, paciência e carinho comigo.

Agradeço também os esforços da amiga Aline que muito gentilmente me ajudou na coleta de informações deste trabalho.

RESUMO

A participação social trata-se de importante princípio da democracia moderna, pensando nisso, o presente trabalho monográfico tem por objetivo discutir, a partir da realidade do Ceará, os limites e as potencialidades da participação tendo como campo de pesquisa a atuação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH), em sua gestão 2017-2019. Para tal, buscou-se descrever o arranjo institucional no qual o CEDDH foi constituído; identificar qual a função do Conselho e qual o trabalho desenvolvido por ele; e por fim, analisar as potencialidades e limites da atuação do CEDDH. Em relação a metodologia aplicada na presente pesquisa tratou-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, buscou-se coletar dados e informações em diferentes meios, utilizando-se mais de uma ferramenta de pesquisa. Entende-se que a triangulação de métodos foi a mais adequada para a análise dos dados elaborados deste trabalho. A pesquisa foi sistematizada durante o semestre 2019.1, embora o primeiro contato com o Conselho tenha se dado em 2017 em virtude de trabalho desenvolvido na disciplina de Estado e Direitos Humanos do curso de Gestão de Políticas Públicas. De maneira geral observou-se quanto aos limites do CEDDH que a entidade atua com dificuldade quanto a estrutura organizacional limitando suas ações. Ao que se refere as potencialidades, o CEDDH pode exercer pressão política na influência das políticas públicas em Direitos Humanos, devido seu reconhecimento institucional na mídia e por sua composição ampla. O referencial teórico que embasou o estudo, sobretudo a partir dos autores Avritzer (2008); Comparato (2010); Dagnino (2004); Rabenhorst (2008) permitiu revelar a importância das instâncias participativas enquanto instrumentos de gestão da administração pública, embora observou-se que mesmo com os avanços da CF/88 não há consolidação dos espaços de participação, tendo em vista que o atual cenário político brasileiro se configura como de enfraquecimento das estruturas de participação social.

Palavras-chave: Participação Social. Conselho. Direitos Humanos.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo com notícias veiculadas sobre o CEDDH	31
Tabela 2 – Infraestrutura do CEDDH.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
OP	Orçamento Participativo
PNPS	Política Nacional de Participação Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
UFC	Universidade Federal do Ceará
MNPCT	Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
SEJUS	Secretaria de Justiça e Cidadania

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. PERCURSO METODOLÓGICO	13
3. DEMOCRACIA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	15
3.1 Participação e Democracia no Brasil.....	15
3.2 Participação e suas implicações teóricas	17
4. ESTADO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	21
4.1 Evolução histórica do conceito de Direitos Humanos	21
4.2 Estado, Direitos Humanos e o Ciclo de Políticas Públicas	26
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES DA PESQUISA	29
5.1 Histórico e legislação a respeito do CEDDH	29
5.2 Atuação do CEDDH.....	31
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

1. INTRODUÇÃO

O Brasil experimentou, sobretudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mecanismos de gestão participativa na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A Constituição de 1988, que recebeu a alcunha de Constituição cidadã, trata-se, portanto, do grande marco legal e histórico na questão da participação dos cidadãos na vida política, não somente nos períodos eleitorais, mas também no cotidiano da administração pública brasileira. Essa participação ocorre de diferentes maneiras a depender do desenho da instituição participativa, como exemplo pode-se citar os conselhos, fóruns, congressos, consultas públicas.

A criação de espaços de participação possui pelo menos duas funções essenciais: contribuir para a legitimidade das ações governamentais, na medida em que a tomada de decisão sobre as políticas públicas passa a ser compartilhada entre poder público e Sociedade Civil ao mesmo tempo que constitui um modelo de governança estatal¹ que favorece e amplia a noção de cidadania.

Em relação aos conselhos, os mesmos configuram-se como instrumentos de gestão das políticas públicas, uma vez que ao serem instituídos cria-se, no âmbito da gestão pública, um espaço público dialógico entre Estado e Sociedade Civil na discussão acerca das políticas públicas.

O que se pretendeu neste trabalho monográfico é analisar, a partir da realidade do Ceará, os limites e as potencialidades da participação tendo como campo de pesquisa a atuação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH), em sua gestão 2017-2019, para tal, buscou-se descrever o arranjo institucional no qual o CEDDH foi constituído; identificar qual a função do Conselho e qual o trabalho desenvolvido por ele; e por fim, discutir as potencialidades e limites da atuação do CEDDH.

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, trata-se de órgão colegiado e deliberativo, ligada a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos, criado por lei, que possui como finalidade fiscalizar, monitorar, propor, e avaliar as políticas

¹ O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

públicas de defesa e promoção dos Direitos Humanos, assim como, coibir qualquer violação a esses direitos, através da apuração de denúncias.

Investigar a forma e o conteúdo das instituições sociais de participação traz à tona as tensões existentes entre a relação Estado e Sociedade Civil. Entende-se que a criação desses espaços de participação trata-se de uma forma de democratização das decisões, ou seja, uma partilha de poder entre o poder público e a sociedade, embora seja preciso questionar se tais espaços também não funcionam apenas como ambientes burocratizados para fins de legitimar as ações governamentais.

Desta forma, duas categorias teóricas centrais permeiam a elaboração desta pesquisa, a saber, a **Participação Social**; e a questão dos **Direitos Humanos**. A discussão sobre participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas trata-se de uma temática que perpassa os conceitos de cidadania, democracia e partilha de poder, já os Direitos Humanos estão inseridos num campo de análise complexo em que muitas vezes o senso comum simplifica o termo relacionando-o de modo pejorativo a defesa de pessoas que cometeram crimes.

Ambos os conceitos são centrais no que se refere a construção de um modelo de sociedade que se baseia na justiça social. De modo que tratar das temáticas em questão é atual e pertinente, ao mesmo tempo que se faz necessário e urgente, tendo em vista que o Brasil vivencia um esforço organizado e sistemático, por parte do atual governo federal de construir uma narrativa que minimiza a participação da Sociedade Civil, sobretudo, a dos movimentos sociais organizados e trata os Direitos Humanos de modo periférico e distorcido no cenário político.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta breve introdução e de mais uma seção de considerações finais. O capítulo após a introdução traz o percurso metodológico transcorrido na pesquisa, o capítulo seguinte discorre sobre a discussão em relação ao processo de criação das instituições participativas no Brasil. No capítulo posterior construiu-se um panorama conceitual e histórico sobre os Direitos Humanos no Brasil e qual o papel do Estado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em Direitos Humanos. Em seguida discute-se a atuação do CEDDH expondo suas potencialidades e limites.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

Em relação a metodologia aplicada na presente pesquisa guiou-se pelos princípios estabelecidos pelo estudo de caso. A escolha por tal abordagem se deu devido ao fato de que por meio dessa modalidade de pesquisa é possível analisar o que um caso específico sugere ao todo, ou seja, o estudo de caso oportuniza ao pesquisador a construção de um caso específico, desde que bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações. (VENTURA. 2007).

Na construção do percurso metodológico construiu-se um plano de estudo de caso com o objetivo de delimitar a pesquisa ao mesmo tempo em que serviu de instrumento condutor da pesquisa, além de permitir melhor elucidação do relatório de investigação científica exposto.

Desta forma, dividiu-se a pesquisa a partir de quatro fases, a saber: delimitação do caso; coleta de dados; seleção, análise e interpretação dos dados e elaboração do relatório. (VENTURA. 2007). Tal estrutura permite a melhor visualização das etapas da pesquisa e dos elementos analisados.

Sobre a **delimitação do caso** tem-se que analisar a participação social nas políticas públicas por meio da gestão compartilhada, instrumentalizada via conselhos de políticas públicas, exige que se estabeleça, além de categorias e parâmetros de análises, a delimitação de um campo de pesquisa que permita a coleta de dados e informações que subsidiem a construção da análise proposta. De modo que, a escolha do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos como local de investigação se deu levando em consideração que o CEDDH se insere numa dimensão ampla das políticas públicas, uma vez que os Direitos Humanos se referem a todos os direitos que garantam a dignidade do ser humano, ou seja, a atuação do Conselho é bastante ampla tendo entre seus conselheiros uma gama variada de representantes de movimentos sociais e governamentais.

Como escolha de um caso específico para análise, o CEDDH, portanto, sugere em sua composição uma variedade ampla de setores envolvidos em suas atividades. Essa peculiaridade faz do Conselho uma escolha oportuna enquanto campo de pesquisa do presente estudo de caso.

Em relação a fase de **coleta de dados**, levantou-se informações do Conselho a partir da análise de documentos (regimento interno do Conselho, edital de seleção de novos conselheiros, lei de criação do Conselho), entrevista formal (com o secretário-executivo do Conselho), aplicação de questionário (com os conselheiros) e levantamento de dados em

diferentes fontes (informações sobre o Conselho na imprensa). Com relação à análise dos dados, optou-se pela perspectiva da triangulação de dados.

No que tange à coleta de dados, a Triangulação permite que o pesquisador possa lançar mão de três técnicas ou mais com vistas a ampliar o universo informacional em torno de seu objeto de pesquisa, utilizando-se, para isso, por exemplo, do grupo focal, entrevista, aplicação de questionário, dentre outros. (MARCONDES; BRISOLA, 2014, p.203)

Durante o processo de coleta de dados a pesquisa encontrou dificuldade quanto ao número de conselheiros que responderam os questionários (apenas duas conselheiras, representantes da Sociedade Civil), tendo em vista a indisponibilidade do pesquisador em comparecer as reuniões mensais do Conselho. O contato com os membros do CEDDH, em grande parte, se deu por meio virtual o que limitou a interação entre o pesquisador e o campo pesquisado. Buscou-se superar tal obstáculo com a coleta e análise de dados sobre o Conselho a partir de informações disponibilizadas pela mídia e por documentos tais como as atas de reuniões, regimento interno e edital de seleção de membros do Conselho.

A fase de **seleção, análise e interpretação dos dados** levou em consideração o acesso as informações sobre o Conselho, seja essa informação de modo interno ou externo, e a relevância da informação para subsidiar a análise proposta. A análise proposta nesta pesquisa, por sua vez, levou em consideração o levantamento de dados que pudessem dar conta de uma investigação que demonstrasse as potencialidades e as limitações do Conselho enquanto instância participativa de gestão compartilhada entre Sociedade Civil e Estado. Nesse sentido, levantou-se questões que dessem conta de problematizar os espaços participativos, tais como os conselhos, em específico o CEDDH. A interpretação dos dados, por sua vez, se deu de maneira que fosse possível a construção de categorias a partir da transcrição da entrevista (realizada com o secretário executivo do Conselho), da aplicação de questionário (com duas conselheiras) e das informações levantadas, por meio de pesquisa documental.

Segundo André e Lüdke (1986), “analisar os dados qualitativos significa trabalhar todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos das observações, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis” (p.45). A análise desenvolvida na pesquisa guiou-se pelo método da triangulação, conforme descrito por Marcondes e Brisola (2014):

Análise por Triangulação de Métodos, está presente um modus operandi pautado na preparação do material coletado e na articulação de três aspectos para proceder à análise de fato, sendo que o primeiro aspecto se refere às informações concretas levantadas com a pesquisa, quais sejam, os dados empíricos, as narrativas dos

entrevistados; o segundo aspecto compreende o diálogo com os autores que estudam a temática em questão; e o terceiro aspecto se refere à análise de conjuntura, entendendo conjuntura como o contexto mais amplo e mais abstrato da realidade. (MARCONDES; BRISOLA, 2014, p.204)

Por fim, a elaboração do relatório seguiu os parâmetros estabelecidos para confecção de um trabalho monográfico, sendo o texto dividido, em três capítulos, além de uma introdução e das considerações finais, conforme já mencionado.

3. DEMOCRACIA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Nesta seção será apresentado de modo sintético algumas das questões conceituais que permeiam a discussão sobre a participação social nas políticas públicas no Brasil. De que modo a democracia brasileiro evoluiu na direção da construção de instituições participativas e quais as principais nuances da participação a partir de diferentes leituras sobre a temática.

3.1 Participação e Democracia no Brasil

Um dos princípios que norteiam a noção de democracia na contemporaneidade trata-se da efetiva participação da população na vida política de um país, seja escolhendo os seus representantes políticos ou mesmo atuando como um, seja ainda participando do cotidiano da comunidade agindo como líder comunitário ou mesmo fazendo parte de algum movimento social. O que se percebe é que há diversas formas de participação social.

No Brasil, o movimento de redemocratização, a partir do fim da ditadura civil-militar brasileira, em 1985, aprofundou o processo de criação de espaços participativos, sobretudo, após a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte que promulgou uma nova carta magna.

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social,

impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.373)

Para Silva; Jaccoud; Beghin (2005), o surgimento de instituições participativas desenvolveu-se no Brasil tornando-se um significativo mecanismo de proteção social, “com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte”. As instituições participativas têm entre seus objetivos garantir a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas públicas, além de promover transparência e permitir maior expressão e visibilidade das demandas sociais.

Todo esse cenário de efervescência política que culminou no fim do regime militar e na elaboração de uma nova Constituição brasileira, associado a estabilização econômica de nossa moeda, que se seguiu, e aos avanços em diversas áreas que garantiram melhor condição de vida aos brasileiros parecia que levava o Brasil para um futuro de consolidação do país como uma grande nação rumo ao desenvolvimento.

O cenário de otimismo pareceu mudar no Brasil, por volta do ano de 2013, quando uma massa da população, não uniforme enquanto movimento social, saiu às ruas pedindo por mudanças no país. Esse movimento que teve início na região sul, de imediato era identificado como um protesto por melhoria do transporte urbano e do não aumento do preço das passagens dos transportes coletivos, logo outras pautas foram se acumulando e as manifestações de ruas se espalhando por todo o país.

Aquele foi um momento cujas análises ainda não encontraram uma interpretação hegemônica, mas tais manifestações tiveram repercussão no governo. Como resposta as reivindicações das ruas o governo Dilma anunciou dentre outras medidas a criação, por meio de decreto presidencial, da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

O governo não conseguiu efetivar tal iniciativa naquele momento e nem tão pouco no governo seguinte, mesmo conseguindo a reeleição. Hoje, 2019, o atual governo põe fim ao decreto acima citado e assume uma postura bem mais intransigente em relação a criação de espaços de participação social, tais como fóruns, conselhos, comitês. Ao minimizar a participação social o governo abre mão de uma das formas de legitimação do próprio regime democrático, uma vez que, como salienta Dias (2004):

a criação de mecanismos de intervenção direta da população sobre a distribuição de políticas públicas tem sido encarada como solução para a referida crise de legitimidade, na medida em que amplia a percepção dos representantes com relação à

realidade objetiva dos governados, assim como admite a instauração de ciclos virtuosos na esfera pública através do funcionamento de múltiplas instâncias de controle social. (DIAS, 2004, p. 236)

A extinção dos mecanismos de participação é grave, principalmente no contexto de crise de legitimidade da democracia, ou seja, uma descrença da população em geral com o setor político. Nesse cenário que se apresenta há uma inquietação sobre como as instâncias participativas ainda vigentes estão atuando, sobretudo aquelas ligadas a promoção e defesa dos Direitos Humanos.

3.2 Participação e suas implicações teóricas

Participação Social não se trata de um conceito acabado. Existem vários autores que analisam a temática. Longe de querer esgotar o assunto em questão o que se pretende neste tópico é expor os debates que vêm sendo construídos em torno desta categoria.

A participação trata-se de um fenômeno sociológico que diz respeito, de maneira geral, sobre a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Essa relação pode se dá por meio de diversas maneiras, mas a criação de espaços institucionalizados entre essas duas dimensões será o foco da análise a seguir.

No Brasil, a criação de instituições participativas tem sua intensificação a partir da década de 1980. A promulgação da Constituição de 1988 garantiu a disseminação de diversas formas de participação. Paralelo a esse movimento de criação de espaços institucionais de participação popular, o país experimentou, também, formas de participação não instituídas por lei, como por exemplo a implantação do modelo do Orçamento Participativo² (OP), em alguns municípios brasileiros.

De acordo com Avritzer (2008), “o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas”.

² Trata-se de “um mecanismo governamental de democracia participativa que permite os cidadãos intervirem diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas”. Ver mais em: COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, São Paulo, p. 8- 28, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Essa mudança de realidade impôs ao Brasil uma série de desafios no que diz respeito tanto a mudança de paradigma em relação a gestão pública como também trouxe para a ciência a tarefa de pesquisar essa nova realidade.

As formas de participação surgidas, pós-Constituição de 1988, são as mais diversas, além dos Conselhos de Políticas Públicas, o Brasil passa a contar com instituições participativas na forma de Conferências, Fóruns, Planos Diretores Municipais, Estatuto da Cidade, além dos Conselhos setoriais.

Em especial, a instituição de conselhos se deu nas mais diversas áreas, tais como, saúde, educação, habitação. Muitas políticas públicas foram desenhadas levando em consideração a criação desses espaços de participação social, conforme salienta Teixeira (2005):

Após a Constituição, vários conselhos surgem e destacam-se as diferenças entre eles. Alguns tornaram-se obrigatórios por lei federal, nos vários níveis: federal, estadual, municipal. Isso se deu porque vários deles foram ligados a um fundo específico para o funcionamento de determinada política, e a legislação de cada conselho determina que ele ou uma comissão formada por integrantes dele fiscalize o fundo especial. Em vários casos, fica obrigatória a constituição desses conselhos como, por exemplo, o de Direitos da Criança e do Adolescente, que é obrigatório nos vários níveis da federação. Há ainda o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério (FUNDEF), ou o da Merenda Escolar, que são obrigatórios para que haja repasse de recursos do nível federal para o municipal. Outros conselhos são criados por lei municipal ou estadual, de acordo com a história específica de uma localidade e algumas vezes a criação de um conselho acontece em virtude da força de reivindicação da população para que ele exista. (TEIXEIRA, 2005, p. 20).

Percebe-se que há um movimento tanto no cenário local como no âmbito internacional que favorece o surgimento e a disseminação da construção de práticas participativas.

Embora a ampliação desses instrumentos participativos date do final da década de 1980, com a Constituição de 1988, foi somente em 2014 que se instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, por meio do decreto presidencial de número 8.243.

O decreto em questão, assinado pela presidenta Dilma Rousseff, cercou-se de polêmicas e de pouco apoio político e da mídia. O decreto possuía como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Setores do legislativo enxergaram nessa iniciativa uma maneira de usurpação do poder constitucional do parlamento, além de acusar o Partido dos Trabalhadores de dar poder a movimentos sociais, supostamente, cooptados pelo partido da presidenta³.

Fato é que em abril de 2019, o governo Bolsonaro, por meio de novo decreto de número 9.759, revogou o decreto 8.243 que havia instituído a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, pelo novo decreto todo colegiado, do tipo de Conselhos, Fóruns, Comitês, Comissões, que não tenham sido criados por lei devem ser encerrados.

Com a adoção do decreto em questão, a discussão sobre a importância dessas instâncias de participação torna-se ainda mais urgente e necessária. De modo que são vários os autores que se debruçaram sobre a temática, construindo um arcabouço teórico extenso sobre o tema.

Desta forma, não é objetivo desta pesquisa expor de forma pormenorizada toda a diversidade das teorias desenvolvidas em relação a participação, mas sim analisar a temática na perspectiva do surgimento dos instrumentos de participação, assim como os desafios que se apresentam em torno deles.

Maria da Glória Gohn (2011), debruçou-se sobre a temática da participação sociopolítica e a constituição de conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, reunindo em sua obra, informações que subsidiam parte da análise que se pretende construir nesse ensaio monográfico.

Para a autora, “diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos-chave para compreender o processo de construção da cidadania”. (GOHN, 2006, p.11). Assim a autora alude para um dos aspectos fundamentais da questão da participação: a cidadania. Qualquer que seja a forma de participação, seja por meio de fóruns, conselhos, plebiscitos, referendos, o ponto em comum entre todas elas trata-se da cidadania. Em concepção geral, o termo faz referência ao conjunto de direitos e deveres que um indivíduo possui como integrante do Estado.

³ Ver mais em: TONATOA, Edivane. A mídia brasileira e a política nacional de participação social (PNPS) do governo Dilma: uma análise da posição dos jornais folha de S.Paulo e o estado de S. Paulo. Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, curso em licenciatura em ciências sociais, Chapecó, SC, 2015. Disponível em: < <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/1353/1/TONATO%2C%20Edivane.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Uma das contribuições mais pertinentes talvez seja da autora Evelina Dagnino (2004), que traz uma análise do impacto da implantação do projeto neoliberal, no Brasil, causado na Sociedade Civil. A autora sugere que existe uma confluência perversa entre o projeto neoliberal e um projeto político democratizante/participativo, ou seja, para a autora existem dois projetos políticos vigentes no Brasil, o primeiro refere-se ao processo de expansão da democracia que se expressa por meio da volta das eleições diretas, da reorganização partidária no país e da criação de espaços públicos que favorecem a participação da Sociedade Civil na tomada de decisão de políticas públicas. Esse processo tem início com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988.

O segundo projeto político que caminha ao lado do primeiro, refere-se, a implantação do modelo neoliberal no Brasil, a partir, da eleição do ex-presidente Collor em 1989. A partir, daí deu-se início a implementação do chamado Estado mínimo, que segundo a autora, isenta-se progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. A análise da autora remete ao seguinte questionamento: os espaços de participação instituídos pós-constituição estão a serviço de qual projeto?

Embora as diversas práticas participativas já mencionadas neste trabalho possuam intensa capacidade de fortalecer a democracia ao garantir que os mais diversos indivíduos participem da gestão pública a forma como a participação é desenhada ou mesmo executada pode na verdade construir uma falsa participação, ou seja, uma participação que não se traduz em benefícios reais e concretos para a população.

Cunha (2010) reforça a ideia de que a participação é um dos pilares do *modus operandi* da democracia. Para o autor a participação trata-se de um direito do cidadão e um dever do Estado, a partir do instante em que a Constituição traz, em seu artigo 204, inciso II, que a participação da população é uma das diretrizes primordiais do próprio sistema democrático. Essa participação deve se efetivar “por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Para Pinto (2006), existe grande atenção ao tema da participação social na condução das políticas públicas em parceria com o Estado. A consolidação da Sociedade Civil no Brasil se deu a partir das últimas décadas do século XX e junto a esse fenômeno ampliaram-se os estudos nessa área. O autor chama atenção para o fato de que se deve analisar a participação da Sociedade Civil buscando compreender qual o seu espaço na relação com o Estado. E mais do que isso, “qual a sua força no sentido de engendrar ações para aumentar seu próprio tamanho, diminuir a exclusão ou defender interesses de excluídos”. (PINTO, 2006, p. 654).

Os autores acima citados subsidiam a análise sobre a participação no Brasil. Compreender como se construiu essa relação Estado e Sociedade na partilha de poder sobre as decisões que envolve as políticas públicas trata-se de condição indispensável para debater a atuação dos conselhos.

Diante do quadro teórico exposto acima, entende-se que a participação social se trata de um princípio da democracia moderna ao mesmo tempo que deve ser constituída como uma prática na gestão pública, tendo em vista que a efetivação das instituições participativas favorecem a ampliação da própria democracia ao aproximar a Sociedade Civil do processo de tomada de decisão das políticas públicas. Desta forma, a participação é um mecanismo de interação entre Estado e Sociedade Civil que possui como finalidade melhorar o processo de tomada de decisão das políticas públicas.

Buscou-se demonstrar alguns dos aspectos que permeiam a temática da participação social na administração pública brasileira. Tanto do ponto de vista conceitual, quanto das implicações práticas da participação. No capítulo seguinte discute-se a trajetória dos Direitos Humanos tendo em consideração que o Conselho em análise desta pesquisa atua nesta área.

4. ESTADO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Na seguinte seção discute-se o conceito de Direitos Humanos a partir de sua trajetória histórica. Percebe-se que a dimensão da temática perpassa questões históricas e culturais, por isso trata-se também neste capítulo sobre a evolução do Estado brasileiro, com atenção ao ciclo de políticas públicas.

4.1 Evolução histórica do conceito de Direitos Humanos

Os Direitos Humanos constituem-se como uma temática que gira em torno de grande atenção por parte da sociedade, sobretudo nos últimos anos, em que se percebe um volume grande de discussão sobre o tema, seja por conta de avanços na área ou por conta das violações que são manchetes de jornais. A proposta deste capítulo é discutir a temática numa perspectiva que avance sobre o senso comum, por isso será debatido uma parte da vasta literatura acadêmica a respeito dos Direitos Humanos.

Inicialmente o texto trará a reflexão de alguns autores que tratam do assunto com o intuito de situar quais as questões que envolvem os Direitos Humanos do ponto de vista teórico e a partir de então traçar uma discussão sobre uma instituição participativa que promove os

Direitos Humanos no Ceará, no caso o CEDDH. Para tanto serão abordados textos de autores, tais como, Comparato (2010); Benevides (1994); Rabenhorst (2008); Matos (2010) e Ribeiro (2010).

Tratar sobre Direitos Humanos requer que se parta de alguma perspectiva e uma das maiores referências na área trata-se do jurista Fabio Konder Comparato. O autor constrói uma análise a partir da trajetória histórica dos Direitos Humanos. A noção de dignidade é o elo central para entender tal conceito a partir da perspectiva do autor.

Segundo Comparato (2010), a discussão sobre os Direitos Humanos gira em torno da noção de dignidade humana, por isso, o autor discorre sobre três linhas argumentativas que tratam sobre a questão da dignidade, a saber, uma argumentação religiosa, outra filosofia e, por fim, uma científica.

A justificativa religiosa surge com a fé monoteísta e a ideia de que Deus criou o mundo e deu ao homem poder sobre todas as outras espécies da Terra. Já na perspectiva filosófica, o homem (indivíduo/ser) é um ser racional, por isso ocupa posição central na humanidade. Por isso a filosofia se questiona sobre a essencial do ser humano. A justificativa científica baseia-se na teoria da evolução dos seres vivos de Charles Darwin. (COMPARATO, 2010). As considerações do autor contribuem para a construção de uma narrativa histórica sobre a concretização dos Direitos Humanos.

Outro aspecto relativo ao tema trata-se de seu caráter histórico e universal. Para Benevides (1994), os Direitos Humanos tratam-se de valores historicamente situados. Ao assumir tal princípio tem-se que a criação de um campo comum de valores que definam a dignidade de todos os humanos, no sentido de que é preciso construir mecanismos internacionais de controle para garantir a proteção interna dos Direitos Humanos em nome da governabilidade do sistema mundial.

O tema da universalidade dos Direitos Humanos também traz à tona outra questão pertinente ao assunto que é o relativismo cultural, tal corrente de pensamento assume a premissa de que cada cultura possui seu próprio sistema cultural, e, portanto, deve seguir suas próprias regras morais e éticas. Tal pensamento dialoga com a perspectiva de que o sistema internacional de Direitos Humanos foi constituído numa perspectiva ocidental e centrado nos países tidos como centrais no sistema capitalista mundial.

Mas se por um lado a certa dominação cultural do ocidente no que se refere à constituição de um sistema internacional de Direitos Humanos, por outro lado, o relativismo cultural levado ao extremo cria um niilismo negando que existam princípios básicos a todos os humanos.

Matos (2010), propõe discutir a questão da globalização e sua relação com os Direitos Humanos. Para o autor, devemos manter um olhar atento para os fenômenos da sociedade e perceber a complexidade e os paradoxos que a sociedade moderna gera. O autor ainda questiona o discurso da sociedade globalizada que vende uma ideia de que no mundo globalizado tudo é acessível, somos cidadãos do mundo, mas na verdade vive-se diante de diferenças regionais enormes com forte concentração de renda e disputa por hegemonia política.

Esse panorama descrito pelo autor se dá com o surgimento do capitalismo industrial no século XX. Nascia, portanto, um novo modelo de sociedade, gestada na Europa e voltada para a ideia de que o desenvolvimento econômico traria uma vida de abundância para todos. Diferente do discurso do capitalismo de que o desenvolvimento econômico está conjugado a ideia de uma sociedade mais harmoniosa o que se percebe é o aumento das desigualdades sociais. (MATOS, 2010).

No processo de desenvolvimento do capitalismo industrial, após guerras, conflitos e uso irresponsável de recursos naturais, em determinado momento histórico houve uma tomada de consciência por parte de boa parte da humanidade de que era preciso constituir o princípio de que o ser humano deveria ser a expressão mais alta e digna sobre a terra. Ou seja, era necessário promover um desenvolvimento global que respeitasse os Direitos Humanos. (MATOS, 2010).

Por isso, para Matos (2010), o desenvolvimento econômico deve ser condicionado primeiramente ao desenvolvimento humano e que o desenvolvimento científico deve se pautar no compromisso de garantir melhoria na qualidade de vida do ser humano.

O autor ainda alude para o fato de que a construção do que é ser humano é algo em constante movimento e mantém uma relação de interdependência com outros indivíduos e a natureza. Essa relação se dá num contexto social permeado por um jogo de poder. (MATOS, 2010).

Desta forma, o autor ressalta que o processo de constituição da dignidade humana como direito, se deu em três grandes gerações. A primeira diz respeito à proteção a vida e o direito de liberdade. A segunda geração expressa os direitos sociais, o Estado deveria garantir assistência e proteção aos cidadãos. A terceira geração define os direitos de fraternidade e solidariedade. (MATOS, 2010).

O que se percebe é que a constituição dos Direitos Humanos percorreu uma longa trajetória histórica expressa, também, em documentos jurídicos que garantem direitos e deveres aos cidadãos. A consolidação da democracia como forma de governo em diversos países foi o

que garantiu a institucionalização de direitos, regras políticas e sociais que resguardavam a dignidade humana. (MATOS, 2010).

Ribeiro (2010) confirma essa perspectiva, existem vários instrumentos jurídicos e eventos internacionais que caminham na direção da promoção dos Direitos Humanos. O principal desses instrumentos trata-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Tendo tal documento como base outros pactos internacionais em relação à promoção dos Direitos Humanos foram firmados, tais como, os pactos dos Direitos Cívicos e políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. Para consolidação desses pactos é preciso que se tenha forte pressão social da sociedade.

A partir de 1990, a ONU promoveu uma série de conferências mundiais com temáticas diversas e relacionadas a Direitos Humanos. Como resultados dessas conferências surgiram algumas declarações que se tornaram marco da luta pelo reconhecimento internacional por Direitos Humanos, tem-se como exemplo maior a Declaração de Viena (1993), tal documento trouxe impulso na discussão sobre a universalização dos direitos humanos. A Declaração e o Programa de Ação de Beijing (1995) e a Declaração e Programa de Ação de Durban (2001), são outros exemplos dessas declarações provenientes das conferências realizadas pela ONU. (RIBEIRO, 2010).

Outra questão importante em relação a consolidação dos Direitos Humanos enquanto movimento internacional, trata-se da construção de uma hegemonia cultural ocidental, ou seja, a elaboração de um sistema global de garantia e promoção dos Direitos Humanos está interligado a instituições que produzem o modelo ocidental de visão de mundo. De modo que, a internacionalização dos avanços na área pressupõe que haja um diálogo constante entre os diversos sistemas culturais, dado que a cultura é o berço da identidade social das sociedades e é o que fornece significado a vida humana. (FINN, 2006).

O que há em comum, do ponto de vista das premissas dos estudos sobre Direitos Humanos, em todas as sociedades é que a natureza humana é universal e por conta justamente de nossa condição humana somos todos dotados de direitos inerentes a essa condição. Nessa linha de raciocínio os Direitos Humanos agiriam como bússola na direção da construção de um conjunto de direitos que deem conta de garantir a todo indivíduo condição digna de sobrevivência.

Portanto, o desafio que se coloca aos Direitos Humanos é demasiado audacioso, uma vez que, o processo de globalização provocou, inevitavelmente, uma proximidade entre as pessoas, forçando um estreitamento entre diferentes culturas. Refletindo sobre esse processo de globalização e suas consequências entende-se que cabem aos Direitos Humanos a construção

de uma linguagem normativa comum que consiga dar conta de construir um sistema global de direitos.

É bem verdade que nenhuma rede internacional consegue captar todas as dimensões locais, mesmo dentro de um mesmo país existem questões que precisam ser regionalizadas. Por isso, a constituição de espaços públicos, do tipo de conselhos, que congreguem agentes sociais de distintas áreas da Sociedade Civil e do Estado, no acompanhamento de denúncias, na elaboração de políticas públicas, na proposição de ações, na promoção e na defesa dos Direitos Humanos é fundamental para o desenvolvimento de uma nação, sobretudo, no respeito à diversidade e no combate às desigualdades sociais.

Desta forma, observa-se uma grande potencialidade nos espaços constituídos pelos conselhos, na medida em que, tais ambientes configuram-se, também, como espaços de controle social, ou seja, um ambiente criado para que a Sociedade possa viabilizar influência sobre as ações do poder público, mas para que o controle social realmente aconteça é preciso que haja uma mudança profunda na relação entre Sociedade Civil e Estado. Para Andrade (2009) o Brasil vem amadurecendo suas experiências participativas.

Decorrida quase uma década da introdução de mecanismos de democracia deliberativa no Brasil, o amadurecimento de algumas experiências, principalmente o orçamento participativo, em algumas regiões, já sinaliza para mudanças em relação ao reconhecimento da importância do controle social para uma melhor efetivação das ações governamentais. (ANDRADE, 2009, p. 19).

Embora essa realidade esteja sofrendo mudanças tempestivas. O atual governo, conforme já mencionado, tem atuando na direção oposta do que se vinha praticando no Brasil. O entendimento do governo Bolsonaro é de minimizar a atuação das instâncias de participação.

O que se constata é que não basta apenas a existência de tratados e convenções para garantir a efetividade dos Direitos Humanos, nesse sentido Rabenhorst (2008) traça uma relação entre Direitos Humanos e uma sociedade mais justa, mas para que tal premissa se concretize faz-se necessário que se tenha uma Sociedade Civil articulada e atuante, pois nenhum direito é concedido, mas sim conquistado.

Ainda de acordo com o autor, para que se tenha a efetivação dos Direitos Humanos faz-se necessária uma gama de fatores que vão desde instrumentos jurídicos a instituições que efetivem os direitos.

Para que os direitos não sejam apenas frases escritas em um pedaço de papel, mas se convertam em obrigações plenamente realizadas, faz-se necessária a existência de dois grandes instrumentos. Em primeiro lugar os instrumentos jurídicos, que são leis,

no sentido mais amplo da palavra [...], e as instituições responsáveis por sua aplicação. Em seguida os instrumentos extrajurídicos resultantes do poder social, isto é, da nossa própria capacidade de organização e de reivindicação. (RABENHORST, 2008, p. 4).

Assim sendo, as iniciativas de participação social nas políticas públicas parecem convergir com a narrativa histórica de avanço das conquistas na área de Direitos Humanos, mas é preciso observar de que forma as instituições participativas foram constituídas e como elas atuam a partir da evolução do Estado, das reformas administrativas e do ciclo de políticas públicas.

4.2 Estado, Direitos Humanos e o Ciclo de Políticas Públicas

O Estado brasileiro passou por uma série de reformas administrativas constituídas por diferentes etapas que vão desde o período colonial até a Nova República, de modo que, cada uma destas etapas caracteriza-se por diferentes fatores sociais, econômicos, políticos e culturais dependendo do momento histórico em questão.

O primeiro grande fato histórico que deu condições para que o Brasil criasse uma estrutura burocrática de Estado foi a mudança da sede da coroa portuguesa para o Brasil, em 1808. Ainda que feita de forma apressada a chegada da coroa portuguesa impôs uma nova ordem administrativa ao Brasil, foram criados intuições e aparatos burocráticos que garantiu a Dom João VI condições de governar o reino, mesmo longe de Portugal. A administração colonial se caracteriza pela centralização, pelo rigor a normas, pelo excesso de gastos e pela morosidade. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.). No contexto colonial não é possível falar que havia uma estrutura de participação social no Brasil.

Com a independência, o Brasil mantém o regime monárquico, tendo Dom Pedro I como imperador do Brasil. O Estado permanecia centralizador, sendo o poder político composto por quatro instâncias - como previa a constituição de 1824 - legislativo, judiciário, executivo e moderador, estes dois últimos exercidos pelo Imperador. O período imperial brasileiro foi marcado por crises e encerrou-se via intervenção do Exército, em 1889. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.)

Com a proclamação da República, tem-se início à República Velha, que na prática transfere o poder político brasileiro a oligarquias do centro-sul do país. Em 1930, Getúlio Vargas rompe o pacto com as oligarquias que controlavam o país e assume a presidência. Na nova conjectura o Brasil inicia seu processo de modernização industrial. Em 1937, inicia-se uma série de transformações no aparelho do Estado, a fim de promover a racionalização

burocrática que a modernidade exigia. Agências estatais foram criadas, assim como, empresas públicas, tais como a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional. Data desse período, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Desta forma, a reforma administrativa do Estado Novo foi o primeiro esforço de superação do Estado patrimonialista brasileiro para uma fase burocrática. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.). Essas mudanças podem ser consideradas como o cerne da modernização do Estado Brasileiro no rumo de uma gestão pública que abre espaço para a participação social como princípio norteador da coisa pública no Brasil.

Os anos 1950 são marcados pela criação de empresas públicas como a Petrobras e pela criação de bancos de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim como, fortes investimentos no sentido de industrializar nossa economia. Os governos Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart não conseguiram romper com o clientelismo do Estado, de modo que, não houve grandes investimentos na profissionalização da burocracia pública, nem tampouco havia grandes mecanismos de participação social. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.)

Em 1964, o exército brasileiro, com apoio de setores civis, põe em curso um golpe de Estado que mergulha o país num dos períodos mais sombrios da história de nosso país, o regime militar, que durou até 1985 foi responsável por realizar reformas nas áreas tributárias e bancárias além de uma reforma administrativa. O decreto nº 200 de 1967, representou um ambicioso dispositivo legal que previa princípios para a administração pública. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.). Do ponto de vista de avanços na área de participação social o regime militar brasileiro enterrou qualquer iniciativa de avanço nessa área, além de cometer atrocidades no campo dos Direitos Humanos.

Com a redemocratização, o governo assume o desafio de se empenhar em construir uma reforma administrativa que dê conta de minimizar as desigualdades sociais acentuadas durante o regime militar. O aparelho administrativo deveria assumir um caráter mais eficiente e que atendesse as necessidades da população. A constituição de 1988 garantiu avanços importantes na garantia de direitos sociais, promovendo uma reforma do Estado, na medida em que, criou diretrizes para a implantação de políticas sociais e ampliou a noção de participação criando mecanismos para tal. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.).

Em 1990, no primeiro governo democraticamente eleito após o regime militar inicia-se uma reforma administrativa. Ainda nos anos 1990, o debate acerca da reforma do Estado passa a contar com a colaboração do professor Bresser-Pereira, que como ministro foi responsável por implantar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). A

proposta do PDRAE era inserir o Brasil na administração gerencial. (LUSTOSA DA COSTA, 2008.).

Com a estabilização da moeda e os avanços na área social advindos com os governos posteriores, surge no Brasil uma série de políticas públicas voltadas ao bem-estar social. Do ponto de vista teórico as políticas públicas podem ser analisadas a partir de seu ciclo de funcionamento, ou seja, o ciclo das políticas públicas que inicia com a entrada de um problema na agenda governamental e passa pelas fases de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Desta forma, parte-se da perspectiva de Conde (2012) para tratar do tema. O autor propõe uma discussão concisa sobre políticas públicas. O autor se esforça em depreender uma apreciação pontuando elementos tidos como fundamentais para a análise de políticas públicas. O que implica numa discussão teórica com o intuito de apresentar as políticas públicas a partir de fases e questões centrais. Tais fases possui relação com os três principais níveis do ciclo das políticas públicas – formulação, implementação e avaliação.

A formulação diz respeito a um problema social. Qual e como se apresenta o problema seria a primeira etapa no ciclo da política pública, uma vez identificado o problema faz-se necessário levantar informações acerca do problema. Quais os elementos centrais, o seu alcance, as variáveis e as alternativas para solução desse problema? É no âmbito da formulação da política que se discute, planeja, identifica o problema e se formula alternativas.

Já a fase da implementação é dedicada a execução de atividades. Essa fase está ligada ao monitoramento, pois ao iniciar a implementação da política depara-se com incertezas, dificuldades e equívocos que podem ser corrigidas com o acompanhamento feito via monitoramento da política.

Por fim, a fase da avaliação está relacionada com o fato de examinar a política, ou seja, quais os resultados alcançados, se os objetivos foram cumpridos, qual o alcance da política e se ela atendeu aos princípios da eficácia, eficiência e efetividade. Vale notar que essa etapa possui relação com as outras duas fases do ciclo (formulação e implementação), pois, ao se avaliar a política conclui-se pela continuidade do desenho original da política ou propõem-se mudanças na formulação ou implementação.

Durante o processo, acima descrito, do ciclo das políticas públicas a participação social pode se dá em todas as etapas a depender do desenho institucional que se faça da política. A exigência da participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas é mesmo exigência de várias agências multilaterais. E nesse sentido é preciso

investigar o modo em que a participação se dá nas políticas públicas, se apenas como uma etapa burocrática ou um princípio que fortalece a noção de cidadania e de democracia.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES DA PESQUISA

Apresenta-se nessa seção os dados e informações levantadas sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos – CEDDH, demonstrando qual e como tem sido sua atuação no estado do Ceará. A presente pesquisa concentrou esforços no levantamento de dados referente a atual gestão do CEDDH que compreende os anos de 2017-2019.

5.1 Histórico e legislação a respeito do CEDDH

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos – CEDDH trata-se de órgão colegiado vinculado à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos, sua atuação de maneira geral está no controle social das políticas públicas de proteção aos Direitos Humanos.

O Conselho foi instituído, no ano de 1997, pela Lei nº 12.686, de 14.05.97. À época, o Conselho possuía vínculo com a Ouvidoria-Geral criada na mesma lei citada acima, e tinha por finalidade gerar e fortalecer programas de apoio direcionado para proteção e promoção dos Direitos Humanos, incumbindo-lhe, ainda, a apuração das violações aos Direitos Humanos.

Em 2013, o Conselho passa por importante reestruturação por meio da lei nº 15.350 de 02.05.13. Dentre as alterações mais importantes está a ampliação de sua atuação, que nos termos da lei diz:

[...] fiscalizar, monitorar, propor, e avaliar as políticas públicas de defesa e promoção dos Direitos Humanos, implementadas pelo poder público ou por entidades privadas, coibir qualquer violação a esses direitos, através da apuração de denúncias, bem como o encaminhamento e acompanhamento destas. (CEARÁ, 2013, p.1).

Em sua atual formatação o CEDDH constitui-se a partir de comissões temáticas de trabalhos, quais sejam: comissão de privação de liberdade; comissão terra, território e moradia; comissão de segurança pública e comissão de cidadania e promoção e Direitos Humanos. De acordo com uma das conselheiras da Sociedade Civil as comissões têm encontrado dificuldade de andamento de suas atividades.

As comissões nesse mandato têm encontrado uma grande dificuldade de funcionamento. O ideal era que nós tivéssemos reuniões periódicas, mensais também. De quinze em quinze dias os conselheiros teriam reunião. Uma reunião geral do pleno e uma reunião das comissões. A gente tentou fazer isso, mas teve uma dificuldade de adesão, de tempo das pessoas, de disponibilidade. (Conselheira Sociedade Civil).

O Conselho possui eleições periódicas para a escolha de seus membros estando em vigor a gestão 2017-2019 sob a presidência da professora universitária Beatriz Xavier, representante da Universidade Federal do Ceará (UFC).

O CEDDH está em fase de período eleitoral para a escolha das entidades que irão compor a gestão 2019-2021, tendo sido o edital para convocação de novos membros da sociedade civil lançado no dia 29 de abril de 2019. O edital prevê os segmentos que podem concorrer a uma vaga no Conselho:

1. Pastorais ou organizações da arquidiocese de Fortaleza ou de outras instituições religiosas;
2. Movimento ou organismo de defesa dos direitos da mulher;
3. Movimento ou organismo de defesa da igualdade racial;
4. Movimento ou organismo de defesa da diversidade sexual;
5. Movimento ou organismo de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
6. Movimento ou organismo de defesa dos direitos da pessoa com deficiência ou transtorno mental;
7. Movimento ou organismo de defesa dos direitos à terra e à moradia adequada;
8. Movimento ou organismo de defesa dos direitos das pessoas em situação de rua;
9. Instituição de Ensino Superior do Estado do Ceará do sistema privado.

De acordo com informações disponibilizados no edital de convocação de novos membros da sociedade civil, os componentes do CEDDH são nomeados e designados pelo Governador do Estado do Ceará, para mandato de dois anos, sendo permitido uma recondução. A participação no colegiado do CEDDH é considerada de relevante interesse público e não prevê remuneração.

Sobre as condições para assumir assento junto ao Conselho, o edital prevê que poderão participar movimentos sociais, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e instituições de ensino superior que tenham atuação comprovada na defesa e promoção dos Direitos Humanos, no Ceará, há pelo menos 5 anos. No caso das instituições de ensino superior são levados em consideração se a instituição possua pelo menos dois critérios abaixo:

- a) Possuir disciplina específica em Direitos Humanos na sua grade curricular;
- b) Promover palestras, seminários entre outros eventos de educação em Direitos Humanos;
- c) Possuir curso de extensão na área de Direitos Humanos;
- d) Produzir e apoiar produção científica em Direitos Humanos.

O edital de seleção de novos membros do Conselho permite que a escolha dos integrantes da instituição se dê a partir de critérios objetivos, desta forma, o processo de escolha das entidades com assento no CEDDH se desenvolve de maneira que os membros selecionados tenham uma atuação pregressa na área dos Direitos Humanos.

5.2 Atuação do CEDDH

Uma forma de captar a atuação ou performance do Conselho junto à sociedade é observar por meio das matérias jornalísticas veiculadas, no período em análise (2017-2019), quais ações do CEDDH tem gerado notícia. Embora seja importante salientar que nem toda ação do Conselho gerará repercussão na mídia até devido ao fato de que os órgãos de imprensa possuem suas linhas editoriais e pautas preferências, mas nota-se que o Conselho é reconhecido pela mídia como instituição que deva ser ouvida quanto se trata de violação dos Direitos Humanos.

Foram analisadas 14 matérias jornalísticas divulgadas em meio digital em diversos veículos de comunicação sobre a atuação do Conselho. Grande parte das notícias veiculadas, no período de 2017-2019, possui relação com o tema da segurança pública.

Durante esse período o Ceará enfrentou vivenciou uma série de atentados por parte de grupos criminosos, de maneira que é possível perceber que grande parte das matérias que tratam do Conselho dizem respeito àquela temática.

Tabela 1 – Resumo com notícias veiculadas sobre o CEDDH.

MANCHETE	TEMA DA MÁTERIA	PERÍODO
CEDDH elege nova presidência e vice-presidência	Eleição para presidência do Conselho para gestão 2017-2019.	Setembro 2017
Presidente de Conselho de Direitos Humanos	Entrevista com presidente do CEDDH sobre chacina no Ceará.	Janeiro 2018

analisa chacinas no Ceará		
Conselho de Direitos Humanos apresenta lista de cobranças	Conselho aprova lista com 06 ações emergências para coibir onda de violência.	Janeiro 2018
Conselho de Direitos Humanos apresenta lista de cobranças	Conselho cobra atuação do Estado para combater a violência pública.	Fevereiro 2018
Conselho de Direitos Humanos tem entrada impedida nas cadeias públicas de Icó e Iguatu	Impedimento da atuação do Conselho.	Março 2018
Ah, esse pessoal dos direitos humanos...	Artigo de opinião escrito pela Presidente do Conselho sobre a atuação do CEDHH	Junho 2018
Estupro em Fortaleza pode ter ocorrido por intolerância política	Repercute crime de estupro em Universidade e cita CEDDH como órgão que compõe o recém-criado observatório da intolerância	Outubro 2018
Semana de Direitos Humanos do Estado do Ceará tem início; confira a programação	Realização da Semana de Direitos Humanos.	Dezembro 2018
Presos no Ceará denunciam agressões e descarte de pertences, colchões e comida	Conselho de Direitos Humanos recebeu de familiares relatos de agressões físicas e uso de cachorros em incursões das forças de segurança dentro de prisão.	Janeiro 2019
Periferias são as principais vítimas dos ataques de facções no Ceará	Conselho afirma que recebeu denúncias de abusos das forças de segurança	Janeiro 2019
Ataques no Ceará – CEDDH cobra comprometimento do Poder Público pela garantia e	Invasão de domicílios, violência em abordagens policiais, suspeita de flagrantes forjados e prisões arbitrárias nas periferias das cidades cearenses são denúncias recebidas pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Estado do Ceará (CEDDH – CE), que cobra em nota de	Janeiro 2019

promoção dos Direitos Humanos	manifestação pública o comprometimento do Poder Público pela garantia e promoção dos Direitos Humanos.	
“Vinda do Mecanismo é de extrema urgência”, diz presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará	Entrevista, Beatriz Rego Xavier cobra fiscalização de denúncias de violações nas cadeias cearenses; relatos envolvem mortes não confirmadas, tortura e prisões arbitrárias; dossiê com as denúncias recebidas será divulgado.	Fevereiro 2019
OAB-CE divulga relatório de sistematização de denúncias de violações de direitos no sistema penitenciário do Ceará	CEDDH compõe equipe de elaboração do relatório.	Fevereiro 2019
Ao menos 5 professores universitários denunciam agressões ou constrangimentos por motivo ideológico	Beatriz Xavier, presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDDH- CE), afirma que a expectativa é que essa questão tivesse uma retração com o fim do período eleitoral, mas não foi o que aconteceu.	Mai 2019

Elaboração: próprio autor.

Em janeiro de 2018, em entrevista ao programa de rádio Revista Brasil a presidente do Conselho repercute a notícia de uma chacina no Ceará e os dados sobre homicídios no Estado. Na ocasião a professora Beatriz afirma que a onda de violência em destaque na mídia nacional, naquele período, já vem de pelo menos há três anos e que há falta de controle do Estado em relação à segurança pública. Afirma ainda que o Estado não consegue fazer ação de inteligência nas periferias e apresenta o dado de 10 mil mortos nos últimos 10 anos, no Ceará.

Ainda durante a mesma entrevista ao programa de rádio Revista Brasil, a professora fala sobre ações que o Conselho deve propor de caráter emergencial e de médio e longo prazos. Alerta que é preciso ter cuidado com as vítimas de violência no Estado e suas famílias e que embora o Ceará tenha tentando estruturar um sistema de Direitos Humanos, há um desmonte nas estruturas de defesa dessa área e cobra incremento nas ações, por parte do governo estadual, em relação as vítimas de violência. Como desafio de aperfeiçoamento na área de segurança

pública a professora cita a falta de sintonia das Secretarias de Justiça e de Segurança Pública, além da ampliação da presença do Estado na periferia que deve se dá no sentido de assistir à juventude e as comunidades com acesso à escola e postos de saúde e não somente com ação ostensiva da polícia de elite do Estado⁴.

O posicionamento da professora Beatriz, enquanto presidente do Conselho, sugere que o CEDDH está atento sobre as questões que dizem respeito a violação aos Direitos Humanos, cobrando do Estado melhor empenho para aperfeiçoar as políticas de segurança pública.

No mesmo período (janeiro de 2018), o Conselho divulga posicionamento público sobre a questão da violência no Estado e lista 06 ações urgentes para combater os casos de violências no Ceará, que foram encaminhadas ao governador. A saber:

1. Ampliação do sistema de proteção a vítimas de violência;
2. Realização de programas, nas escolas, de prevenção de violência;
3. Implementação da política de combate ao tráfico de drogas e ao mercado de armas;
4. Responsabilização de qualquer agente vinculado ao tráfico de armas, seja ele público ou privado;
5. Ampliação de investimentos em inteligência para prevenir grupos armados e tráfico de armas;
6. Ações para evitar que egressos do sistema carcerário reincidam por ausências de alternativas⁵.

Ainda no contexto da onda de violência de 2018, o CEDDH divulgou nota cobrando a abertura de um canal de diálogo direto entre o governo do Ceará e a sociedade civil no sentido de “construir coletivamente políticas que dialoguem mais com a realidade da insegurança pública em sua complexidade em Fortaleza e municípios vizinhos.” A nota ainda diz que

O estado precisa investir numa política de segurança pública mais completa, que ultrapasse os limites da política repressiva, que é o que temos visto. Está mais do que comprovado pelos estudiosos que uma política de repressão não é suficiente para acabar com a violência. É preciso haver ações de inteligência, prevenção, proteção às pessoas, assistência, educação e saúde nas periferias para que isso seja minimizado⁶.

⁴ <http://radios.ebc.com.br/revista-brasil/2018/01/presidente-de-conselho-analisa-chacinas-no-ceara>

⁵ <https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2018/01/conselho-de-direitos-humanos-apresenta-lista-de-cobrancas.html>

⁶ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-02/conselho-de-direitos-humanos-do-ceara-cobra-mudanca-em-politicas-de>

Ao se dispor de modo veemente cobrando do Estado um posicionamento mais inteligente para lidar com a segurança pública no Ceará, o CEDDH se mostra um órgão autônomo e independente.

Mas a atuação do CEDDH possui limitações, impostas pelo próprio Estado, em reportagem do jornal OPovo online registra-se o impedimento da entrada do Conselho em cadeias públicas no interior do Estado. A atividade de fiscalização do sistema prisional faz parte das atribuições do órgão como o próprio Conselho afirma, “Por solicitação de grupos da sociedade civil e em razão da atual conjuntura de crise da política de segurança e penitenciária do estado, o Conselho realiza visitas à cadeias das regiões Sertão Central e Centro Sul”. Em artigo de opinião publicado também pelo jornal OPovo a presidente do Conselho fala sobre a importância do Conselho e sobre sua atuação,

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Estado do Ceará, representação paritária de órgãos da sociedade civil e do poder público, busca cumprir sua missão com zelo e atenção. Sua atuação é fundamental para a consolidação de um estado de direito que respeita as pessoas, independentemente de qualquer qualificação econômica, social, de orientação de gênero, racial ou religiosa. E para isso, está sempre alerta a qualquer ameaça ou ataque e pronto para promover uma sociedade mais justa e igualitária⁷.

Em 2019, o foco das matérias ainda se concentra em torno da temática da segurança pública. Em reunião do Conselho foi conseguido a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos⁸ aos presídios do Ceará para apurar denúncias de violação de direitos.

Em uma das ações mais recentes do CEDDH está a divulgação do relatório de sistematização de denúncias de violações de direitos no sistema penitenciário do Ceará. O documento refere-se ao período de janeiro e fevereiro de 2019.

⁷ <https://www.opovo.com.br/jornal/opiniao/2018/06/ah-esse-pessoal-dos-direitos-humanos.html>

⁸ Em decreto publicado na terça-feira, 11 de junho de 2019, o (Des)governo Bolsonaro exonerou os 11 peritos que compunham o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), que passam a ser cargos voluntários, o que a rigor extingue o órgão. MNPCT faz parte do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de acordo com a Lei nº 12.847, sancionada no dia 2 de agosto de 2013. O órgão é composto por 11 especialistas independentes (peritos), que possuem acesso às instalações de privação de liberdade, como centros de detenção, estabelecimento penal, hospital psiquiátrico, abrigo de pessoa idosa, instituição socioeducativa ou centro militar de detenção disciplinar. Constatadas violações, os peritos elaborarão relatórios com recomendações às demais autoridades competentes, que poderão usá-los para adotar as devidas providências.

O Conselho também acompanhou denúncias de intolerância política, durante e após o período eleitoral de 2018 e de realização de evento para a promoção de reflexão sobre os Direitos Humanos na atualidade e os seus desafios no Ceará.

Percebe-se que a atuação do CEDDH se concentra no monitoramento de denúncias que envolvem transgressões aos direitos, propondo e cobrando ações do poder público. Em entrevista para a pesquisa o secretário-executivo do Conselho explica como se dá as denúncias no âmbito do órgão:

Essas denúncias acontecem de forma presencial, muitas vezes nós recebemos, inúmeras mulheres de... geralmente essas denúncias são mais ligadas ao sistema prisional por se tratar da Secretaria da Justiça o que mais a gente recebe aqui com maior índice elevado de denúncia é ligado ao sistema prisional, a violações que acontecem dentro do sistema prisional, entendeu!? Então a gente recebe muita família, muitos familiares, companheiras, filhos, tias, parentes, família de pessoas que estão restritas à liberdade dentro do sistema, das unidades prisionais.

[...] A partir do surgimento das denúncias é levado as comissões e aí as comissões deliberam o que tem que ser feito a respeito daquelas denúncias recebidas, também pode acontecer pelo disque 100, a gente recebe muito do disque 100, né! Que é nacional. Ou presencial ou por telefone e as vezes a gente recebe da Ouvidoria e ela nos encaminha quando se trata de violação de direitos humanos a própria ouvidoria da SEJUS, as vezes a gente faz um atendimento com a própria ouvidoria, com o conselho penitenciário, com o comitê de combate à tortura, que fica do lado [...].
(Trecho Entrevista – Secretário-Executivo do CEDDH)

O que se percebe é que o Conselho precisa lidar com as denúncias que lhe são encaminhadas de modo integrado com outras organizações ou entidades a fim de que tais denúncias tenham encaminhamentos que resultem em ações práticas. Ainda durante a mesma entrevista concedida para a pesquisa, o secretário-executivo fala sobre alguns aspectos do funcionamento do CEDDH.

O conselho tem verba pra realizar atividades?

Não. Tudo é a Secretaria que disponibiliza. Carro, pra fazer uma visita, pra fazer inspeção nos presídios, tudo é a Secretaria que dá um apoio administrativo e burocrático, especializado.

Os Conselheiros também não recebem nenhuma ajuda de custo?

Não. Não temos. Todo o amparo é realizado pela Secretaria de Justiça. Cede o auditório para que as reuniões aconteçam, desde água, café, material de informática, tudo é cedido pela Secretaria de Justiça. Já que estamos aqui. Porque o Conselho é um órgão autônomo, mas nós estamos localizados dentro da própria Secretaria de Justiça.
(Trecho Entrevista – Secretário-Executivo do CEDDH).

Embora o Conselho seja um órgão autônomo e independente, o seu funcionamento operacional depende da estrutura que a Secretaria dispõe para o CEDDH, não tendo o órgão autonomia financeira-orçamentária.

Outro aspecto que precisa ser levado em consideração para captar o funcionamento de um Conselho quanto as suas potencialidades e limites trata-se da sua capacidade de operacionalizar suas ações, por isso, por meio de um questionário aplicado ao secretário-executivo do Conselho (Apêndice A) foi levantado informações pertinentes a infraestrutura do espaço físico e instalações adequadas.

Tabela 2 – Infraestrutura do CEDDH.

1. Condições que o Conselho dispõe:	Sim	Não
a) Uma sala permanente para as suas atividades?	X	
b) Uma segunda sala (permanente ou não) para suas reuniões?	X	
c) Telefone e linha ramal?		X
d) Pelo menos um computador?	X	
e) Uma impressora?	X	
f) Computador com acesso à internet?	X	
g) Espaço específico destinado para guardar seus arquivos e demais materiais?	X	
h) Equipe de apoio, com no mínimo uma secretária?	X	
i) Serviço de transporte quando necessário?	X	
j) Serviço de fotocópia?	X	
l) Um site próprio na internet?	X	

Elaboração: próprio autor.

Importante salientar que o Governo do Estado realizou alteração na estrutura administrativa estadual em dezembro de 2018⁹, alterando o número de secretarias estaduais de 27 para 21, extinguindo a Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS), a qual o CEDDH era

⁹ <https://www.ceara.gov.br/2018/12/17/reestruturacao-administrativa-do-governo-do-ceara-e-aprovada-na-al/>

vinculado, passando o Conselho a ser vinculado à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos. Por conta dessa mudança administrativa o Conselho realiza suas atividades na Casa das Coordenadorias Especiais do Gabinete do Governador, Rua Silva Paulet, 334.

Por conta dessa mudança de endereço de funcionamento do Conselho, o mesmo ainda não possui ramal de telefone e encontrou dificuldade para operacionalizar suas atividades cotidianas, conforme registrado em ata de abril de 2019. Na ocasião do registro das dificuldades de infraestrutura, o Conselho recebia a visita da Secretária Executiva de Cidadania e Direitos Humanos Lia Ferreira Gomes.

[...] O Conselho precisa e sempre precisou de uma estrutura, principalmente agora com esses problemas no Sistema Prisional, que sempre fazemos um acompanhamento porém esses últimos acontecimentos do começo do ano nos impuseram uma rotina bem mais intensa do que em tempos anteriores e que essa falta de estrutura tem atrapalhado muito o nosso perfeito andamento. Tudo que temos feito foi com a colaboração de outras entidades, inclusive tivemos um apoio muito grande da Assembleia Legislativa, da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia que compõe o Conselho. Nós nos apoiamos no Comitê de Combate a Tortura mas eles também estão em uma situação bastante complicada. Ressaltou que o que conseguimos construir até agora tem sido graças ao auxílio dessas instituições. Beatriz ressaltou a preocupação na demora de reestruturação, pois já estamos em 21 de Março e não temos uma sala para nos instalar, e em Abril receberemos o Conselho Nacional dos Direitos Humanos e precisamos estar minimamente instalados. ([SIC]. Ata Reunião Ordinária do CEDDH, abril de 2019)

Outro aspecto quanto a infraestrutura do Conselho, refere-se ao item 1) do questionário: “possui um site próprio na internet”, o CEDDH possui uma página na rede social *Facebook*, o que não caracteriza site próprio no entendimento empreendido nesta pesquisa.

De maneira geral, os aspectos levantados pelo questionário sugerem que o Conselho possui boa condição de funcionamento, quanto a variável infraestrutura, demonstrando que existe certa maturação técnica quanto ao aspecto da funcionalidade operacional do Conselho.

Mas entende-se que a inexistência de um site próprio do CEDDH limita a comunicação da entidade em âmbito virtual, uma vez que, um site amplia as possibilidades de interação com o público, permitindo uma interface mais diversificada.

Como exemplo da utilização dessa ferramenta de comunicação cita-se o site portalinclusivo.ce.gov.br¹⁰ que garante ao Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com

¹⁰ <http://www.portalinclusivo.ce.gov.br/index.php/cedef-conselho-estadual-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia>.

Deficiência do Ceará uma seção no domínio virtual, em que o Conselho reúne informações a respeito da legislação do Conselho, informes pertinentes a temas afins ao Conselho, dados sobre canais de denúncias.

Portanto, a não existência de um site próprio sugere uma potencialidade de ampliação quanto ao fortalecimento do reconhecimento institucional do CEDDH, junto à sociedade, ainda não explorado.

O que se percebe é que o CEDDH possui uma atuação dentro dos limites daquilo que a lei de criação do Conselho prevê, com uma abrangência de suas atividades concentrada no recebimento de denúncias à violação de Direitos Humanos, cobrando maior responsabilidade do Estado frente, sobretudo, os casos de violência que foram destaque inclusive em cenário nacional durante o período de 2017-2019 e propondo ações de melhoria das políticas públicas.

Outra maneira de perceber a atuação do Conselho foi por meio de uma análise das atas de reuniões do colegiado. As atas das reuniões tratam-se de documentos históricos que registram os acontecimentos e ajudam na construção de uma trajetória histórica do CEDDH. De acordo com Esquinsani (2007):

As atas elaboradas para / em / a partir de reuniões, podem ser qualificadas enquanto registros formais de um encontro promovido por um órgão, associação, entidade ou grupo de sujeitos, tanto com seus pares quanto subordinados, visando deliberar sobre assuntos de interesse comum ou repassar informações. Encaradas como potenciais documentos de valor jurídico, as atas têm a necessidade de consubstanciarem-se enquanto um fiel registro do que ocorreu na reunião (deliberações, decisões, discussões). (ESQUINSANI, 2007, p. 104).

Para fins da análise desenvolvida foram obtidas 11 atas de reuniões ordinárias do Conselho, realizadas durante o período de 2017 a 2019. Para realizar a interpretação dos documentos, listei as pautas nas atas dispostas à análise. Embora as pautas fossem elaboradas pela secretária-executiva do Conselho ao expor aos conselheiros havia adição de pauta. Algumas das pautas que estiveram em discussão no CEDDH foram: Organização e funcionamento das Comissões, Morte dos Profissionais da Segurança Pública, situação dos povos indígenas, Sistema prisional, Situação do Atendimento à Mulher, análise de casos de denúncias emblemáticas.

A variedade de demandas tratadas pelo Conselho exige que o órgão possua uma atuação diversificada e articulada com outras organizações. O que se configura como um grande desafio, uma vez que a atuação dos conselheiros se dá de maneira voluntária, tendo os conselheiros que realizar outras atividades

Outra questão que merece destaque diz respeito à produção escrita das atas. O registro de reuniões com uma quantidade elevada de pessoas pode gerar dificuldade na redação

da ata. O que se percebe é que geralmente quem redigiu as atas analisadas o fez sem muita reflexão sobre quais eram os melhores termos para expressar o que estava sendo dito, tampouco preocupado com as possibilidades de leitura futura sobre o que estava registrando.

Para entender algumas informações presentes nas atas, é preciso ter um conhecimento anterior da rede estadual de Direitos Humanos e das práticas instituídas naquele espaço. As atas elaboradas, até onde o trabalho empírico permite ver, foram tratadas enquanto registros periféricos, não como um documento, mas enquanto uma praxe, uma rotina menor. Apesar disso, tais documentos possibilitam a visualização da forma como o trabalho do CEDDH configurou-se ao longo do período analisado.

A análise das atas permite observar que as reuniões realizadas serviam principalmente para discutir temáticas que chegavam ao Conselho por meio de denúncia ou questões que os próprios conselheiros tomavam ciência e levavam à discussão do Conselho. Havia em alguns momentos o registro da necessidade de haver reuniões conjuntas entre outras entidades que mantêm transversalidade com as questões tratadas no Conselho.

Outro aspecto importante trata-se dos dados obtidos por meio da aplicação de questionário com os conselheiros do CEDDH. Em virtude do fato de que só foi possível a obtenção de resposta por parte de apenas duas conselheiras destaca-se abaixo apenas as respostas de caráter subjetivo que continha no instrumento de coleta de dados (Apêndice B). Desta forma, enfatiza-se dois trechos tidos como importantes para a análise do trabalho. Destaca-se primeiramente a fala de uma das conselheiras da Sociedade Civil que diz respeito sobre o impacto da atuação do CEDDH:

Há diversos impactos. Cita-se o exemplo de missões, relatórios, diálogos e pressões que incidem na visibilidade da/s violação/ões de direitos humanos. Por exemplo. A problemática da violência no Ceará, como o caso do Massacre das Cajazeiras, o Conselho teve uma atuação importante, no diálogo e pressão junto ao governo do Estado para cobranças quanto a necessidade de ampliação do sistema de proteção a vítimas de violências, da realização de programas nas escolas de prevenção de violência entre outras. Outro exemplo. Com a atuação do Conselho em articulação com outros sujeitos (governo e sociedade civil) o caso da mineração de ferro em Quiterianópolis ganhou visibilidade e ações estão sendo promovidas em defesa do ambiente e das populações que vem sofrendo com as violações de direitos - ambiente poluído, indícios de doenças geradas pela contaminação do minério de ferro, água de rio e açude poluído. Esses são alguns dos processos que temos acompanhados. (Conselheira Sociedade II).

Ao destacar a seguinte reflexão acima transcrita percebe-se que o CEDDH possui uma atuação que corresponde aquilo que se espera de uma instituição participativa, no que se refere a pressão que tais espaços devem fazer para influenciar na implementação das políticas públicas.

Ressalta-se, ainda, outra fala abaixo transcrita de uma das conselheiras da Sociedade Civil que expõe a dificuldade do Conselho em garantir a plena participação de todos os entes que compõem o colegiado, sobretudo por parte dos conselheiros que representam o poder público.

Esse mandato tem sido caracterizado por um certo esvaziamento da participação dos conselheiros que estão representando órgãos públicos. É muito importante destacar a conselheira da SEDUC, muito comprometida, a gente tem os conselheiros da saúde, mas outros setores como segurança pública a própria... antes existia a coordenadoria dos direitos humanos e deixou de existir, então a gente tem um certo esvaziamento, hoje o conselho é a sociedade civil, são os membros da sociedade civil quem tocam com mais afinco, mais cuidado e mais dedicação. E aí a gente não sabe as razões desse esvaziamento, se é uma decisão de cada órgão, mas hoje a relação é respeitosa, não é conflitiva a gente tem conseguido tocar as questões consensualmente no debate no diálogo, mas é evidente a falta de priorização dos poderes públicos, do poder público na participação do Conselho. (Conselheira Sociedade Civil I).

Investigar os motivos que levam a não participação ou a baixa adesão de alguns membros do Conselho exigiria uma nova abordagem metodológica de pesquisa, o que não seria o foco desta investigação, mas o fato revela uma possibilidade de ampliação da pesquisa elaborada. De todo modo, tal fato configura-se como algo limitador das ações do CEDDH.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa foi analisar os limites e as potencialidades da participação social, a partir da atuação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH), em sua gestão 2017-2019, buscou-se coletar dados e informações em diferentes meios e utilizando mais de uma ferramenta de pesquisa, usando a triangulação de métodos para a análise dos dados deste trabalho.

No que diz respeito as ferramentas de coleta de dados da pesquisa tem-se que a entrevista realizada com o secretário-executivo do Conselho permitiu uma primeira aproximação mais geral com o campo de pesquisa, possibilitando a coleta de informações sobre o funcionamento do CEDDH (Apêndice E), enquanto que com a aplicação do questionário foi possível constatar dados sobre a capacidade operacional de funcionamento do Conselho e a pesquisa documental revelou os aspectos históricos do CEDDH.

No que se refere as limitações encontradas para a realização desta pesquisa, um fator limitador importante trata-se do fato de que só foi possível realizar duas observações às

reuniões ordinárias do CEDDH, uma vez que não foi possível conseguir liberação do meu trabalho para acompanhar as sessões do Conselho.

Ainda no âmbito das limitações de análise da pesquisa e das dificuldades encontradas, foi elaborado um questionário para ser aplicado com os membros do Conselho, mas embora tenha havido contato presencial e virtual solicitando o preenchimento do instrumento de coleta apenas duas conselheiras deram retorno.

Em termos de metodologia, a pesquisa exposta no presente relatório monográfico tratou-se de um estudo de caso de natureza qualitativa com o propósito de elaborar conhecimento capaz de proporcionar a compreensão da participação social a partir da atuação do CEDDH. A coleta de dados da pesquisa se deu por meio de pesquisa documental, entrevista e aplicação de questionário.

Diante do objetivo proposto, das limitações da pesquisa e dos dados coletados foi possível observar que enquanto aos limites: 1. O CEDDH, embora seja um ente autônomo dentro da estrutura administrativa do Estado, não congrega condições materiais para tratar as denúncias de violação de Direitos Humanos, cabendo ao Conselho atuar como instância intermediadora no tratamento das denúncias ao mesmo tempo que fiscaliza o encaminhamento das mesmas. 2. Embora o Conselho tenha previsão legal de atuar na inspeção de locais de privação de liberdade, constatou-se que esse trabalho é dificultado ora por falta de estrutura do órgão, ora pelo próprio Estado que impede as inspeções como observado no período de crise da segurança pública em meados de 2018. 3. O fato de que os conselheiros precisam atuar em suas atividades laborais diversas, sendo as atividades do Conselho uma atuação voluntária determina que os conselheiros não tenham como priorizar o trabalho no CEDDH em detrimento de suas outras atividades, grande parte dos conselheiros atua na área dos Direitos Humanos como ativista.

Ao que se refere as potencialidades, o CEDDH trata-se de órgão que agrega grande número de instituições representativas tanto da Sociedade Civil como de entes do poder público, podendo haver entre essas representações troca de informações, experiências e dados que contribuam na construção de propostas para aperfeiçoar ou elaborar políticas públicas integradas entre os entes com representação no Conselho.

Foi possível observar que o CEDDH possui reconhecimento por parte da mídia como entidade referência, sendo o Conselho chamado para opinar quando há qualquer indicio de violação de Direitos Humanos, desta forma, entende-se que esse fato é algo potencial para aproveitar esse reconhecimento institucional no sentido de fortalecer as atividades do Conselho junto à opinião pública.

Por fim, o Conselho caracteriza-se por ser uma entidade em que os representantes da Sociedade Civil possuem uma atuação bastante engajada, até pelo fato de que são pessoas oriundas de movimentos sociais ou organizações da sociedade civil que já atuam na defesa e promoção dos Direitos Humanos, desta forma, o CEDDH torna-se um espaço público, dentro da estrutura administrativa governamental em que a Sociedade Civil, representada pelos membros oriundos desses movimentos sociais, podem exercer pressão política na influência das políticas públicas em Direitos Humanos.

Desta forma, o referencial teórico que embasou o estudo permitiu revelar a importância das instâncias participativas enquanto instrumentos de gestão da administração pública, embora observa-se que mesmo com os avanços da CF/88 não há consolidação dos espaços de participação, tendo em vista que o atual cenário político brasileiro se configura como de enfraquecimento das estruturas de participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEARÁ. **Lei nº 15.350, de 02 de maio de 2013.** Dispõe sobre a finalidade, atribuições e composição do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, série 3, ano V, n. 85, 09 maio 2013.

CEARÁ. **Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997.** Cria a Ouvidoria-Geral e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos e da outras providências. Diário Oficial do Estado.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Gestão Social e participação:** um balanço da literatura. In: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (Org.). *Desafios da gestão participativa no Nordeste.* Natal, RN: EDUFRN, Editora da UFRN, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública, campinas*, v. 14, n. 1, p. 43-64, junho/2008.

CONDE, Eduardo Salomão. **Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas.** *Pesquisa e Debate em Educação, Juiz de Fora*, v. 2, n. 2, p. 78-100, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Inclusão social e política:** o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil.* 1ed. São Paulo: Cortez, 2010, v. 1, p. 93-128.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania:** de que estamos falando? p. 95-110, 2004.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Da Capilaridade do Sistema Representativo:** em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 4, n. 2, p.235-256, 8 dez. 2004. EDIPUCRS. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2004.2.13>.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. **As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação:** pautando a discussão a partir de um estudo de caso. In: *Educação Unisinos*, vol. 11, n. 2, maio/agosto, 2007. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/5698>>. Acesso: 18 jun 2019.

FINN, Karine. **Direito à Diferença:** um convite ao debate entre universalismo e multiculturalismo. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos Humanos. V. I.* Curitiba: Juruá, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** Cortez, 4 ed, São Paulo, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública.** *CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS*, Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, jan-abr, p. 5-11, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** RAP - Rio de Janeiro, SET/OUT. 2008.

MATOS, Junot Cornélio. **Desenvolvimento, emancipação e exclusão.** In: SILVA, Itamar Nunes. *et al.* Direitos Humanos na Educação Superior: subsídios para a educação em direitos humanos nas ciências sociais. João Pessoa: editora Universitária da UFPB, 2010. p. 65-93.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. **Análise por Triangulação de Métodos: um referencial para pesquisas qualitativas.** Revista UniVap, São José dos Campos, v. 20, n. 35, p. 201-208, jul. 2014. Disponível em: > <http://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/228/210> <. Acesso em: 15 de junho de 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. **As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.651-670. 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79352>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

RABENHORST, Eduardo R. O que são direitos humanos In: Direitos Humanos: capacitação de educadores / Maria de Nazaré Tavares Zenaide, et al. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB,2008.

RIBEIRO, Matilde. **O enlace entre direitos humanos, superação do racismo e da discriminação racial.** In: VENTURI, Gustavo (Org.). BRASIL. Presidência da República. Direitos Humanos: percepções da opinião pública – análises de pesquisa nacional. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. p. 143-154.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias.** In: JACCOUD, L. (org.) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-40.

TEIXEIRA, Ana Claudia. **Formação dos conselhos no Brasil.** In: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair, (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.). Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.** Rev SOCERJ. 2007;20(5):383-386 setembro/outubro.

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO
CEDDH**

1. Em relação a Infraestrutura. O CEDDH possui:

a) Uma sala permanente para as suas atividades?

() sim () não

b) Uma segunda sala (permanente ou não) para suas reuniões?

() sim () não

c) Telefone e linha ramal?

() sim () não

d) Pelo menos um computador?

() sim () não

e) Uma impressora?

() sim () não

f) Computador com acesso à internet?

() sim () não

g) Espaço específico destinado para guardar seus arquivos e demais materiais?

() sim () não

h) Equipe de apoio, com no mínimo um(a) secretário(a)?

() sim () não

i) Serviço de transporte quando necessário?

() sim () não

j) Serviço de fotocópia?

() sim () não

l) Um site próprio na internet?

() sim () não

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO
CEDDH***

1. Em relação a lei de criação e suas alterações do CEDDH

- a) A lei favorece o bom funcionamento do Conselho?
() sim () não
- b) Considera ser necessário alteração na lei?
() sim () não
- c) Se positivo, qual alteração?
-

2. Em relação ao Regimento Interno

- a) O Conselho possui Regimento Interno aprovado em vigor?
() sim () não
- b) Há envolvimento dos conselheiros suplentes em atividades que os prepare para atuar no Conselho?
() sim () não

3. Em relação a Infraestrutura. O CEDDH possui:

- a) Uma sala permanente para as suas atividades?
() sim () não
- b) Uma segunda sala (permanente ou não) para suas reuniões?
() sim () não
- c) Telefone e linha ramal?
() sim () não
- d) Pelo menos um computador?
() sim () não
- e) Uma impressora?
() sim () não
- f) Computador com acesso à internet?
() sim () não
- g) Espaço específico destinado para guardar seus arquivos e demais materiais?
() sim () não
- h) Equipe de apoio, com no mínimo um(a) secretário(a)?
() sim () não
- i) Serviço de transporte quando necessário?
() sim () não
- j) Serviço de fotocópia?
() sim () não
- l) Um site próprio na internet?
() sim () não

4. Em relação a comunicação

- a) possui algum tipo de plano de comunicação com públicos de interesse. (Movimentos sociais, ONG's).
() sim () não
- b) possui algum tipo de plano de comunicação para divulgação das ações do conselho na sociedade.
() sim () não

5. Em relação ao planejamento marque a opção que mais retrata a realidade do CEDDH

- () não planeja suas ações.
- () formula o planejamento baseando-se em informações difusas e fragmentadas.
- () formula o planejamento baseando-se em diagnóstico previamente realizado.

() formula o planejamento prevendo ações prioritárias do ano, com objetivos e metas.

6. Em relação ao processo de tomada de decisão marque a opção que mais retrata a realidade do CEDDH

() Centralizado na presidência, vice ou secretaria.

() As questões são discutidas previamente e a decisão final é unilateral da presidência, vice ou secretaria.

() Após as discussões as decisões são votadas pelos conselheiros.

() Após as discussões as decisões são votadas pelos conselheiros, além disso, públicos de interesse são consultados para auxiliar nas discussões.

* elaborado a partir de adaptação de questionário do artigo: MORAES, Tiago Cacique, CORREIA, Alan Albuquerque Ribeiro. Os conselhos de políticas públicas de minas gerais: espaços públicos e participativos, mas quanto efetivos? In: ANAIS DO II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. Disponível em <<https://goo.gl/xsXpgg>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

Questões subjetivas

1. Como você define o CEDDH?

2. Qual o principal objetivo/função do CEDDH?

3. Qual o rito de funcionamento das reuniões?

4. Como se dá os trabalhos das comissões?

5. Como você define o que é ser conselheiro?

6. Como você avaliaria a relação entre governo e sociedade civil no âmbito do CEDDH?

7. Qual o impacto que as decisões tomadas pelo CEDDH possuem nas políticas públicas em Direitos Humanos? As decisões tomadas pelo conselho geram resoluções em políticas públicas?

APÊNDICE C – RESPOSTAS QUESTÕES SUBJETIVAS DO QUESTIONÁRIO CONSELHEIRA SOCIEDADE CIVIL I

Como você define o CEDDH? Qual o principal objetivo/função do CEDDH?

O conselho ele é um órgão deliberativo e colegiado, criado por lei. Deliberativo porque é uma instância que toma decisões e colegiado porque tem composição de mais de uma pessoa... do poder público e sociedade civil. A função dele é monitorar as políticas públicas de direitos humanos, que são transversais a todas as políticas, mas também o que é específico que a gente tem de políticas públicas de direitos humanos; atender casos emblemáticos; monitorar espaços de privação de liberdade, tendo em vista o zelo pela garantia dos direitos humanos na esfera estadual. O principal objetivo do CEDDH é monitorar a política pública em direitos humanos e as questões transversais a ela. As questões transversais aos direitos humanos em todas as políticas setoriais. Atendimento de casos emblemáticos, também tem uma função de opinar sobre projetos de lei, sobre questões normativas, e a inspeção a espaços de privação de liberdade, isso tudo ta definido na lei.

Qual o rito de funcionamento das reuniões?

Bom, geralmente a pauta se define previamente. Existe uma comissão executiva que é formada pela presidente e a vice-presidente e algumas organizações que estão se dedicando mais, que se colocam na tarefa de fazer funcionar o Conselho. Então se levanta a pauta previamente, quem tem pauta, as vezes elementos do contexto é que ditam qual vai ser a pauta do Conselho. ai se compartilha essa pauta pra vê se alguém tem mais alguma coisa para acrescentar, se não tiver nenhum comentário fica sendo essa a pauta do dia. Aí a gente tem reuniões ordinárias mensais, algumas vezes acontecem reuniões extraordinárias ou então reuniões coletivas, coletivas que eu digo é com outros conselhos. A gente tem atuado muito com o comitê de combate e prevenção à tortura, as vezes com o conselho estadual de direitos da criança e do adolescente e as vezes com o COPEM que é o conselho penitenciário, e aí essas reuniões extraordinários são definidas nas reuniões ordinárias e bom quando é lida a pauta alguém apresenta a questão faz uma fala mais demorada para apresentar a questão e é aberta inscrição para as pessoas presentes se manifestarem, colocarem sua análise da situação ou alguma proposta de encaminhamento e se delibera, se tem divergência se vota e é isso. Entre uma reunião e outra se realiza os encaminhamentos a gente tira os responsáveis na reunião que vão fazer que se realizem esses encaminhamentos.

Como se dá os trabalhos das comissões?

As comissões nesse mandato têm encontrado uma grande dificuldade de funcionamento. O ideal era que nós tivéssemos reuniões periódicas, mensais também. De quinze em quinze dias os conselheiros teriam reunião. Uma reunião geral do pleno e uma reunião das comissões. A gente tentou fazer isso, mas teve uma dificuldade de adesão, de tempo das pessoas, de disponibilidade, mas a comissão que eu participo que é a comissão de privados de liberdade... Nós lidávamos, sobretudo, com os casos individuais. O que chegava pra nós geralmente via disque 100. Nós liamos a denúncia e tirávamos um encaminhamento: oficiar para mais informações ou para pedir diligências.

Como você define o que é ser conselheiro?

Bom, legalmente ser conselheiro é um serviço público relevante, não remunerado... e do ponto de vista político, nós do CEDECA entendemos que os espaços dos conselhos são uma conquista muito importante, no sentido do aprofundamento da democracia no país e no Estado [Ceará]. Então, são instâncias de participação direta da sociedade civil, de monitoramento, de controle externo das políticas públicas e dos órgãos públicos, então é um espaço muito de muita potencialidade e que tem conseguido fazer muita diferença nesse contexto de retrocesso de direitos humanos que a gente está vivenciando, então é um instância que é dentro do Estado, uma instância que é reconhecida, que faz parte da estrutura estatal e aí você tem atores que não tem interesse de gestão ou interesse eleitoreiro, interesses que não são o interesse público. a gente consegue ter pessoas que estão na estrutural estatal e que estão... o único interesse é mesmo com a missão e com o zelo pelos direitos humanos, com a missão institucional do Conselho, então, é um trabalho que a gente executa com bastante precariedade, o conselho tem uma relação... o conselho não tem muita estrutura para fazer visitas, esse período do ano, início do ano, foi particularmente difícil em que a gente perdeu acesso a telefonia, isso dificulta muito o trabalho do Conselho, mas ainda assim é um espaço muito importante pra gente dá vazão as demandas, as pessoas que estão lá na ponta e que trazem pra gente as questões que se vivenciam no cotidiano das comunidades periféricas, marginalizadas e conseguem encontrar no Conselho um espaço de ressonância para suas demandas e de proteção e retaguarda.

Como você avaliaria a relação entre Governo e Sociedade Civil no âmbito do CEDDH?

Bom, esse mandato tem sido caracterizado por um certo esvaziamento da participação dos conselheiros que estão representando órgãos públicos. É muito importante destacar a conselheira da SEDUC, muito comprometida, a gente tem os conselheiros da saúde, mas outros setores como segurança pública a própria... antes existia a coordenadoria dos direitos humanos e deixou de existir, então a gente tem um certo esvaziamento, hoje o conselho é a sociedade civil, são os membros da sociedade civil quem tocam com mais afinco, mais cuidado e mais dedicação. E ai a gente não sabe as razões desse esvaziamento, se é uma decisão de cada órgão, mas hoje a relação é respeitosa, não é conflitiva a gente tem conseguido tocar as questões consensualmente no debate no diálogo, mas é evidente a falta de priorização dos poderes públicos, do poder público na participação do Conselho.

Qual o impacto que as decisões tomadas pelo CEDDH possuem nas políticas públicas em Direitos Humanos? As decisões tomadas pelo Conselho geram resoluções em políticas públicas?

A gente tem atuado, sobretudo, a partir de situações emblemáticas e isso tem gerado uma pressão, que é importante para influenciar as decisões políticas, então, ainda não há o pleno respeito as recomendações. A gente precisa, o Conselho precisa tá insistindo, reiterando, pedindo informação, então não existe esse pleno respeito, mas o Conselho realiza uma função importante, então as decisões tomadas pelo Conselho geram sim resoluções, mas não no nível que nós gostaríamos.

APÊNDICE D – RESPOSTAS QUESTÕES SUBJETIVAS DO QUESTIONÁRIO CONSELHEIRA SOCIEDADE CIVIL II

Como você define o CEDDH?

O CEDDH é um órgão de controle social em defesa, promoção e proteção dos direitos humanos. Direitos estes garantidos tanto pela Constituição Federal como direito a alimentação (segurança alimentar e nutricional), a terra, território, moradia, trabalho, direito a um ambiente saudável etc, como outros direitos garantidos em instrumentos internacionais (OIT, Convenção 169 entre outros). Este espaço constitui-se de sujeitos da sociedade civil e do poder público e deve ter como base essencial a defesa intransigente dos direitos humanos, sejam eles individuais, coletivos...

Qual o principal objetivo/função do CEDDH?

Tem como principais objetivos monitorar/acompanhar, fiscalizar as políticas de defesa de direitos humanos, assim como acolher denúncias e buscar ações que venham a coibir as violações de direitos humanos. Ainda, propor políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos.

Descreva brevemente o rito de funcionamento das reuniões?

O rito de funcionamento das reuniões se dá mensalmente, com consulta anterior aos/as conselheiros/as de inclusão de ponto de pauta. No dia da reunião, a/o presidente/a do conselho com o apoio da equipe verifica se tem coro e inicia a reunião apresentando pontos de pauta a ser debatidos e deliberados, além de informes. Importa dizer que a reunião possui rito diferente a depender da pauta. Tem reuniões em que as comissões de trabalho se reúnem para encaminhamentos e atuação de cenário, assim como as reuniões podem compor de mesa com convidados para aprofundamento de alguma violação de direitos humanos que estejamos acompanhando. Ainda pode se constituir de momento de apresentação de relatório construído por alguma comissão diante de violações e processos construídos, sejam eles de incidência e acompanhamentos.

Como se dá os trabalhos das comissões?

Existem as comissões definidas no regimento interno, porém pode ser criada alguma comissão conforme a necessidade. Cita-se o exemplo a questão de denúncias referentes aos maus tratos e torturas nos presídios. Neste caso foi formada uma comissão exclusiva para tratar dessa questão. Foi constituído uma comissão que possibilitou a articulação com outras instâncias de defesa de direitos humanos como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Conselho Nacional de Direitos Humanos. Quanto aos trabalhos cotidianos, as comissões devem se reunir mensalmente anterior as reuniões mensais do CEDDH para análise das denúncias, encaminhamentos e solicitação de pauta, caso necessário. Vale dizer que os/as conselheiros/as devem estar atentos a denúncias que requerem urgências. Apesar de compor a comissão de terra, território e moradia, essa é uma forma de melhor nos organizarmos e pelo acúmulo sobre nossa atuação (enquanto sociedade civil), mas estamos atentas as outras temáticas e violações de modo geral que venham acontecer e cientes que a nossa atuação enquanto conselheira é coibir/denunciar qualquer forma de violação de direitos humanos e buscar estratégias que venham fortalecer a promoção de políticas de direitos humanos.

Como você define o que é ser conselheiro?

Ser conselheiro de direitos humanos é assumir o compromisso em defesa intransigente dos direitos humanos, na promoção e proteção destes.

Como você avaliaria a relação entre governo e sociedade civil no âmbito do CEDDH?

Há uma relação de diálogos. Porém, compreendemos que a força do CEDDH se dá muito pela pressão e atuação da composição da sociedade civil. Se a composição das entidades da sociedade civil for composta por entidades de atuação ampla, com maior engajamento com a luta em defesa dos direitos humanos teremos um Conselho forte, atuante. Pois mesmo que as entidades de determinado governo (que por um acaso não tenha tanto engajamento com a defesa dos direitos humanos) não seja tão atuante e/ou compromissada, tendo uma composição da sociedade civil forte, atuante em defesa dos direitos humanos, buscará dialogar, pressionar o governo para cumprimento de seu papel em defesa dos direitos humanos.

Qual o impacto que as decisões tomadas pelo CEDDH possuem nas políticas públicas em Direitos Humanos? As decisões tomadas pelo conselho geram resoluções em políticas públicas?

Há diversos impactos. Cita-se o exemplo de missões, relatórios, diálogos e pressões que incidem na visibilidade da/s violação/ões de direitos humanos. Por exemplo. A problemática da violência no Ceará, como o caso do Massacre das Cajazeiras, o Conselho teve uma atuação importante, no diálogo e pressão junto ao governo do Estado para cobranças quanto a necessidade de ampliação do sistema de proteção a vítimas de violências, da realização de programas nas escolas de prevenção de violência entre outras. Outro exemplo. Com a atuação do Conselho em articulação com outros sujeitos (governo e sociedade civil) o caso da mineração de ferro em Quiterianópolis ganhou visibilidade e ações estão sendo promovidas em defesa do ambiente e das populações que vem sofrendo com as violações de direitos - ambiente poluído, indícios de doenças geradas pela contaminação do minério de ferro, água de rio e açude poluído. Esses são alguns dos processos que temos acompanhados.

APÊNDICE E – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM SECRETÁRIO- EXECUTIVO DO CEDDH

Transcrição da entrevista com secretário executivo do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos – CEDDH. Entrevista realizada no dia 07.06.2017 (quarta-feira), às 14h, na sala do CEDDH, na sede da Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUS.

Duração da entrevista: 59 minutos.

Você poderia repetir só o nome da coordenadoria?

Pronto, é a CPDH, coordenadoria de políticas públicas em direitos humanos.

Tá ligado ao gabinete do governador?

É. Que fica vinculado ao gabinete do governador e fica ali na, Barão de Stuart, do lado do palácio da abolição, ali a casa amarela, Silvia Paulet, o endereço de lá. Então como é algo relacionado também ao Conselho e também trata de direitos humanos, eu acho que seria interessante tu procurar eles pra também ter uma noção do que eles trabalham lá, né! Porque também eles trabalham diretamente ligado com o centro de referência que é que recebe algumas denúncias de violação de direitos humanos, assim como o Conselho, também. Eu acho que fica vinculado lá a mais ou menos o que tu ta pesquisando. Ai lá tu procura a Estela que ela é uma ótima pessoa pra te receber.

Aí, deixa eu te dizer, o biênio do conselho ele teve início com o mandato da Marileide, em 2015, né! Terminou agora em 2017 e...

Então não ta funcionando, né o Conselho, acabou a gestão em junho?

É, acabou e aí justamente que a gente entrou com esse edital através de todo os segmentos, né! A gente reformulou o edital que era do edital anterior, do biênio anterior, a gente fez algumas reformulações e aí, eles, as instituições da sociedade civil elas são inscritas através dos segmentos, né! É o movimento dos organismos em defesa dos direitos humanos da mulher, da igualdade racial, diversidade sexual, direito da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência ou transtorno mental, terra e moradia adequada e os direitos das pessoas em situação de rua e ensino superior do estado do Ceará, que ai entra o sistema privado e o sistema público, atualmente a gente tinha a UNILAB, a Universidade do Cariri, a UECE e a UFC. E a do ensino privado era a UNICHRISTUS e a Farias Brito era quem tinha assento no conselho, no mandato anterior e aí a gente entrou com o edital de convocação para a escolha dessas entidades da sociedade civil pra integrar o novo biênio, né de 2017 a 2019 nesses segmentos. Aqui a gente tem um modelo de edital que foi encaminhado pra COGEP, que é um setor daqui, e vai ser encaminhado pra Casa Civil pra poder ser publicado pra gente passar por todo esse tramite de processo de eleição novamente, as instituições se inscrevem dentro dos critérios aplicados no edital e ai eles vão passar por um processo de análise, né! Pela comissão organizacional que foi formulada aqui pelo conselho, que a gente tem um cronograma...

Essa comissão é composta por...

Composta por pessoas da secretaria, na verdade por representatividades que estão inseridas dentro do conselho, a gente tem a doutora Lucia Bertine que era a representante da secretaria de justiça no conselho, a Beatriz que é professora da UFC e a Sandra da defensoria pública.

Você sabe dizer o curso da professora Beatriz?

Beatriz... é direito. É algo... na área do direito.

Saberia o sobrenome dela?

Beatriz Rego Xavier. Você faz UECE, né?

UFC.

Bom, Beatriz Rego Xavier, uma ótima pessoa.

Tem previsão de quando esse edital vai ser lançado, esse semestre?

Pronto, o que é que a gente ta aguardando. A gente ta aguardando ser encaminhado, foi pra COGEP, hoje, eu até levei pessoalmente. A gente ta aguardando ser encaminhado pra Casa Civil, quando ele for encaminhado pra Casa Civil aí a gente só espera a Casa Civil publicar, quando a Casa Civil Pública aí sai no diário oficial aí eles... A COGEP me anuncia pra que eu possa fazer a divulgação, o trabalho de divulgação, né! justamente com ASCOM, aqui com a assessoria de comunicação e com os outros órgãos que ainda estão no conselho, a gente consegue fazer essa divulgação e eles são bem articulados pra poder escolher os novos movimentos, né! as novas entidades que vão participar do conselho.

Os conselheiros governamentais, eles vão mudar também?

Sim, sim, mudam. A eleição é aberta, tem as cadeiras cativas, né! OAB, o conselho regional de psicologia e o serviço social, são cadeiras cativas, eles mandam a representatividade, a gente envia o ofício e eles mandam a representatividade, mas os outros todos passam pelo critério do processo de eleição, certo? E aí, é a gente acho até que no edital passado tinha estipulado que seria um mandato da sociedade civil e o outro mandato seria do governo do estado, mas o Dimitri que é do governo do estado preferiu que passasse pelo processo de eleição e que vença quem melhor se for colocado na chapa lá das urnas porque é um processo de eleição mesmo tem que construir chapa, as instituições vem pra cá, sai a documentação... é um processo bem burocrático mesmo. E aí a gente tem um relatório. Um relatório de janeiro a novembro de 2016, assim das atividades que o Conselho realizou, entendeu! Nesse último ano de 2016, de janeiro a novembro, que é um relatório que a gente passa de forma sistemática pra Secretaria do Planejamento e Gestão. Aí vem os números, né. As reuniões do Conselho, elas acontecem sempre mensais, no começo do mês, no começo de cada mês. As reuniões do Conselho acontecem e no Conselho de Direitos Humanos temos representante tanto do Estado como da Sociedade Civil. E essas instituições elas se subdividem em comissões, que são comissões temáticas. As comissões são: segurança pública; comissão de promoção em cidadania e direitos humanos; privados de liberdade – que é mais ou menos ligado ao sistema prisional, as pessoas que estão restritas `liberdade -; e terra, território e moradia. São quatro comissões, nas quais eles optam por ficar dentro de cada comissão. E aí, como é que se dá esse processo de encaminhamento – pelo menos dos processos que nós recebemos – nós recebemos as denúncias de inúmeras violações que se possa ter de direitos humanos, que se possa qualificar e tipificar em direitos humanos. E aí, entre essas comissões a gente subdivide, essas denúncias. Ela passa por um critério de análise por mim mesmo e a Gabi que é a assessora técnica daqui e também me auxilia nesse processo e a gente encaminha para as pastas das comissões e aí mensalmente eu convoco pra essas reuniões das comissões aconteçam para que eles possam fazer os... deliberar sobre aquelas denúncias, sobre aqueles processos. Aí eles me passam o que tem que ser realizados, o que tem que ser feito acerca da denúncia e eu dou o trâmite necessário para cada denúncia.

Essas denúncias...

Cobrar ofícios...

Essas denúncias chegam aqui como?

Essas denúncias acontecem de forma presencial, muitas vezes nós recebemos, inúmeras mulheres de... geralmente essas denúncias são mais ligadas ao sistema prisional por se tratar da Secretaria da Justiça o que mais a gente recebe aqui com maior índice elevado de denúncia é ligado ao sistema prisional, a violações que acontecem dentro do sistema prisional, entendeu!? Então a gente recebe muita família, muitos familiares, companheiras, filhos, tias, parentes, família de pessoas que estão restritas à liberdade dentro do sistema, das unidades prisionais

Quanto eu vi que o Conselho funcionava por mandato eu imaginei que o conselho tinha tipo um programa pra seguir, então na verdade ele só funciona por demanda, digamos

assim, eles recebem as denúncias... e que eu imaginei que cada mandato tivesse um programa mesmo, eles fossem eleitos “ai vamos estabelecer um programa de direitos humanos pra discutir”

Não. A partir do surgimento das denúncias é levado as comissões e ai as comissões deliberam o que tem que ser feito a respeito daquelas denúncias recebidas, também pode acontecer pelo disque 100, a gente recebe muito do disque 100, né! Que é nacional. Ou presencial ou por telefone e as vezes a gente recebe da Ouvidoria e ela nos encaminha quando se trata de violação de direitos humanos a própria ouvidoria da SEJUS, as vezes a gente faz um atendimento com a própria ouvidoria, com o conselho penitenciário, com o comitê de combate à tortura, que fica do lado, então geralmente setores da Secretaria eles se... par gente conseguir fazer um atendimento melhor, né porque a ouvidoria ela tem um prazo específico, legislação específica pra que possa dá essa resposta aos familiares, ai a gente não tem que encaminhar, a gente não tem um prazo a ser seguido, um prazo de resposta à família, tem que encaminhar para o conselheiro, o conselheiro tem que tomar conhecimento, a gente tem que reunir a comissão pra que a comissão possa deliberar acerca da denúncia, todo esse processo que tem que ser feito, entendeu! Ai manda oficio, cobrar a resposta de oficio ai isso delibera um tempo ai mais ou menos é assim e tem as reuniões das comissões temáticas... [mostrando o relatório] Aqui tem outras atividades... conferência estadual dos direitos humanos, conferência do sistema penitenciário que se originou dentro do próprio sistema penitenciário que faz conferências livres é... reunião da comissão organizadora estadual que é a COE, reunião do comitê interinstitucional e acompanhamento e monitoramento do socioeducativo, né que é aquele Pativa do Assaré que são com os menores infratores na qual o conselho acompanha; reunião de inauguração de seminários e comitê de enfrentamento de combate a homicídios de crianças e adolescentes que daquele do Deputado Renato Roseno que era membro titular do conselho pela assembleia legislativa é.. reunião de articulação para monitoramento de denúncias socioeducativas e assim vem todas as atividades que o conselho... visita a Comunidade Mirasol que ai entra na comissão de terra, território e moradia que a gente recebe muita denúncia também de conflito fundiário onde as a guarda municipal chega com aquela truculência para poder colocar aqueles moradores pra fora daquele terreno, daquela habitação, não tem algum documento prévio da Prefeitura regularizando... a gente recebe muita denúncia de conflito fundiário que ai entra na comissão de terra, território e moradia e ai a gente realiza essas visitas à comunidades com os conselheiros, a comunidade Jamaica, Vila Vicentina essas foram todas as comunidades que entraram em contato com a gente dizendo que estavam sofrendo violação de direitos humanos. Ou por parte de violência da guarda municipal ou por tá sendo despejado mesmo e não ter pra onde ir, não ter a quem recorrer, recorre ao Conselho e ai a comissão de terra, território e moradia tem que tomar algum tipo de providência, até como conselho mesmo. Visita ao sistema socioeducativo, audiências públicas em direitos humanos com os profissionais da segurança pública que a gente também realizou, audiência pública em alusão as vítimas de tortura, algumas atividades internas da própria Secretaria de Justiça na qual participamos, a conferência nacional, teve a estadual ai depois teve a nacional de direitos humanos que foi em Brasília, atendimento interno ao grupo de mulheres de detentos, reuniões na COPDH, que é a coordenaria pública em direitos humanos, e reuniões no Centro de Defesa da Vida Hebert de Sousa, no bom jardim, na qual Marileide que era a presidente do conselho e o Caio Feitosa que é da Assembleia que também era membro suplente do conselho eram reuniões da secretaria executiva pra poder articular as reuniões mensais de conselhos: pautas o que acontecia no desenrolar de cada reunião.

A gente tem uma análise de desempenho do ano de 2016. Como era um relatório da Secretaria de Planejamento já vinha o que a gente tinha o que responder: oportunidades e riscos [lê parte do relatório].

O conselho tem verba pra realizar atividades?

Não. Tudo é a Secretaria que disponibiliza. Carro, pra fazer uma visita, pra fazer inspeção nos presídios, tudo é a Secretaria que dá um apoio administrativo e burocrático, especializado.

Os Conselheiros também não recebem nenhuma ajuda de custo?

Não. Não temos. Todo o amparo é realizado pela Secretaria de Justiça. Cede o auditório para que as reuniões aconteçam, desde água, café, material de informática, tudo é cedido pela Secretaria de Justiça. Já que estamos aqui. Porque o Conselho é um órgão autônomo, mas nós estamos localizados dentro da própria Secretaria de Justiça.

Se os conselheiros quiserem usar alguma estrutura de computador...?

A vontade. Essa sala aqui é pra isso. Tanto para receber as denúncias como serve de atendimento, se os conselheiros quiserem realizar atendimento. Tudo que precisa e que a Secretaria tenha disponibilidade a gente recorre a própria Secretaria.

[cita o relatório]

Tem algum representante do interior?

Tem do Cariri, o Marcelo que é representante, da cidade de Juazeiro...

Esse do cariri tem auxílio pra vir pra cá?

Eu acho que pela própria instituição/universidade, pela própria Universidade. Sim. Pela própria Universidade.

Nós temos um regimento interno, certo! Que na qual desde que começou o mandato da Marineide que foi criado o regimento interno. Nesse período de 2015 a 2017 a gente não conseguiu a publicação desse regimento. Então o conselho está sendo regido por um regimento bem mais anterior, mas a gente está lutando todos os dias para que esse regimento seja publicado. Está nos trâmites finais porque está no jurídico, ele está precisando de uma assinatura da Secretaria de Justiça para poder ser encaminhado pra Casa Civil pra Casa Civil publicar. Então esse regimento ainda está pendente.

Pelo que eu vi pela internet mesmo, o conselho parece que foi criado no Conselho do Tasso.

Foi 1997, o conselho ta com 20 anos. Eu entrei em março de 2016. Antes era a Ana Paula vieira pontes. Faz um dos anos que eu estou aqui. Aqui na SEJUS eu já estou com dez, mas eu era do escritório de enfrentamento ao tráfico de pessoas, depois fui para o aeroporto porque foi criado um atendimento humanizado ao imigrante que também era um setor vinculado ao escrito de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Depois que eu voltei do aeroporto eu voltei para o conselho de direitos humanos. E quando eu cheguei aqui, a Ana Paulo, que atualmente está no Crato, era secretaria executivo e eu assumi.

...

[Busca legislação sobre o conselho / mostra legislação sobre o Conselho e outros documentos]