

1

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DIREITOS HUMANOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO¹

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPPVAJ), vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) e ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trata-se de pesquisa apoiada pelo Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Buscando compreender os mecanismos de participação e controle social das políticas públicas nos dois campos temáticos que compõem o objeto deste estudo, foram levantadas informações sobre 19 Conselhos de Direitos Humanos e sete Conselhos de Segurança Pública em funcionamento no país – tanto no que se refere às suas estruturas e bases normativas quanto ao perfil dos conselheiros integrantes e às condições de funcionamento. Igualmente, foram elencados fatores para a inexistência de conselhos, de ambos os setores, nas demais unidades federativas. A partir dos dados coletados, identificaram-se questões centrais para a discussão sobre a dinâmica conselheira de controle e participação social na atuação do poder público. Por fim, são apresentadas proposições para o fortalecimento de conselhos e para a democratização da gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos Estaduais. Segurança Pública. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper presents the results of the research “Assessment of Public Safety and Human Rights State Councils in Brazil”, carried out by the Center for Research of Policies for the Prevention of Violence and Access to Justice (NUPPVAJ), associated with the Interdisciplinary Center for Citizenship Action (NIAC) and the Center for Human Rights Education (NEDH) of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The research was sponsored by the Brazilian Ministry of Justice and the United Nations Development Programme (UNDP). The study focuses on democratic mechanisms of participation and monitoring of public policies in both public safety and human rights areas. In this respect, the study presents data collected in 19 councils of human rights and 07 of public safety in operation in the country, regarding the structures, legal basis and operating conditions of the councils, as well as the profile of the council members. Additionally, aspects about the states that do not have councils functioning are studied. Based on the data collected in the study, relevant issues were identified to contribute to the debate about the dynamics of the councils. The study also presents propositions to strengthen the councils for the democratization of public administration.

KEYWORDS: State Councils. Public Safes. Human Rights.

1 Equipe de pesquisa: Eliana Sousa Silva (coordenadora), Miriam Krenzinger A Guindani (coordenadora), Francisco Coullanges, Gisele Ribeiro Martins, Lucas Rangoni Cavalcante, Moniza Rizzini Ansari, Nívia Cláudia Katica Melo e Silva

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz os resultados da pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos”, objeto do convênio² estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPPVAJ) – vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) e ao Núcleo de Educação em Direitos Humanos³ da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PR-5/UFRJ). Nos últimos anos, o NIAC/NEDH desenvolveu uma série de projetos de pesquisa no campo dos Direitos Humanos e da Segurança Pública⁴ e, nesse contexto, a proposta de realização de um diagnóstico dos referidos conselhos se articula com o trabalho de pesquisa e extensão que vem sendo desenvolvido pelo Núcleo, uma vez que a identificação de suas condições de existência e funcionamento poderá contribuir para se pensarem políticas de fortalecimento da participação e do controle social por parte dos cidadãos.

É importante destacar que este estudo, especificamente no que diz respeito aos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, teve como referências as orientações previstas no III Programa Nacional de Direitos Humanos⁵, que, ao tratar das interações democrática entre Estado e sociedade civil, exorta a *criação* e o *fortalecimento* de conselhos estaduais e municipais de Direitos Humanos, atribuindo a responsabilidade à própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH)⁶. Trata-se de ação que se insere no objetivo de “Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais”⁷. No mesmo sentido, aponta para a criação de mecanismos que permitam uma ação coordenada entre os diversos conselhos de direitos, nas três esferas da Federação.⁸

No que tange ao campo da Segurança Pública, que se encontrava em descompasso⁹ com as demais políticas públicas vinculadas ao campo de seguridade social e garantia dos

2 Resultado do Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, Convocação nº 001/2011, como parte do Projeto BRA/04/029 (Segurança Cidadã).

3 Desde 2006, o NIAC desenvolve ações interdisciplinares de ensino, pesquisa e extensão visando à promoção de ações de ensino e pesquisa no campo da Justiça e dos Direitos Humanos. Sua equipe é formada por professores e pesquisadores vinculados a programas de pós-graduação de diversas áreas da UFRJ.

4 Alguns exemplos: Diagnóstico situacional das redes e serviços do Complexo da Maré, no campo da justiça e dos direitos sociais (2006-2008); Projeto Balcão de Direitos: ações interdisciplinares e itinerantes de defesa e promoção dos Direitos Humanos (2009-2010); Projeto Escritório Interdisciplinar de Ações para a Cidadania: Formas Alternativas de Resolução de Conflitos/ Projeto Pacificar (2009-2010); Curso de Especialização em Segurança Pública, Cultura e Cidadania (2008-2009 e 2010-2011); Projeto de Revisão e Atualização do Plano Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro (2010-2011); Implantação do Núcleo Interdisciplinar de Estudo, Pesquisa e Extensão de Educação de Direitos Humanos (2010-2011); Projeto Análise Crítica dos Projetos de Prevenção da Violência no Espaço Escolar: estudo dos indicadores de avaliação e de resultados das ações que promovam formas alternativas de resolução de conflitos (desde 2010).

5 Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília, SDH/PR, 2010.

6 V. Diretriz 1, Objetivo Estratégico I, Ação Programática “b”.

7 III PNDH, 2010, p. 24.

8 Diretriz 1, Objetivo Estratégico I, Ação Programática “c”.

9 A Segurança Pública, prevista no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como direito social, somente após 20 anos do processo de redemocratização das políticas públicas inicia um movimento de gestão participativa, em nível federal, com poder consultivo e deliberativo sobre a Política e o Fundo Nacional, através do recém-criado Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) – cujas competências, estrutura e composição foram reestabelecidas no Decreto nº 7.413/2010. E apenas em 2009 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), dando origem ao movimento político de fortalecimento de conselhos estaduais de Segurança Pública. Vide o Portal da CONASP, em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ6A5DC21EITEMIDF8E31D52739549158A2E8A1F5958998APTBRNN.htm>

Segundo Avritez (2008), o campo de Segurança Pública foi o último âmbito das políticas públicas a contar com instituições participativas – formas alternativas às tradicionais instituições representativas, “de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

direitos, existem, como referência, as diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG). Tem-se, ainda, como parâmetro, o III PNDH, que recomenda aos estados e municípios a criação e a implementação de conselhos de segurança comunitários¹⁰, com o objetivo de “consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança”¹¹. Neste ponto, também é fundamental dar destaque ao conteúdo difundido na agenda política da SEDH¹², no que tange às ações da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, que se constituem em três eixos: i) controle social da atividade policial¹³; ii) direitos humanos dos profissionais de segurança pública¹⁴; iii) supressão dos ordenamentos jurídicos brasileiros de eventuais normas remanescentes dos períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre Direitos Humanos¹⁵.

Nesse cenário, revela-se a importância da referida pesquisa como meio de difusão de novos conhecimentos sobre o assunto e de ampliação de análises que contemplem essas temáticas, pois se constituem em campos que congregam experiências recentes e pouco exploradas .

A pesquisa relatada a seguir foi realizada entre dezembro de 2011 e julho de 2012, em duas etapas: 1) mapeamento das condições de existência e funcionamento (ou não) dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos em atuação nas 27 unidades federativas do Brasil; e 2) aprofundamento de uma experiência relativa a cada campo temático por região, através de visitas a campo, além dos motivos que levam à sua não existência.

No presente artigo, apresentam-se as informações produzidas, bem como as análises qualificadas dessas informações. Ao final, indicam-se proposições para o fortalecimento da democratização da gestão pública e de mecanismos participativos de controle social da atuação do poder público no âmbito das temáticas envolvidas.

2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE A PESQUISA

A pesquisa “Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos” teve como objetos de estudos os diagnósticos situacionais dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos em funcionamento no Brasil. Especificamente, compuseram as unidades de análise da pesquisa as dinâmicas para a formulação de políticas públicas no campo da Segurança Pública e dos Direitos Humanos, bem como os eixos temáticos e as estratégias de ação para a promoção dos direitos da cidadania subjacentes a esses conselhos. Para tanto, foram observadas informações referentes a:

- I. suas competências, atribuições, fluxo de trabalho e responsabilidades;

10 V. Diretriz 12, Objetivo Estratégico II, Ação Programática “a”.

11 III PNDH, 2010, p. 111.

12 Vide: <http://www.sedh.gov.br/ue/acoes/>

13 PNDH-3 – Eixo IV – Objetivo Estratégico 1 (III PNDH, 2010).

14 PNDH-3 – Eixo IV – Objetivo Estratégico III e Diretriz 21 (III PNDH, 2010).

15 Regimentos Internos das Polícias, Formação e Capacitação – de acordo com o PNDH-3 – Eixo Orientador IV, Diretriz 25 (III PNDH, 2010).

- II. condições de funcionamento, estrutura (sede, número de funcionários, composição, representatividade das instituições/entidades, número de conselheiros e respectivos cargos, equipamentos, localização, formas de publicização de seu trabalho), grau de autonomia de sua atuação, aportes financeiros, canais de interlocução com a comunidade e com os órgãos federais; e ações que desenvolvem (dentre os conselhos existentes);
- III. experiências instituídas dos referidos conselhos levando em conta a natureza de sua atuação e seu modo de funcionamento, de forma a perceber se seu trabalho está focado em acolher denúncias, influenciar na concepção e gestão das políticas públicas ou ambos;
- IV. capacidade dos conselhos estaduais de fiscalizarem as políticas públicas relacionadas a seus campos;
- V. as estratégias utilizadas pelos conselhos estaduais para a prestação de contas de seus trabalhos, bem como de comunicação com a sociedade;
- VI. formas de representação de diferentes segmentos e processo de escolha dos conselheiros.

A metodologia para a realização do diagnóstico foi construída pela equipe de pesquisa¹⁶ do NUPPVAJ, tomando como parâmetros os elementos indicados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Dividida em duas fases¹⁷, a pesquisa contou com um processo de mapeamento detalhado, com avaliação e análise quantitativa e qualitativa do universo observado, através de uma série de instrumentos elaborados para a coleta e o tratamento de informações em todas as unidades da federação; e com pesquisas de campo, com visitas a 12 capitais¹⁸ nas cinco regiões do país.

No período de realização deste artigo, estava prevista a realização de um Seminário de Avaliação sobre Conselhos Pesquisados, para a divulgação das informações produzidas, a ampliação das discussões levantadas e o aprofundamento das análises desenvolvidas pela equipe de pesquisa. Adicionalmente, as experiências pesquisadas deram origem a um produto audiovisual voltado à divulgação das informações produzidas, assim como a um banco de dados para a construção de indicadores e alimentação continuada.

16 A equipe de pesquisa formada e qualificada para a execução do projeto foi composta por: duas coordenadoras; cinco pesquisadores (as), bolsistas de pós-graduação da UFRJ, no campo do Serviço Social e do Direito; um bolsista de graduação da UFRJ; dois supervisores(as) de pesquisa; e um assessor técnico.

17 Na primeira fase da metodologia proposta, foram desenvolvidas ações para a produção de dados referentes a: I. perfil dos conselheiros; II. ordenamento jurídico, normatização, natureza e constituição do conselho; III. linhas de atuação, procedimentos, rotinas, atribuições, demandas instituídas e instituintes, limites e avanços alcançados; IV. processos de gestão dos conselhos; V. mecanismos de monitoramento e avaliação adotados em relação a Segurança Pública e Direitos Humanos e à própria atuação dos conselhos; VI. mecanismos de prestação de contas à sociedade sobre a atuação dos conselhos; VII. condições de trabalho; e VIII. resultados dos conselhos.

18 No âmbito da segunda fase da pesquisa, foram visitados os Conselhos de Segurança Pública de capitais escolhidas em conjunto com os gestores do Ministério da Justiça: Fortaleza, Maceió e Belém; e, dentre os Conselhos de Direitos Humanos, Pará, Amazonas, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Distrito Federal, Goiás e, subsidiariamente, Rio de Janeiro. Nessas visitas, foram realizadas entrevistas individuais e coletivas com os integrantes dos conselhos, bem como a observação e a aplicação de questionários, visando qualificar as informações preliminares. Não foi possível, embora tenha sido inicialmente planejado no projeto de pesquisa, visitar e aprofundar informações acerca do funcionamento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), de São Paulo. Apesar das tentativas de contato por parte da equipe de pesquisa, não foi possível a compatibilização das agendas da equipe e do referido Conselho. Algumas informações sobre o referido Conselho, no entanto, foram obtidas apenas após o término da pesquisa, quando o presente texto já havia sido concluído. Sendo assim, considerações a respeito das respostas fornecidas por este Conselho serão feitas, ao longo deste texto, por meio de notas de rodapé. Maiores informações a respeito do CONDEPE podem ser obtidas através do site: www.condepe.org.br.

3. MARCOS TEÓRICO, POLÍTICOS E NORMATIVOS: PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

As reflexões desenvolvidas nesta seção se baseiam em autores que tratam dos conselhos de direitos e gestores em diversos campos temáticos de políticas sociais, não se referindo especificamente aos Direitos Humanos ou à Segurança Pública. Para além desses campos – ainda pouco explorados –, propõe-se a compreensão do que significa a lógica dos conselhos em um contexto político mais amplo.

Assim é que os conselhos, como instâncias de participação social na gestão pública, embora difundidos no Brasil, têm um histórico que remete ao cenário da Europa moderna e industrial¹⁹, constituindo demanda tanto dos setores liberais quanto da esquerda: “Pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda” (GOHN, 2000, p. 176).

No Brasil, as origens²⁰ dos conselhos passam pelos Conselhos Comunitários e os Conselhos Populares²¹, das décadas de 1970-80. No entanto, foi na década de 1990 que, efetivamente, se constituíram os conselhos deliberativos, a partir dos campos de Saúde, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De fato, no Brasil, a interação democrática entre Estado e sociedade civil apresenta uma configuração política marcada pela trajetória histórica do País. Seu recente (e contínuo) processo de redemocratização – pós-regime ditatorial autoritário, conservador e marcado por repressão política e arbitrariedades, a partir de 1964 – foi acompanhado por um processo de revitalização da sociedade civil²². A luta contra a ditadura constituiu fator fundamental para a construção

19 Por exemplo, os Conselhos Operários ou Conselhos de Cidadãos eram originados no sistema de produção e processo de consumo e distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos (CYRINO, s.d.). São também citadas como experiências originárias dos conselhos: “a Comuna de Paris, vista como primeira experiência de autogestão operária através de Conselhos Populares. Ocorreu em 1871, na França, onde os trabalhadores conseguiram exercer o governo; os Sovietes Russos, surgidos em São Petersburgo, em 1905, caracterizados como organismo político de luta pelo poder estatal num momento de crise aguda da sociedade; A Experiência Alemã, através de Conselhos de Fábricas, por volta de 1918” (Cyrino, s.d.).

20 Há, ainda, indicativos de raízes ainda mais remotas: “Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil-Colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão” (Gohn, 2000).

21 Conforme indica Teixeira (1996): “No Brasil, nas décadas de 70/80, a questão dos conselhos se insere na agenda política de duas formas. De um lado, na forma de ‘conselhos comunitários’ criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações. [...] Essas iniciativas surgiram como tentativa de resposta de governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que certas organizações populares passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica. A outra forma de conselho tinha características de ‘Conselho Popular’, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado”.

22 Reunindo em lutas comuns os mais diversos setores sociais: “movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais – como advogados, jornalistas –, universidades, igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição etc.” (DAGNINO, 2002, p. 09). Neste ponto, é importante registrar que a terminologia e o conceito relativos a sociedade civil e Terceiro Setor são objetos de intensos debates no Brasil, sendo, por vezes, utilizados restritamente e, outras vezes, abrangendo diversas classificações da sociedade civil “organizada”: sociedades civis sem fins lucrativos; organizações não governamentais; fundações; entidades assistenciais; organizações da sociedade civil com fins públicos; movimentos sociais etc. No âmbito deste relatório de pesquisa, utiliza-se uma concepção ampla de sociedade civil, como segmento de mobilização social que acompanha e faz frente ao Poder Público.

teórico-política que identifica a noção de *democracia*²³ no campo da sociedade civil, e não exclusivamente no núcleo do Estado, promovendo-se também uma nova concepção de *cidadania* (DAGNINO, 2002).

Diante da falta de participação política na gestão da sociedade, tônica de mais de duas décadas de governo autoritário, buscaram-se mecanismos normativos (e constitucionais) que garantissem a possibilidade de construção de agendas públicas e espaços democráticos para condicionar a ação estatal. Nesse sentido, buscou-se legitimar uma atitude política através da inclusão participativa dos cidadãos então *geridos*.

O fim do regime ditatorial em 1985 – mas cujo marco jurídico formal é a Constituição de 1988 – consolidou, assim, a emergência de uma nova sociabilidade que proporcionou a criação de mecanismos de governo e de governabilidade²⁴. Nessa trajetória, ganha espaço o lugar do cidadão como partícipe da relação política organizadora da própria sociedade (LYRA, 2003). Consultas populares, plebiscitos, orçamentos participativos²⁵, conferências²⁶, conselhos, entre outros, são instrumentos constitucionalmente previstos para a legitimidade democrática da gestão pública.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal (JACCOUD et al., 2005, p. 374).

De fato, a Constituição de 1988²⁷ sugere espaços de participação popular e controle social, como os conselhos gestores de políticas públicas: “Tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”

23 “Em sua acepção propriamente moderna, ocorre profunda articulação entre cidadania e democracia. (...) uma definição sumária e aproximativa: democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social. (...) a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, com a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política. (...) Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (Coutinho, 1994).

24 O termo *governabilidade* é um neologismo que busca indicar a noção de possibilidade de governo democrático dentro de um cenário complexo e diversificado, em termos de vertentes políticas, divergências e pluralidades.

25 “Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais” (Dagnino, 2004, p. 96).

26 De acordo com pesquisa encomendada pelo Ministério da Justiça em 2010, “houve um salto na realização de conferências nos dois mandatos do presidente Lula. Na amostra de 80 conferências [realizadas desde 1988], 56 ocorreram nos últimos sete anos [até 2010]”. Cf. “Conferências nacionais alteraram modelo de democracia, afirma pesquisadora do IUPERJ”. Publicado por Agência Brasil, em 28/03/2010. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/03/28/interna_politica,182465/index.shtml

27 “A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), instituiu a democracia participativa e abriu a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, como, por exemplo, os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas” (Gomes et al., 2007, p. 82); “A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a ‘Constituição Cidadã’, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc.” (Dagnino, 2004, p. 96).

(GOHN, 2001, p. 7). Nesse caso, hoje os conselhos deliberativos e consultivos de políticas públicas apresentam-se como um dos mecanismos de democracia participativa e representam considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil. Assim mesmo, esse processo não ocorreu de forma linear, sendo possível identificar sua herança histórica em períodos de maior ou menor abertura.

De todo modo, a atual Constituição brasileira estabelece o marco normativo-formal para o debate acerca da participação social e popular na gestão pública, trazendo princípios que formalizam o movimento político iniciado nas décadas de 1970-80, conforme anteriormente citado, no contexto das lutas pela democratização do País (MOREIRA, 2001, p. 20)²⁸.

Ainda assim, a década de 1990, marcada pela orientação neoliberal e por contextos de crises sistêmicas no mundo globalizado – especialmente, nesse caso, do setor público –, também se configurou como cenário de demandas sociais crescentes pelo controle da atuação governamental e de políticas do Estado. O período foi caracterizado por movimentos e forças sociais que buscaram redefinir os formatos de se *fazer política*. Movido por questionamentos ao padrão centralizador das políticas públicas, bem como à capacidade do poder público de atender às demandas sociais, aprofundou-se o discurso da participação, que “busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados* – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (TATAGIBA, 2002, p. 47). Paralelamente, observa-se um processo de desresponsabilização do poder público, especialmente o Poder Executivo, que passa para a sociedade civil a execução de suas políticas públicas.

Monitoramento, acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle se fortaleceram nos discursos de segmentos da sociedade civil. Mesmo atualmente, no Brasil, tem-se assistido a um amplo movimento que vem construindo importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberação sobre a condução das políticas públicas. Trata-se de um processo ainda em curso: a institucionalização de mecanismos como os conselhos vem-se difundindo progressivamente pelo país. Na esfera federal, entre os anos de 2003 e 2011 foram

28 São diversos os dispositivos constitucionais que postulam mecanismos de participação da sociedade nas ações do poder público. Dentre eles, vale mencionar: art. 14, I, II e III: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I. plebiscito; referendo; iniciativa popular”; art. 37, § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”; art. 194, inciso VII: “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”; art. 198, III: “as ações e serviços de saúde (...) constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade (...)”; arts. 204, inciso II, e 227, § 7º: “as ações governamentais na área da assistência social (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações”; art. 206, inciso VI: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; art. 227, § 7º: “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no artigo 204”. (V. Moreira, 2001, pp. 20-21).

criados 19 novos conselhos de políticas e reformulados outros dos 16 existentes²⁹.

Em contrapartida, em esferas estaduais e municipais, esses processos de institucionalização dos conselhos se configuram, por vezes, localizados, descentralizados e aparentemente descompassados geográfica e temporalmente. De fato, “embora, durante os anos 1980, tenha havido intensa mobilização da sociedade civil no Brasil, atualmente a capacidade organizativa varia de acordo com a região do país, com o estado e com as características demográficas, econômicas e políticas das cidades” (CÔRTEZ, 2007, p. 132).

Em todos os casos, os conselhos como ferramentas institucionais de intervenção e controle social são tratados como mecanismos resultantes de lutas coletivas pela participação democrática. Entretanto, com a indução desse mecanismo via órgãos gestores da política nacional, observa-se um debate sobre o processo de indução da participação por parte de segmentos da sociedade civil, para fazer cumprir – *pro forma* – os pressupostos democráticos da nova ordem político-jurídica instaurada a partir de 1988. Essa distinção é sintomática, a partir da observação dos diversos níveis de institucionalidade e das perspectivas de sustentabilidade das políticas participativas e descentralizadas. Nesses casos, “a rotinização da burocracia, a submissão cultural, as condições desiguais no tocante ao acesso à informação e ao saber são fortes impeditivos de construção de espaços públicos democráticos” (LÜCHMANN, 2009). Tudo isso pode levar a baixa capilaridade e produtividade do formato conselhistas.

Atualmente, há uma série de conselhos instituídos e em funcionamento no País, em suas diversas instâncias federativas. E são identificadas variadas formas de classificação quanto a seus objetos: Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos³⁰. Outras denominações são frequentemente afirmadas a partir de seus modelos de institucionalidade: Conselhos Gestores, Conselhos de Direito, Conselhos Setoriais, Conselhos Comunitários, Conselhos Populares, Conselhos Administrativos³¹. As categorizações são problematizáveis. No âmbito da presente pesquisa, considera-se que os conselhos de Segurança Pública seriam *setoriais* de políticas sociais, enquanto os de Direitos Humanos, pela própria natureza da temática, seriam *transversais*.

29 São eles: 1) Vinculados à Secretaria de Direitos Humanos: Conselho Nacional de Combate à Discriminação/ LGBT; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Curador do FGTS, vinculado ao Ministério do Trabalho; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Deliberativo do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; 2) Vinculados ao Ministério do Trabalho: Conselho Nacional de Assistência Social vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social; Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; Conselho Nacional de Defesa Civil, vinculado ao Ministério da Integração; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à Controladoria-Geral da União; Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades; 3) Vinculados ao Ministério da Justiça: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Comissão Nacional de Política Indigenista; 4) Vinculados ao Ministério do Meio Ambiente: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; 5) Vinculados à Presidência da República: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional de Juventude; Conselho Nacional de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência Social; Conselho Nacional de Política Cultural, vinculado ao Ministério da Cultura; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, vinculado à Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde; Conselho Nacional de Turismo, vinculado ao Ministério de Turismo; Conselho Nacional do Esporte, vinculado ao Ministério do Esporte; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado à Secretaria de Políticas para Mulheres; Conselho Nacional de Educação, vinculado ao Ministério da Educação; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, vinculado ao Ministério da Pesca e Aquicultura; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

30 V. Ibam *et al.*, 1997.

31 V. Teixeira, 1996.

Além disso, há ampla diversidade de atribuições, composições e qualificações entre diferentes conselhos. Suas distinções são tanto normativamente determinadas quanto socialmente conformadas – de acordo com a realidade local ou com as pastas em que se inserem, ou ainda no que diz respeito a outros fatores.

De modo geral, em relação às diversas possibilidades de classificação e distinção, há pontos que norteiam uma caracterização genérica dos conselhos institucionalizados a partir da Constituição Brasileira de 1988, visando ao controle social da atuação governamental. Como pressuposto da pesquisa realizada, adotou-se uma conceituação de conselho que parte do formulado por Moreira (2001): órgão público de caráter deliberativo e/ou consultivo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária; criado por lei ou decreto do Executivo de cada esfera de governo; com capacidade de influenciar a vontade normativa do Estado³² (atribuições de caráter normativo-administrativo), definindo diretrizes para a elaboração dos planos, programas, ações e políticas sociais e dos recursos envolvidos, e contando também com atribuições de controle e fiscalização das políticas nas áreas em que se inserem.

Sobre atribuição, composição e estrutura interna, é possível, igualmente, verificar pontos de convergência entre as diversas experiências conselhistas observáveis. Em pesquisas bibliográficas, autores³³ identificam como elementos comuns aos conselhos, de modo geral: autonomia administrativa para eleger sua mesa diretora, elaborar seu regimento interno e deliberar, de forma autônoma, sobre seus assuntos internos; a composição plural e paritária, como mecanismo de equilíbrio nas decisões ao longo do processo deliberativo; os processos decisórios deliberativos e democráticos (no sentido dialogal de resolução de conflitos ou divergências internas); critérios de escolha e representação, bem como o tempo de mandato, determinados pela lei de criação de cada conselho; função de conselheiro não remunerada.

Em última análise, trata-se de mecanismos de gestão política e administrativa, com ênfase em princípios da democracia direta, como a descentralização e a participação popular nos processos de decisão sobre políticas públicas. Através da emergência e da difusão dos conselhos, observa-se a transição das possibilidades de ação da sociedade civil e de seus campos de luta: para além da reivindicação e do discurso denunciativo, torna-se possível conceber a ação direta e propositiva nos espaços públicos.

Assim mesmo, é importante refletir sobre os limites e desafios dos conselhos no Brasil contemporâneo – desde a capacidade organizativa dos movimentos populares e grupos sociais até as características institucionais da área temática em foco, da gestão governamental e da localidade geopolítica em questão.

Embora os conselhos possam colaborar para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios [ou estados] brasileiros. [...] Mesmo levando em conta

32 Entretanto, “não afastam o monopólio estatal da produção do Direito, mas sujeitam o Estado a elaborar normas de forma compartilhada com a sociedade civil” (Moreira, 2001, pp. 22-23).

33 Vide Moreira (2001, pp. 24-26) e Tatagiba (2002).

tais restrições, pode estar havendo a formação gradual de um novo tipo de relacionamento político na gestão pública no Brasil, no qual os interesses dos setores populares são representados formal e publicamente (CÔRTEZ, 2007, p. 132).

A instituição de conselhos é bastante reconhecida como processos de promoção e viabilidade da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Ainda assim, há muitas críticas e questionamentos formulados – que vão da legitimidade e dos modos de escolha dos conselheiros que compõem esses espaços às vantagens/desvantagens da institucionalização de espaços de participação. De fato, é importante refletir sobre os avanços ou retrocessos nas institucionalizações sistemáticas de espaços de participação, no sentido de também representarem certo esvaziamento do diálogo entre poder público e sociedade civil: determinados avanços formais, por vezes, são contraditórios com a prática.

(...) apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Adicionalmente, no que tange aos diversos campos das políticas sociais, há forte crítica à ausência de institucionalizações para determinadas áreas temáticas, como é o caso dos Direitos Humanos. Por exemplo, cita-se a longa espera para a instituição de um Conselho Nacional de Direitos Humanos – debate que já vem ocorrendo há cerca de 17 anos no cenário político federal³⁴. Nota-se, com isso, um descompasso em relação aos Conselhos Nacionais de Assistência Social e ao de Saúde, estruturados desde a década de 1990.

Em contrapartida, internamente ao próprio campo dos Direitos Humanos, há grande pulverização das institucionalizações de áreas temáticas específicas. Por ser um campo transversal, que abrange diversas temáticas – como direitos da mulher, da criança e do adolescente, da população indígena e quilombola, da pessoa com deficiência etc. – em esferas estaduais e municipais, os conselhos de Direitos Humanos propriamente ditos se configuram como residuais, diante da pluralidade de conselhos de direitos institucionalizados. Nesse contexto, parece que a atuação dos conselhos estaduais de Direitos Humanos tem de dar conta das temáticas não abrangidas por outros conselhos temáticos. É o caso das questões atinentes a violações no campo da Segurança Pública e no sistema prisional dos estados.

Já no que se refere à Segurança Pública, na qualidade de área setorial que compõe o objeto da pesquisa apresentada neste artigo, há ainda outros desafios e fatores para reflexão.

³⁴ Desde 1994, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.715/94, que transformará o atual “Conselho de Defesa da Pessoa Humana” em “Conselho Nacional de Direitos Humanos”. O atual CDPH foi, historicamente, criticado pela sociedade civil, sendo considerado “espaço esvaziado”. Criado por uma lei de março de 1964 (Lei nº 4.319), a instalação do CDPH só ocorreu em outubro de 1968, mas sua atuação foi considerada limitada durante todo o período ditatorial repressivo: “O Brasil criou, em 1964, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), dias antes do estabelecimento do regime militar. Seu pleno funcionamento só ocorreu, no entanto, a partir da década de 80, com o retorno do País à democracia. Esse conselho vem atuando regularmente, apesar de terem sido identificadas diversas deficiências, sobretudo na sua capacidade de incidir na formulação da política geral de Direitos Humanos” (Gomes, 2007, p. 221).

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o histórico hiato entre as instituições responsáveis pela Segurança Pública (em especial, as polícias) e a sociedade civil de uma maneira geral. Mesmo considerando os esforços de aproximação entre sociedade e polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança era um assunto restrito às polícias, distanciado da população, uma vez que tal proximidade era compreendida como sinônimo de promiscuidade ou de ‘contaminação’ das instituições policiais. Outro entendimento era o de que a Segurança Pública deveria ser tratada como algo secreto, circunscrito à proteção das fronteiras e da existência de um suposto “inimigo” externo que precisava ser combatido. Essa ideologia levou a um insulamento das instituições policiais, que se mantiveram atomizadas em seu trabalho e só muito recentemente têm vivenciado e praticado essa relação de colaboração com a população (PATRÍCIO, 2009, p. 39).

Além do próprio descompasso já indicado³⁵, a diretrizes nacionais instituídas a partir da SENASP/SUSP vêm fomentando a instalação de um modelo híbrido, por vezes ambíguo, com a instalação de Gabinetes de Gestão Integradas (GGIs)³⁶, Conselhos de Segurança Pública e Conselhos Comunitários, nas esferas estaduais e municipais. Os três mecanismos – na medida em que buscam efetivar formas de gestão compartilhada, integração de atores institucionais e de participação da sociedade civil – parecem gerar confusão em seus formatos participativos. Trata-se de uma questão a ser considerada ao se estudar e fomentar a promoção dos *conselhos* no campo da Segurança Pública.

Por fim, diante de todo o exposto nesta seção, algumas questões referentes às dinâmicas conselhistas nos campos dos Direitos Humanos e da Segurança Pública são levantadas, compondo o ponto de partida da pesquisa que se relata a seguir. Até que ponto a formalização dessas instâncias de participação democratizou a gestão pública e o acesso a bens públicos? Quais os resultados visíveis da institucionalidade política como campo estratégico de luta? Foram de fato consolidadas novas formas de produção de políticas no Brasil? Quais os resultados dos encontros entre sociedade civil e poder público? E quais são seus limites e desafios? Como se vê, os conselhos da atualidade compõem um cenário inovador. Mas também é importante identificar até que ponto esse cenário se consolida e efetiva, na prática: “É preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses *princípios inovadores* se traduzam em *práticas políticas inovadoras* no âmbito da gestão dos negócios públicos” (TATAGIBA, 2002, p. 55). A expansão quantitativa dos conselhos não significa necessariamente seu sucesso em superar os desafios que lhes são interpostos. Esse aspecto qualitativo de análise é necessário e, por vezes, desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são frequentemente apontadas na pesquisa.

35 V. nota 15.

36 Gabinete de Gestão Integrada é um fórum deliberativo e executivo, composto pelos titulares dos órgãos que operam o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de operacionalizar ações para fomentar a integração institucional preceituada pelo SUSP. Entre julho e agosto de 2003, o Ministério da Justiça, por meio da SENASP, celebrou com os estados e o Distrito Federal um Protocolo de Intenções com vistas a estabelecer uma interface entre a Secretaria Nacional, as Secretarias Estaduais, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal e identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor soluções em conjunto e coordenar a atuação dos partícipes (V. SENASP, 2010, p. 25).

4. SOBRE OS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

4.1. MAPEAMENTO DE CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS UNIDADES FEDERATIVAS

Neste item, apresentam-se os dados objetivos sobre os Conselhos de Segurança Pública, a partir do mapeamento realizado no âmbito desta pesquisa, para subsequente análise qualitativa. A exposição dos dados levantados na pesquisa está organizada de modo a delinear um panorama global do universo encontrado a partir das duas fases da pesquisa, executadas em três momentos distintos, quais sejam: o contato inicial de mapeamento em cada unidade federativa, o preenchimento dos instrumentos de coleta de dados e o momento das visitas de campo.

O primeiro aspecto a ser considerado refere-se ao universo dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública existentes no país. Entre as 27 unidades federativas do Brasil, inicialmente havia a indicação³⁷ da existência de três Conselhos de Segurança Pública (Alagoas, Ceará e Pará). Todavia, com o desenvolvimento da pesquisa, outros quatro estados/secretarias afirmaram conter estruturas em nível estadual de colegiados de deliberação nessa temática. Foram eles: Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Santa Catarina.

Assim, desenvolve-se, a seguir, a exposição das informações coletadas, que compõem as características de cada experiência em curso nos três estados mencionados, bem como sobre as localidades onde não se verificou a existência de conselhos.

4.1.1. Institucionalidade dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública (CONESP):

4.1.1.1. Das Unidades Federativas sem Conselhos

Conforme já exposto, este estudo foi realizado em duas etapas: 1) mapeamento dos CONESPs em curso e levantamento dos fatores que contribuíram para a inexistência dos CONESPs em vários estados brasileiros; 2) aprofundamento de três experiências através de visitas de campo aos estados de Alagoas, Ceará e Pará.

Assim, através do mapeamento feito junto às 27 unidades da federação, identificou-se que 15 estados (v. Quadro 01) sancionaram, após a Constituição Federal de 1988, decretos e leis que visavam à criação e à estruturação de Conselhos Estaduais de Segurança Pública. E, dos 12³⁸ estados/UF em que não foram identificadas legislações semelhantes para a criação de conselhos cinco³⁹ responderam ao questionário da pesquisa que indagava sobre os motivos para sua inexistência. Foram eles: Amapá, Distrito Federal, Rondônia, Roraima e Sergipe. Importante destacar que dois desses

37 Por parte da equipe do Ministério da Justiça.

38 Quais sejam: Acre, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e São Paulo.

39 Como já indicado, foram várias as tentativas de levantamento dessas informações por contato telefônico e correio virtual.

estados – Amapá (AP) e Distrito Federal (DF) – apresentaram legislação específica sobre Conselhos Comunitários de Segurança Pública que estariam em funcionamento desde 2005 e 2007, respectivamente.

De acordo com as duas unidades federativas (AP e DF), não haveria demanda pela criação de CONESPs, pois os conselhos comunitários já ocupariam o canal de participação social na formulação e fiscalização das políticas no campo da Segurança Pública. Esses Conselhos Comunitários, no entanto, por apresentarem natureza diversa⁴⁰ dos objetos desta pesquisa, não serão foco das análises aqui apresentadas.

Em consulta realizada acerca dos motivos da inexistência de CONESPs, não foi possível obter informações a esse respeito no estado de **Roraima (RR)**, que passou, no período de realização da pesquisa, por mudanças e nomeação de novos gestores. Já sobre o estado de **Rondônia (RO)**, explicou-se que o CONESP não teria sido implementado por falta de interesse dos gestores, mas que, atualmente, esse tema estaria sendo estudado pelo atual governo.

No estado do **Sergipe (SE)**, a argumentação foi no sentido de que a criação de um conselho seria uma decisão que não poderia ser capitaneada pela própria Secretaria de Segurança Pública e que se fazia necessário um movimento político envolvendo vários setores da sociedade com base na noção de ‘política de estado’, para além dos interesses de uma ‘política de governo’. Apontou-se, ainda, a necessidade de haver maior articulação com os órgãos/departamentos da SENASP/ MJ, para que fossem promovidas reuniões técnicas interdisciplinares, visando, assim, a uma efetiva integração e discussão sobre a atuação do CONESP a ser implementado.

Os estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Piauí e São Paulo não responderam às várias tentativas de contato da equipe de pesquisa para conhecer os motivos da inexistência de CONESPs. Assim mesmo, em consultas realizadas aos sites das secretarias de segurança dos referidos estados, bem como a partir de pesquisas já realizadas nesse campo (PATRÍCIO, 2009), verificou-se que os estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí e São Paulo⁴¹ possuem Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Dos 15 estados que promulgaram leis/decretos/regimentos sobre Conselhos de Segurança, atualmente sete conselhos estão inativos. Destes, cinco dos gestores (Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Norte) responderam ao questionário que buscava levantar informações sobre seu não funcionamento.

40 Sobre as experiências de Conselhos Comunitários de Segurança no Brasil, ver “Pesquisa Nacional sobre Conselhos de Segurança”, realizada por Luciane Patrício, de 2009, publicada no site www.conseg.sp.gov.br/DownloadMidia.ashx?ID=80. Importante destacar que o III PNDH recomenda aos estados e municípios a criação e a implementação de conselhos de segurança comunitários, a fim de cumprir o objetivo de “consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança” (III PNDH, 2010, p. 111 – Diretriz 12, Objetivo Estratégico II, Ação Programática “a”).

41 No estado do Acre, a experiência identificada por meio da pesquisa chama-se “Fóruns Comunitários de Segurança Pública”. Ademais, verificou-se que o estado do Piauí integra, junto com os estados do Amapá, Maranhão, Pará e Tocantins, o COMEN (Conselho de Segurança Pública do Meio Norte), criado pela Resolução Intergovernamental nº 01, de 15 de janeiro de 1997. O referido conselho busca possibilitar, regionalmente, o intercâmbio de experiências e informações, além de desenvolver ações integradas no campo da Segurança Pública. Além do governo federal e dos Estados-membros, integram o COMEN representantes do Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); superintendentes regionais da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal dos estados do Meio Norte. O Conselho ainda tem como membros representantes dos governos dos estados integrantes; secretários de Estado de Segurança Pública ou equivalentes; diretores gerais das Polícias Cíveis; comandantes gerais das Polícias Militares e comandantes gerais dos Corpos de Bombeiros Militar. Ver mais em: <http://www.segop.pa.gov.br/?q=node/167>

O **Rio Grande do Sul (RS)**, por sua vez, apresentou explicações durante a visita da equipe de pesquisa⁴² à Secretaria de Segurança. Foram entrevistados o chefe de gabinete do secretário e o articulador do Programa de Segurança Pública com Cidadania do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse estado, o CONESP teria sido criado, com base na Lei nº 10.707, em 1996, no período do Governo Britto (PMDB/PPS) e da gestão do secretário de Justiça e Segurança Fernando Eichenberg. Contudo, não há registro de seu funcionamento. Segundo os entrevistados, o CONESP/RS só teria funcionado por, aproximadamente, um ano, na gestão do secretário Bisol e do então governador Olívio Dutra, do PT. Entretanto, não havia registros precisos. Segundo relato dos entrevistados, o conselho não era efetivo, devido à sua composição – por representantes dos setores das instituições da Segurança Pública –, que o tornou um espaço de disputas corporativas e de interesses, sem participação da sociedade civil.

No momento de realização desta pesquisa, não havia dados suficientes para confirmar se essas informações eram procedentes, nem se conheciam os fatores que teriam levado à descontinuidade das atividades. Segundo conteúdo da primeira entrevista realizada, o CONESP/RS não seria reativado, em curto prazo, por questões políticas: reativar-se-iam os espaços de disputa de interesses internos, desvirtuando o papel de controle e participação da sociedade civil. Por outro lado, o segundo entrevistado apresentou, dentro do referido Programa, a proposta de revisão da lei que prevê a alteração da Lei nº 10.707, especialmente na forma de composição e representação do futuro CONESP. Importante destacar que o Rio Grande do Sul, assim como tantos outros estados (SC, PR, SP, RJ, entre outros), mantinha tradição política na promoção e no apoio aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

No **Mato Grosso (MT)**, o CONESP foi criado em 18 de junho de 1999, pelo Decreto nº 227, mas foi revogado pelo Decreto nº 959, de 20 de janeiro de 2012, devido à necessidade de reformulação na composição de seus membros. O conselho encontrava-se inativo no período da pesquisa. Destaca-se que, desde 2003, o GGI (Gabinete de Gestão Integrada)⁴³ funcionava no estado e, segundo informações obtidas, vinha suprimindo as funções inerentes ao Conselho Estadual. Como órgão executivo e deliberativo composto por membros da Segurança Pública nas esferas estadual, federal e municipal, bem como das forças armadas, Justiça e promotoria, o GGI se reuniria mensalmente para deliberar sobre assuntos relativos à Segurança Pública do estado de Mato Grosso.

Em relação ao Conselho Estadual de Segurança do **Espírito Santo (ES)**, este era denominado “Conselho Consultivo da Segurança Pública”, regulamentado pela Lei Complementar nº 297/2004, e funcionou até o final do ano de 2010, quando foi extinto pela Lei Complementar nº 568/2010, que instituiu o “Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social” (COESP) – no final da gestão do governo anterior. A gestão em curso durante a realização da pesquisa havia detectado a necessidade de alterações e deu início ao processo de revisão da referida lei para, posteriormente, efetivar a implementação do Conselho. Em função disso, também foi realizado um mapeamento junto aos municípios sobre a existência dos Conselhos Municipais de Segurança, sendo verificada a existência de vários tipos de conselho (Interativo, Comunitário, de Segurança). Segundo conteúdo respondido no questionário, pretendia-se estimular a criação de Conselhos Municipais de Segurança em

42 Durante a visita realizada no dia 11 de maio ao Rio Grande do Sul, fomos acompanhados pelo presidente do Conselho Penitenciário do estado, que facilitou os contatos com os gestores das Secretarias de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos.

43 Ver nota 42.

todos os municípios assim que a nova lei estadual fosse aprovada. A Lei Complementar nº 568/2010 refere-se à composição do Conselho, cujos membros, até o final da pesquisa, não haviam sido indicados para seu devido funcionamento.

No **Rio de Janeiro (RJ)**, o Decreto nº 25.172, de 3 de janeiro de 2009, que regulamenta os Conselhos de Segurança Pública (CONESPRJ), veio em substituição à legislação de 1999, conforme Quadro 1, vigente até então. Por meio da análise da resposta ao instrumento de pesquisa, verificou-se que a secretaria competente não dispunha de registros que indicassem os motivos para nunca ter sido efetivamente implementado. Segundo apontado, como os objetivos do CONSPERJ se confundiam com os do Gabinete de Gestão Integrada fomentado pelo Governo Federal, a atual gestão teria optado pelo fortalecimento do GGI como ferramenta para o processo de integração das polícias e gestão multissetorial das políticas de segurança pública do estado. Ainda assim, desde 2011, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro teria envidado esforços para criar o Conselho Estadual de Segurança Pública, com a participação de trabalhadores da segurança pública, gestores e sociedade civil organizada. Todavia, apontaram-se alguns impasses que vinham dificultando a continuidade dessa discussão, como, por exemplo, a natureza do Conselho (deliberativo ou propositivo); a falta de clareza das atribuições e do papel dos conselheiros da Comissão Estadual organizadora da Conferência Nacional de Segurança Pública; bem como a carência de recursos humanos da secretaria.

O **Rio Grande do Norte (RN)** promulgou a Lei nº 8.301, de 29 de janeiro de 2003, mas não chegou a pôr em prática o projeto, de acordo com conteúdo preenchido no questionário de pesquisa, pelos seguintes motivos: não teria sido considerado prioridade; teria sido considerado importante pelas gestões anteriores; falta de interpretação correta da lei e a compreensão de que retiraria a autonomia gerencial da secretaria. Contudo, a gestão da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social, no mesmo período da pesquisa, estava adotando as providências necessárias para a ativação do Conselho Estadual de Segurança Pública.

O estado do **Paraíba (PB)**, através da Lei nº 9.577, de 07 de dezembro de 2011, teria implantado o Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social, durante seis meses. De acordo com as informações colhidas, o conselho estaria inativo, durante a pesquisa, devido a dificuldades de articulação entre trabalhadores da segurança e sociedade civil.

A maioria dos estados com conselhos inativos propôs ao Ministério da Justiça – por meio da SENASP – que fossem definidas diretrizes nacionais, com critérios objetivos para a formulação de convênios e a realização de fóruns e conferências sobre os CONESPs. Igualmente, sugeriu que se promovessem conferências, debates e estudos para discutir a importância, a necessidade e a viabilidade da formação de conselhos participativos no campo da segurança pública.

A partir do exposto, observa-se uma fragilidade na base de dados e de registros que possam subsidiar uma análise mais criteriosa dos processos históricos que configuraram a criação/desenvolvimento dos conselhos estaduais de segurança pública. Além disso, identificou-se uma diversidade de concepções que orientam as naturezas, composições e representações dos referidos conselhos. Isso denota a urgência de um debate qualificado, visando à definição de diretrizes políticas, a ser promovido entre Ministério da Justiça

(SENASP), Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e os atores estaduais envolvidos na gestão e representação dos **GGIs, Conselhos Comunitários de Segurança, Conselhos Municipais de Segurança Pública e Conselhos Estaduais de Segurança Pública**. Um debate que avance para a elaboração de parâmetros mínimos quanto à definição sobre natureza, função e forma de composição dos respectivos mecanismos de controle e participação social dessa política pública.

Quadro 1: A institucionalidade de CONESPs nas 27 unidades da federação

UF	NOME DO CONSELHO	INSTRUMENTO NORMATIVO /Data	VINCULAÇÃO DO CONSELHO (apoio administrativo)	PRESIDÊNCIA	No Membros	NATUREZA	OBSERVAÇÃO
AC	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Fórum e Conselho(s) Comunitário(s)
AL	Conselho Estadual de Segurança Pública	Lei delegada 42/2007	Gabinete do Gov.	Membro indicado pelo governador	14	Deliberativo; integração e articulação dos órgãos da seg. pública	Fundo Estadual de Seg. Pública/gerido pelo gov. estadual
AP	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Conselho(s) Comunitário(s)
AM	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	-----
BA	Inativo- Conselho Estadual Segurança Pública	Dec. 10.186/2006	Secretaria de Estado Segurança Pública	Secretário de Estado/indicado	13	Assessorar o Secretário de Segurança Pública na formulação das políticas e diretrizes	Conselho(s) Comunitário(s)
CE	Conselho Estadual de Segurança Pública (CONESP)	Lei 12.120/93 Desde 2007 em funcionamento	Eleito entre os membros do Conselho	Defensor/ eleito pelo conselho	14	Consultiva e fiscalizadora	-----
DF	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Conselho(s) Comunitário(s)
ES	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei complementar 568/2010	Secretaria de Seg. Pública	Secretário de Estado-Vice-presidente será escolhida pelo conselho	31	Consultiva; propositiva; convocar Conferencia Estadual de Seg. Pública	Faz ref. Ao SUSP e PRONASCI; 12 repres. Da sociedade devem ser escolhidos através de audiência pública
GO	Conselho Estadual de Segurança Pública	dec.4606/95 alteração Regimento Dec.5593/02	Secretaria de Segurança Pública	Secretário de Estado	17	consultivo; propositivo; avaliação de resultados	-----
MA	Inativo-Conselho Superior de Polícia	Dec. 25184/09	Secretaria de Segurança Pública	Secretário de Estado	9	deliberativo e consultivo, fiscalizador (caráter correição)	recebem jeton (1 salário min. por sessão)
MT	Inativo-Conselho de Segurança Pública e Cidadania do Estado de Mato Grosso	Dec. 959/12	Gabinete do Governador	Governador/ vice	9	consultivo, normativo e de supervisão	Sec. Executiva GGI - ênfase as ações integradas com GGI e fomentar Conselhos Comunitário
MS	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c

CONTINUA

MG	Conselho de Defesa Social	Lei 173/2007	Gabinete do Gov.	Vice-governador	17	órgão consultivo do governo estadual	-----
PA	Conselho Estadual de Justiça e Direitos Humanos - integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte	Lei 5944/96; Regimento Interno Dec. 294/2003	-----	Secretário especial de Estado de Def. Social	26	deliberativo, normativo fiscalizador e consultivo	8 representante do estados são convocados e 3 convidados a participarem do Conselho
PB	Inativo - Conselho Estadual de Segurança e Defesa Social (CONESDS)	Lei 9.577/2011	Gab. Governo	Governador/vice	23	Consultiva e Deliberativa-órgão normativo, formulação de políticas, controle da execução; articulação.	-----
PR	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Conselho(s) Comunitário(s)
PE	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	-----
PI	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Conselho(s) Comunitário(s), integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte
RJ	Inativo- Conselho de Segurança Pública do RJ (CONSPERJ)	Dec. 25.172/99	Secretaria de Seg. Pública	Secretário de Estado	17	Articulação dos órgãos públicos	Consta Conselho(s) Comunitário(s)
RN	Inativo- Conselho Estadual de Segurança	Lei 8.301/2003	Secretaria de Seg. Pública	Secretário de Estado	13	Deliberativo e responsável pela coordenação da política de Segurança Pública	Na mesma lei foi criado Fundo Estadual de Seg. Pública/gestão Conselho
RS	Inativo- Conselho Estadual de Justiça e Segurança	Lei 10.707/96	Secretaria Seg. Pública	Secretário de Estado	16	Assessorar chefe do estado e Secretaria de Segurança Pública	Consta Conselho(s) Comunitário(s)
RO	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Integra o Conselho de Segurança Pública do Meio-Norte
RR	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	
SC	Conselho Superior de Segurança Pública e Defesa do Cidadão	Lei 12.856/2003 e 2004	Secretaria de Seg. pública	Secretário de Estado	19	Assessorar à Sec. Segurança	-----
SP	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	Há Projeto de Lei que criará Conselho; Possui Conselhos Comunitários.
SE	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	
TO	Conselho Estadual de Defesa Social e do Sistema de Segurança Pública Estadual	Lei 1.365/2002	Secretaria de Segurança Pública	Secretário de Estado	4	consultiva ao chefe do executivo	Em 2011, criado o Fundo Estadual de Seg. Pública e Conselho Fiscal/ gestão gov. estado.

Fonte: Pesquisa "Pensando a Segurança Pública" – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012).

4.1.1.2. Análises das Legislações e dos Regimentos sobre Conselhos Estaduais de Segurança Pública (ativos e inativos)

Neste item, apresenta-se uma análise geral das legislações que instituem e regulamentam os Conselhos Estaduais de Segurança Pública no Brasil, independentemente do efetivo funcionamento do conselho no período da pesquisa. De fato, muitos foram os estados que revelaram estar em fase de reestruturação da política e/ou revisão da legislação/decreto/regimento que regulamentaria o conselho. Por isso mesmo, empreendeu-se uma análise que contemplasse todas as legislações mapeadas nessa fase do estudo, em seu aspecto formal a partir de determinadas unidades (ou categorias) de análise:

a) Processo histórico, continuidades e descontinuidades

Os primeiros estados que formalizaram instrumentos normativos sobre CONESPs foram: Ceará (1993), Goiás (1995, 2002), Pará (1996), Rio Grande do Sul (1996) e Rio de Janeiro (1999). Dentre os citados (apenas cinco)⁴⁴, Ceará e Goiás mantiveram seu funcionamento.

Nas primeiras décadas do século XXI, mais dez leis e decretos foram criados nos seguintes estados: Tocantins (2002) Maranhão (2003), Santa Catarina (2003), Rio Grande do Norte (2003), Bahia (2006), Alagoas (2007), Minas Gerais (2007), Espírito Santo (2004, 2010), Paraíba (2011) e Mato Grosso (2012). Conforme o Quadro 01 anterior, apenas Pará, Alagoas, Maranhão, Santa Catarina e Minas Gerais se manteriam em funcionamento. Espírito Santo havia revisado sua lei e estava em fase de implantação no período da pesquisa. Mato Grosso, com a lei mais recente, também se encontraria em fase de implantação.

Importante considerar que as primeiras cinco legislações foram criadas num contexto político, na década de 1990, de criação de leis infraconstitucionais e, portanto, de emergência de vários conselhos gestores e de direitos⁴⁵ que estavam sendo criados no campo das políticas sociais para atender aos princípios da democracia participativa, da transparência e do controle e participação social.

Nota-se que a maioria das outras legislações foi elaborada (por decreto ou lei estadual), depois de 2003, no Governo Lula, que passou a adotar uma política de indução à criação dos conselhos nacionais de políticas públicas⁴⁶.

Contudo, ao se analisarem as composições e os formatos de representação política dos CONESPs criados, verifica-se, com exceção do Pará, a quase inexistência de

44 A equipe de pesquisa não recebeu retorno do questionário enviado às autoridades competentes do estado de Goiás, mas, por meio de pesquisa na internet, foi possível verificar a existência de leis e veiculação de reportagens que dão conta da existência desse conselho em determinados momentos da gestão estadual. Contudo, as autoridades entrevistadas a esse respeito desconheciam a existência de experiências anteriores. Por ocasião da visita a Goiás, para pesquisar o Conselho de Direitos Humanos, foi possível conversar com um representante dos conselhos comunitários de Segurança Pública do Estado e com o presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos, delegado de Polícia e superintendente de Direitos Humanos da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Justiça. Ainda assim, faz-se necessário verificar se o colegiado em funcionamento seria efetivamente um Conselho Estadual de Segurança Pública ou um Conselho Comunitário.

45 De fato, as experiências de Conselhos Gestores de políticas sociais multiplicaram-se no Brasil na década de 1990 (Gohn, 2001): “A Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública, produziu – ou inspirou – o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa prática participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias” (LYRA, 200, p. 1).

46 Nesse contexto, é emblemática a realização da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, em 2012, a partir de um processo de articulação de 2010: “Em 8 de dezembro de 2010, o Presidente da República assinou o Decreto de Convocação da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social em atendimento à demanda da sociedade para que governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil pudessem pensar e estabelecer, em conjunto, diretrizes para a efetiva promoção da transparência pública e do controle social” (CGU, 2012, p. 5).

canais de participação da sociedade civil e de controle social, ficando estes delegados à representação de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Conforme os dados analisados, apenas as legislações do Pará, da Paraíba (inativo) e do Espírito Santo (com lei recém-revisada) contemplam a participação da sociedade civil para além da OAB. Entretanto, observa-se nas legislações mais recentes, como Espírito Santo e Paraíba, a preocupação do CONESP em seguir as diretrizes do SUSP e em manter uma estrutura paritária.

b) Presidência e Composição

Ao analisarmos o Quadro 01, anterior, é possível observar que, das 15 legislações que criaram os CONESPs, três preveem que sua presidência ficaria a cargo do governador ou do vice. E dez legislações conferem a presidência aos secretários de Estados, oriundos das secretarias de Segurança Pública. Verificam-se, com esses dados, que os conselhos – que representam instâncias de democratização da gestão pública⁴⁷ – não operam, eles próprios, a partir de processos democráticos internos.

No estado de Alagoas, o governador teria a atribuição de indicar a presidência, não estando necessariamente vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Portanto, apenas o estado do Ceará previa que a escolha da presidência fosse feita pelos próprios membros do conselho. No período pesquisado, o representante da Defensoria ocupava a presidência do referido colegiado. Os CONESPs do Espírito Santo e do Pará, por sua vez, garantiam que a vice-presidência fosse escolhida pelos próprios conselheiros.

A maioria das legislações previa, no momento pesquisado, que os mandatos, daqueles que representavam as instituições para além do Poder Executivo fossem de dois anos, com a possibilidade de uma recondução para a função pelo mesmo período. Observa-se, ainda, que a maior parte das legislações previa a participação de setores do Poder Executivo vinculados aos sistemas de justiça e de segurança – à exceção do CONESP do Mato Grosso (inativo), que, em legislação recém-criada, previu somente a participação do secretário de Segurança Pública.

Conforme já citado, entidades da sociedade civil organizada aparecem em apenas três CONESPs. Não obstante, a OAB se faz representar em 14 legislações das 15 existentes. Representantes da Assembleia Legislativa e do Ministério Público estavam previstos em 10 e 12 CONESPs, respectivamente. O Poder Judiciário e a Defensoria Pública estavam previstos em oito CONESPs. Nos Conselhos de Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, estaria prevista a indicação de pessoas pelo governador a partir de quesitos como “especialidades e notório saber”. Vale destacar que, na legislação de Minas Gerais, havia previsão para um representante da imprensa.

Esse ponto é bastante sensível na discussão sobre conselhos gestores dos mais diversos campos. A *paridade* entre representantes do poder público e de instituições da sociedade civil, conforme já indicado, é uma característica consolidada na construção de espaços democráticos e participativos, numa tentativa de equilibrar forças políticas em deliberação e possibilitar um processo decisório transparente. Considera-se fundamental problematizar o tratamento dispensado pelos instrumentos normativos

47 V. Tatagiba (2002).

analisados, no que tange a essa questão, de modo a questionar os casos em que os conselhos se reduziram a uma “realidade jurídico-formal”⁴⁸. Como se verá, para além de se afirmar que uma proporção numérica seria suficiente para a garantia dos processos deliberativos, é fundamental refletir sobre os efeitos de uma desproporcionalidade representativa. Mais à frente, retomaremos essa discussão.

c) Quanto à natureza e aos objetivos dos CONESPs

Nas legislações analisadas verificou-se que os estados de Alagoas, Pará, Paraíba, Maranhão e Rio Grande do Norte apresentavam CONESPs de natureza *deliberativa*⁴⁹, *consultiva*⁵⁰ e *fiscalizadora*⁵¹. Já os conselhos da Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul teriam função apenas de assessoramento ao secretário de segurança e de articulação com os órgãos que compõem o sistema de justiça e de Segurança Pública. Chama a atenção o fato de que os conselhos de Alagoas e Maranhão teriam o caráter *corretivo* que permeia o papel da “fiscalização”, constituindo-se em instâncias superiores às corregedorias de polícia.

Importante também destacar o caso de colegiados que se designam como *instância de averiguação e sanção disciplinar*, como é o caso de Alagoas⁵². Essa é também uma discussão importante. Conselhos gestores surgem, no cenário político brasileiro, justamente para tornar a gestão de políticas públicas uma atividade participativa. Assim, seriam colegiados integrados também pela sociedade civil, para que segmentos populares e movimentos sociais tivessem garantidos os mecanismos institucionalizados de participação e cogestão⁵³. Entretanto, verifica-se que há resistência por parte dos gestores governamentais em viabilizar essa participação – no sentido de fragmentar sua autonomia política⁵⁴.

4.1.2. Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública

Nesta seção, são apresentados os dados obtidos pela pesquisa que se referem às condições de estrutura e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública. Trata-se de dados coletados a partir de um instrumento de pesquisa enviado a todos os CONESPs mapeados.

Como já visto, entre as 27 unidades da federação, apenas 15 estados criaram legislação sobre os CONESPs. Desses, sete estariam em funcionamento⁵⁵. Dos sete, dois – Ceará e Pará – responderam aos instrumentos enviados. Adicionalmente, em visita de campo a Alagoas, foram observados, pela equipe de pesquisadores, alguns elementos

48 “Os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2000, p. 179).

49 “Refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência” (CGU, 2012, p. 20).

50 “Relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” (CGU, 2012, p. 20).

51 “Pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes” (CGU, 2012, p. 20).

52 Dado extraído de entrevista com o representante do CONESP de Alagoas.

53 Jaccoud *et al.*, 2005.

54 É o que vem sendo constatado em diversas pesquisas neste campo: “Vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (Gohn, 2000, p. 179).

55 V. seção anterior.

referentes a esta seção que podem complementar as informações expostas. Com isso, detalham-se, a seguir, informações sobre a estrutura e o funcionamento de Ceará, Pará e Alagoas.

4.1.2.1. Espaços Físicos e Estruturais

A obtenção do espaço-sede ou principal do Conselho se daria de formas diferentes nos três estados. No Ceará, o espaço utilizado pelo Conselho era alugado através de verba repassada anualmente ao Conselho. Já no Pará e em Alagoas, o espaço era cedido por órgão público, uma vez que esses Conselhos se situavam na – ou utilizavam parte da – estrutura da Secretaria de Segurança Pública do estado, e, no primeiro caso, o próprio secretário era o presidente do Conselho; no segundo, era diretamente indicado por ele.

O Conselho do estado do Ceará ocupava a sede desde 2008. Registra-se que seu funcionamento tivera início no ano anterior, em 2007 (ano de início do funcionamento do Conselho de Alagoas). Já o Conselho do estado do Pará ocupava a sede desde a sua criação, em 1996.

Pará e Ceará afirmam não compartilhar a sala, tendo, assim, um espaço exclusivo para seu funcionamento. Entretanto, durante a entrevista realizada junto ao Conselho do Ceará, verificou-se que o espaço também abrigava reuniões do Conselho Estadual da Mulher. Avalia-se positivamente a questão da exclusividade na utilização dos espaços, tendo em vista a realização qualificada das intervenções e organização do Conselho. No caso alagoano, a sala de reuniões é cedida e utilizada em outros períodos para outros fins. Todavia, o Conselho dispõe de uma sede que seria dividida com outra instituição, não sendo o espaço idealizado por eles – em que havia a sala para o presidente e a secretaria executiva.

O conselho do Ceará, que dispõe de sede própria, possui três salas. Todavia, observou-se que a sala de reuniões era incompatível com o número de conselheiros. Já no estado do Pará, a sala de reuniões utilizada pelo Conselho ficava dentro da estrutura física da Secretaria, onde podem ocorrer outras reuniões que não apenas do Conselho. Em Alagoas, o Conselho dispunha de três salas (espaço cedido pelo Executivo estadual), que seriam de caráter temporário.

Os conselheiros afirmaram não recorrer a outros espaços para o desenvolvimento de suas atividades. A partir da análise dos resultados quantitativos obtidos por meio desta pesquisa, constatou-se que o Conselho do Ceará contava com ambiente exclusivo para a realização de atendimentos e reuniões. Por outro lado, o Conselho do Pará, que dispunha de ambiente, ainda que não exclusivo, para o desenvolvimento de oficinas, capacitações ou assembleias – embora se tenha verificado que esse tipo de evento não vinha sendo realizado em decorrência de um processo recente de reorganização pelo qual vinham passando suas atividades. Esse Conselho só atenderia ao público nas reuniões ou na secretaria executiva em dias e horários comerciais. Quaisquer insumos ou equipamentos/estrutura necessários ao funcionamento do Conselho de Alagoas eram diretamente despachados pelo gabinete do governador, não ficando a cargo do corpo técnico do Conselho; não existem atendimentos ao cidadão comum nesse colegiado e os poucos visitantes

são atendidos na sala do presidente, da Secretaria Executiva. Algumas denúncias também seriam enviadas por correio eletrônico ou envelopes anônimos. Os funcionários do Conselho atenderiam o requerente, “filtrariam” a informação e delegariam a algum conselheiro, para dar encaminhamento à demanda. Como casos frequentes, mencionaram servidores com alguma imputação judicial, bem como líderes comunitários denunciando abusos policiais.

Em relação aos equipamentos dos quais dispõem os Conselhos, todos afirmaram possuir diversos itens, tais como computador, telefone, impressora e internet de uso exclusivo. Porém, os três Conselhos de Segurança Pública estudados afirmaram não possuir acesso a carro, indicando que isso poderia configurar empecilho ao pleno desenvolvimento das ações do Conselho, uma vez que impossibilitaria o deslocamento dos conselheiros, como nas situações de verificação de denúncias e demais visitas.

O Conselho do estado do Ceará possuía um acervo exclusivo de livros e legislação para pesquisa, enquanto o Conselho paraense ainda não dispunha de acervo semelhante.

O Conselho do estado do Pará registraria suas reuniões em livro-ata e as gravaria (com intuito de veiculação em sua página virtual e transmissão ao vivo). Sobre o funcionamento e as dinâmicas internas do Conselho do Ceará, foi identificado que este registra suas reuniões em livro-ata. No Pará, o Conselho contava com uma secretaria executiva formada por três pessoas, sendo duas com formação superior e uma de nível médio. Ademais, haveria um estagiário em informática. Em Alagoas, verificou-se que a secretaria executiva era formada por, aproximadamente, oito funcionários comissionados, sendo uma advogada. A secretaria executiva do Conselho do Ceará era formada por dois profissionais com curso superior completo.

Os mecanismos de registro dos encaminhamentos ou decisões tomadas pelo Conselho paraense eram, geralmente, por decretos, ofícios e e-mails. Também seriam utilizadas outras mídias, mas sempre com algum instrumento escrito. O acompanhamento dos encaminhamentos, no Conselho de Alagoas, se daria por controle dos prazos e envio de ofícios de cobrança, mas ainda seria muito rudimentar. Por isso, havia uma iniciativa de uso de software da secretaria para o controle. Os mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos e/ou decisões tomadas pelo Conselho cearense seriam realizados pelos arquivamentos dos encaminhamentos, ofícios e processos. Assim, após um mês guardando um protocolo, procediam a uma verificação. Segundo relatos, a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública eram os órgãos mais acionados nos encaminhamentos do Conselho.

Os Conselhos do Pará e do Ceará informaram contar com um plano de ação redigido. Como atividades programadas, no Conselho paraense apresentou-se a criação de um patronato no sistema penal que seria motor de uma das comissões do Conselho. Como planejamentos estratégicos no Conselho alagoano, foi indicado que o Conselho possuía um plano, registrado em ata e elaborado na primeira sessão, com as metas propostas. Procuravam uma “interiorização” com reuniões e encontros

em comarcas mais distantes. Havia visitas marcadas de algumas comissões para a fiscalização em determinadas instituições; encontro com o presidente do Tribunal de Justiça sobre segurança individualizada de magistrados; realização de duas reuniões e dois eventos no interior do Estado. Não havia um sistema de monitoramento/avaliação. Mas procedia-se a análises das críticas recebidas em debates nas sessões.

O Conselho do Pará envia representantes para reuniões externas quando necessário, mas não realiza atendimento direto. E os deslocamentos seriam custeados pela Secretaria de Segurança Pública.

A assessoria de imprensa da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) do Pará participaria das reuniões e asseguraria a divulgação das ações e dos resultados do Conselho em seu sítio eletrônico⁵⁶ e em eventos. De acordo com o indicado, esse Conselho utiliza-se mais da televisão e do jornal do que de outras mídias, como o rádio ou a internet (embora a secretaria faça uso desse último recurso com certa regularidade). Não havia uma estratégia formada de divulgação no Conselho alagoano, porém a própria mídia procurava o Conselho devido à ressonância de suas ações. Tampouco havia assessoria de comunicação, mas um endereço eletrônico para comunicações.

O Conselho do Pará mantinha parcerias ou relações institucionais com outras instâncias do Poder Público, como: Poder Executivo; Ministério Público; Assembléia Legislativa; Poder Judiciário; Comissão de Direitos Humanos. Com universidades, teria havido parcerias em nível de pesquisa. E, com a sociedade civil, Movimento de Negros, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), Sociedade Paraense de Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil, representante dos trabalhadores da área de Segurança. Sobre a formação de redes no Conselho de Alagoas, os entrevistados declararam que as relações com outras entidades se daria unicamente pela participação destas na composição do Conselho – exceto pela sociedade civil, que seria convidada a participar das reuniões e/ou eventos pertinentes.

4.1.2.2. Financiamento e Orçamento

Tanto o Conselho do Ceará quanto o do Pará afirmaram possuir recursos financeiros para as despesas de custeio. No estado do Ceará, a quantia declarada era de R\$50 mil anuais. Já no estado do Pará, houve o registro de diferentes quantias nos últimos anos. Neste ano de 2012, o Conselho declarou ter recebido R\$50 mil para as despesas. Esse quadro evidencia maiores possibilidades de exercício da autonomia por parte dos referidos Conselhos.

O Conselho de Alagoas não contava com gestão de orçamento, conforme verificado por ocasião da visita da equipe de pesquisa, sendo esta de responsabilidade do gabinete do governador. O presidente afirmou que esse formato seria uma forma de proteção contra quaisquer possibilidades de desvios por interesses escusos. O próprio caráter “voluntarista” da participação dos conselheiros foi destacado não só como traço de lisura de seus componentes, mas também como definidor da imagem do Conselho.

⁵⁶ Para mais informações, acessar: <http://www.segup.pa.gov.br/?q=node/109>.

4.1.2.3. As Perspectivas dos Conselheiros

Os dados sistematizados nesta seção, sobre o perfil dos conselheiros, se restringem a 16 pessoas que devolveram os questionários individuais, sendo que 15 são do Conselho do Pará e uma do Ceará. Dessa forma, são limitadas as conclusões a que se podem chegar com a amostra alcançada. Ainda assim, é importante delinear, de forma sucinta, alguns dados objetivos, que se constroem não apenas a partir dos instrumentos de coleta de dados, mas também a partir das observações da equipe de pesquisa, ao longo de todas as etapas da metodologia aplicada.

Os dados evidenciam que a prática mais comum é a da indicação como método de escolha do conselheiro, no lugar do processo de eleição. É evidente a necessidade de se ponderar que os dados aqui apresentados refletirão praticamente apenas a experiência paraense.

Cabe ressaltar que alguns conselheiros justificaram a indicação por serem considerados “membros natos”, o que é garantido pelas legislações de alguns Conselhos. Esses membros são, em sua maioria, representantes de órgãos estatais.

A esse respeito, os representantes da presidência desse Conselho, quando entrevistados, confirmaram que o processo de inserção dos conselheiros se daria por indicação de cada instituição que o compõe. Ou seja, sua composição seria formada por membros originais (dirigentes dos órgãos) e por membros eleitos pelas próprias instituições, em cujas deliberações o CONESP não se insere, e acatados pelos conselheiros já instituídos. De acordo com informação obtida em entrevista, o chefe do Poder Executivo não teria influência sobre as escolhas dos conselheiros. Não haveria votação dentro do órgão, mas seus membros teriam a possibilidade de vetar – o que, entretanto, nunca ocorreu. Haveria a possibilidade de uma instituição originária “retirar” o conselheiro do cargo, o que também jamais teria ocorrido na prática.

Considerando a experiência do estado de Alagoas, visitado pela equipe de pesquisa, haveria uma possível confirmação dessa tendência, uma vez que, a partir das entrevistas realizadas com alguns conselheiros alagoanos, obteve-se conhecimento de que se encontram em situação análoga à daqueles que responderam ao questionário.

De acordo com os entrevistados no Conselho alagoano, este respondia a demandas que, antes, ficariam a cargo do chefe do Executivo. Por isso, ele escolheria, no mínimo, três conselheiros e definiria a participação de alguns sugeridos por algumas instituições dentro de um leque de três indicados⁵⁷.

A eleição/indicação dos conselheiros do Conselho do Ceará, conforme verificado durante a visita realizada, ocorria com a candidatura para votação aberta – entre os conselheiros, seguiria a eleição do vice-presidente e do primeiro-secretário do Conselho. O governo teria pouca ingerência nesse processo.

⁵⁷ Conforme previsto na lei que institui o colegiado: a eleição dos conselheiros ocorreria da seguinte forma: os órgãos indicam uma lista triplíce e o governador escolhe dentre os três quem ocupará o cargo (apenas alguns poucos teriam indicação direta, como o Ministério Público e a Assembléia Legislativa). São três indicações diretas do governador; um representante da Polícia Militar, um da Polícia Civil e um bombeiro; um representante da Secretaria de Defesa Social; um representante do Conselho Estadual de Direitos Humanos; um representante da OAB; um representante do Ministério Público; um do Judiciário; um da Defensoria Pública; um da Procuradoria do Estado e um representante da Assembléia Legislativa.

Os conselheiros de Segurança Pública, em sua maioria, não participaram da capacitação ou da formação como conselheiros. A predominância na existência de espaços de formação talvez decorra de uma pressuposição de níveis elevados de qualificação profissional e acadêmica dos conselheiros. No entanto, cabe reafirmar a importância da consolidação dos espaços de capacitação ou formação para a prática conselheira, como forma privilegiada para a compreensão daquele espaço na busca pela efetivação dos direitos da população.

Entre os conselheiros que afirmaram ter sido capacitados (quatro), verifica-se que nenhuma das formações citadas por eles tinha como temática específica a atuação no Conselho. Verifica-se que nove conselheiros revelaram receber ajuda de custo por parte do Conselho.

Pondera-se, mais uma vez, que a maior parte das respostas advém de conselheiros de um mesmo Conselho, comprometendo a análise generalizada da realidade de todos os Conselhos existentes. Levando em conta esse dado, chama a atenção o fato de se constatar que nem todos os conselheiros, embora integrantes de um mesmo Conselho, recebam ajuda de custo. É possível apontar como hipótese para esse fato uma eventual falta de conhecimento a respeito dessa possibilidade de custeio de despesas.

Entre as possibilidades para a ajuda de custo, os conselheiros citaram: ajuda de custo para deslocamento em função das reuniões e diárias. Chamou a atenção o fato de nenhum conselheiro haver citado ajuda de custo para idas ao interior do estado.

No que se refere à frequência com que ocorrem as reuniões do Conselho, registra-se que o conselheiro do Ceará afirmou que as reuniões têm periodicidade mensal. Chamou a atenção, nas demais respostas, que versam sobre a experiência no estado do Pará, o fato de não terem sido homogêneas, ou seja, não há consenso absoluto em relação à periodicidade estabelecida para a realização das reuniões ordinárias desse Conselho. Nove conselheiros afirmaram que as reuniões ordinárias ocorrem quinzenalmente; dois conselheiros indicaram que a periodicidade das reuniões ordinárias é mensal; outros dois registraram que as reuniões ordinárias ocorrem a cada semana; por fim, mais dois conselheiros responderam que pode haver variações entre duas ou três reuniões ao mês. Registra-se que, conforme informação obtida junto à presidência desse Conselho, as reuniões ordinárias têm periodicidade quinzenal.

A maior parte dos conselheiros avalia como *boa* sua atuação no Conselho. Saltou aos olhos a diversidade de formas de compreensão do que seria uma boa avaliação. Enquanto alguns conselheiros avaliam positivamente sua atuação, tendo em vista o elevado número de reuniões de que participam, os demais a consideram boa, e não ótima, exatamente por não comparecerem a todas as reuniões marcadas pelo Conselho.

Estes últimos complementaram suas respostas com outros elementos que julgam compor uma boa atuação: 1) fomentar debates e defender interesses relevantes para a sociedade; 2) fazer mediação com o movimento social que representa; 3) elaborar pareceres; 4) discutir a política referente à segurança pública; e 5) propor ações que possam contribuir para a segurança pública.

Como a maior parte das respostas diz respeito ao Conselho do Pará, verificou-se, por meio delas e da visita a esse Conselho, que ele apresenta maior preocupação com uma discussão da estrutura política das instituições integrantes da política de segurança pública e com a política estadual em si. O mesmo não se verificou, por exemplo, durante a visita realizada ao Conselho do estado de Alagoas, que demonstrou maior atenção ao recebimento e à averiguação de denúncias referentes à segurança pública.

A respeito das demandas que chegam ao Conselho, destacam-se, entre as respostas oferecidas pelos conselheiros, as seguintes:

- Demandas por parte de defensores de direitos humanos, principalmente na área de segurança pública, denunciam as seguintes situações: luta por posse da terra, com vítimas; atendimento precário nas delegacias; abuso de poder por parte dos agentes públicos e casos de tortura policial; precarização do sistema penitenciário; violação dos direitos de crianças e adolescentes; atos de racismo, homofobia, violência de gênero (doméstica); e falta de equipamentos de segurança pública e de preparo do agente público;
- Pedido de posicionamentos sobre projetos de lei que tramitam na Assembleia Legislativa;
- Demandas provenientes dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública e da sociedade em geral;
- Prevenção e repressão à violência e à criminalidade em geral;
- Pressões midiáticas, entre outras.

Registra-se que grande parte dos conselheiros compreende que as demandas recebidas pelo Conselho apresentam interface com a temática dos direitos humanos. Questões como violações no sistema penitenciário, precário funcionamento das delegacias e violência policial, além da violência urbana como um todo, configuram-se como demandas recorrentes com essa interface, a qual foi indicada pelos conselheiros em suas respostas.

Verificou-se, ainda, que alguns conselheiros citaram violações de direitos civis básicos, ou ainda a questão das opressões a “minorias” como demandas recorrentes no Conselho de Segurança Pública. Nesse sentido, denota-se a possibilidade de haver interlocução desses Conselhos com instâncias de direitos humanos. Vale salientar que, na visita a Alagoas, o debate principal de que participamos e a principal demanda do Conselho têm a ver com a fiscalização das instituições de segurança pública, seja administrativamente (sua forma de funcionamento), seja politicamente. O principal desafio era a questão do sistema penitenciário.

4.1.3. Perfil dos Conselheiros de Segurança Pública

Na visita ao Conselho de Alagoas, por exemplo, embora não tenha retornado com os questionários anteriormente enviados, a equipe de pesquisa presenciou uma reunião com 14 (catorze) membros, em que apenas um era mulher. Isso ilustra a predominância

da atuação de homens nos conselhos de Segurança Pública. No caso dos conselheiros que responderam à pesquisa, 68% são do sexo masculino. No caso do Ceará, não é possível esboçar qualquer tipo de reflexão comparativa, mas é interessante observar que o único conselheiro que respondeu a esta pesquisa era do sexo feminino.

No tocante à idade dos conselheiros que responderam à pesquisa, 62,5% tinham acima de 45 anos – e, destes, a maior parte estava na faixa de 51 a 55. Não se identificou nenhum conselheiro mais jovem entre o grupo estudado.

Sobre o nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados, a maioria informou ter nível superior (85%), e um número significativo possuía mestrado (13%). O único conselheiro de nível médio representa a sociedade civil.

A maior parte dos conselheiros que responderam aos questionários se declarou parda. Vale ressaltar, ainda, que as duas pessoas que se declararam negras também indicaram o nível mais baixo de escolaridade levantado – ensino médio completo. Esse dado pode estar relacionado aos indicadores do nível de desigualdade racial no acesso ao ensino superior. Quanto à religião, o número de cristãos era mais expressivo, sendo basicamente católicos.

No que se refere à profissão dos conselheiros que responderam ao questionário, a maioria representava a área militar ou setores da segurança, além de predominar a formação no campo jurídico.

É importante enfatizar que um perfil identificado dos conselheiros de segurança pública estaria relacionado aos órgãos policiais e, também, ao Poder Judiciário. Essa análise é reforçada pela identificação dos componentes do Conselho de Alagoas. O Conselho era, majoritariamente, composto por representantes do poder público, sendo grande parte indicada por instituições de segurança pública. A única representação da sociedade civil seria a Ordem dos Advogados do Brasil. Vale ressaltar a observação de que, no Conselho do Pará, havia representação da sociedade civil e até mesmo de movimentos sociais. Sobre o Conselho do Ceará, foi possível obter a informação, por ocasião da visita, de que, em 2009, teria havido um pedido de uma universidade para a ampliação do corpo representativo – teriam assento como sociedade civil somente a Igreja Católica, a OAB e a Associação de Prefeitos.

No que se refere à ocupação principal e ao vínculo empregatício dos conselheiros, a maioria declarou ser estatutária, ou seja, funcionários públicos atuantes em diferentes órgãos dos estados. Nesse conselho, não aparece nenhum cargo comissionado. Todavia, no Conselho do estado de Alagoas, haveria indicação, em vários casos, por parte do Poder Executivo, de pessoas que compunham o Conselho.

Mais de 50% dos conselheiros que responderam ao questionário são representantes do segmento público. Nesse sentido, ao se indagar à qual categoria o conselheiro pertenceria, dois representantes da OAB se declararam representantes da sociedade civil. Os outros representantes da sociedade civil pertencem ao Movimento Negro, ao CDECA e à Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos.

Indagados sobre a experiência de participação em funções de representação e atuação política e social anterior à entrada no Conselho de Segurança Pública, os entrevistados declaram, em sua maioria, já ter integrado outros conselhos. Entre os 16 conselheiros que responderam ao instrumento, dois afirmaram não ter tido nenhuma experiência e um não respondeu. Entre os que responderam, 52 respostas foram dadas por esses 13 conselheiros – pois cada um poderia dar mais de uma. Vale notar que existiria uma grande participação dos conselheiros na vida partidária e, principalmente, no cenário do Legislativo (Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa).

Grande parte dos conselheiros de Segurança Pública, entre os que responderam à pesquisa, afirmaram ter atuação parlamentar ou político-partidária. Identificou-se, ainda, a presença de setores acadêmicos.

No item específico, os conselheiros em questão declararam participar de outro conselho. Os conselhos citados foram: de Segurança Pública, em mandato anterior; de Direitos Humanos; de assistência social; de igualdade racial; e de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Quanto ao tempo de mandato como conselheiro, alguns já atuavam por mais de um mandato. No entanto, a maioria declarou que havia muito tempo não participava.

4.2. ANÁLISES QUALITATIVAS

A partir dos dados apresentados na seção anterior – bem como do marco teórico sistematizado na Seção III deste artigo, como referências que norteiam a observação da realidade mapeada –, é possível desenvolver uma análise qualificada tanto dos modelos formais de participação e controle social quanto dos formatos específicos dos conselhos identificados. Ao final, o resultado desta análise se torna instrumento fundamental para a reflexão sobre a democratização da gestão pública e os desafios de sua efetividade e ampliação.

Para além de informações objetivamente coletadas, a análise desenvolvida a seguir se baseia, adicionalmente, nas falas e nos relatos dos atores envolvidos nos espaços de Conselhos de Segurança Pública: nomeadamente, os conselheiros propriamente ditos, os presidentes dos conselhos e os gestores estaduais de Segurança Pública.

4.2.1. Percepções Locais dos Atores Sociais que Compõem os Conselhos de Segurança Pública

Nesta seção, serão apresentados discursos, observações e associações identificadas nas falas de atores políticos e sociais entrevistados ao longo da pesquisa. Para tanto, as experiências descritas seguem, em sua exposição textual, uma direção que aborda tanto a entrevista semiestruturada com os presidentes dos conselhos quanto, em certos casos, a dinâmica com os conselheiros em reunião ordinária previamente marcada.

No que tange à entrevista, os elementos centrais investigados envolveram de informações de cunho técnico-administrativo a interrogações abertas sobre posições políticas, visões de mundo, *ethos* institucionais e idiossincrasias que pudessem, ao longo

termo, ser analisadas no contexto de um diagnóstico desses espaços políticos. Assim, foram objetos da investigação: se os conselhos utilizavam registros em livro-ata; se havia regimento ou lei específica; planos de ação; quais procedimentos norteavam os processos eleitorais dentro dos órgãos; que instituições eram privilegiadas; qual era o grau de injunção ou de demanda aos colegiados e de onde provinha; a frequência das reuniões; o atendimento ao público; o acompanhamento continuado das ações; os processos de qualificação e capacitação dos conselheiros; as agendas de lutas; as críticas e sugestões; as relações institucionais e redes estabelecidas, entre outros.

Já a dinâmica em grupo com os conselheiros consistia em precisar valores, ideias em disputa, fases de amadurecimento político, influências, protagonismos, conformismos, limitações e avanços, *modi operandi* particulares. Por intermédio de questões abertas lançadas ao grupo, a equipe de pesquisa teve por objetivo colher elementos qualitativos, dificilmente auferidos com métodos fechados e individualizados. As perguntas feitas versaram sobre: a concepção de Segurança Pública; a percepção das intervenções mais simbólicas e que mereciam ser destacadas; a relação do Conselho com outras instituições/colegiado; as sugestões ao Ministério da Justiça e ao CONASP.

A exposição a seguir traz as percepções dos atores ouvidos em cada unidade federativa que conta com um Conselho de Segurança Pública.

4.2.1.1. Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará

O Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará é conhecido na região e em nível nacional como colegiado-referência em estrutura e organização nos marcos de um conselho democrático de direito. Seu presidente foi entrevistado juntamente com o secretário-executivo – um coronel da reserva da Polícia Militar que participa do conselho desde a sua instituição, há aproximadamente 15 anos, e que constitui figura importante na narrativa de seu desenvolvimento. Como em outros estados, a figura do secretário-executivo se apresenta como central à organicidade desses fóruns políticos.

Assim, na entrevista com o presidente do conselho (que fora vice em outro período), foram narrados os avanços conquistados pelas diversas gestões e a transparência necessária a seu funcionamento, definindo-o como um conselho eclético e paritário, com discussões “acaloradas”.

Sobre a constituição do conselho, basicamente, o secretário-executivo explicitou que o colegiado nascera em 1996, através da criação do sistema de Segurança Pública, cujo órgão máximo deliberativo/consultivo seria o colegiado. Os entrevistados indicaram que o conselho surgiu após o incidente de Eldorado dos Carajás⁵⁸ – de onde teria nascido a necessidade de sua criação. Em referência a esse episódio de violação de direitos humanos de militantes perpetrados por forças policiais, cuja repercussão alcançou cenários internacionais, conforme já indicado, o presidente do conselho indicou que “Eldorado dificilmente se repetirá”.

58 Esse colegiado é “filho dos horrores” ocorridos em Eldorado dos Carajás, onde a Polícia Militar paraense perpetrou um massacre contra trabalhadores rurais do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – episódio que adquiriu ressonância internacional, com a proposição de denúncia do Estado Brasileiro ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. V. “Massacre de Eldorado dos Carajás completa 15 anos sem nenhum preso”, de José Henrique Lopes. Publicado por R7 Notícias, em 17/04/2011. Acesso em junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/massacre-de-sem-terra-no-para-completa-15-anos-sem-ninguem-presos-20110417.html>

Segundo os entrevistados, nos 16 anos de existência do conselho no Pará, não teria havido qualquer período de estagnação. Em 2011, a lei de regulamentação teria sido alterada para receber o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas não teria contemplado a Defensoria. Assim mesmo, a inclusão do Judiciário e do Ministério Público no conselho foi destacada pela importância para seu fortalecimento.

Interrogados sobre as intervenções mais emblemáticas do conselho foi mencionado o caso da adolescente presa em uma cela com 20 homens no interior do Pará, acompanhado pelo conselho⁵⁹. Haveria também atuação junto às áreas do interior do estado, com a produção de relatórios de todas as intervenções.

Para os entrevistados, Segurança Pública não se faria com intervenção militar, mas sim seria integrada com as demais secretarias de estado e a população. Não existiria mais a perspectiva do isolamento, todas as investidas seriam plurais e associadas, por exemplo, a políticas de urbanismo e iluminação pública, meio ambiente e saúde mental (acolhimento de usuários de drogas). Neste ponto, o presidente entrevistado fez alusão à diminuição das taxas de homicídio, roubo e latrocínio no estado desde o início dessa gestão integrada. Segundo explica, para que uma licença na área ambiental seja deferida, a Secretaria de Segurança Pública deve ser acionada para medir os impactos sobre a população da referida região, como seria o caso da Usina de Belo Monte.

Segundo o discurso do secretário-executivo, a intervenção policial seria apenas coadjuvante na política de Segurança Pública. A integração se daria desde o planejamento, sendo este mutável de acordo com os eventos que se sucedem. O entrevistado aludiu ao planejamento não como algo formal, mas corriqueiro e feito por pessoas interessadas na temática e que se sentiriam participantes.

Sobre as dinâmicas de funcionamento do conselho, o presidente aludiu às dificuldades dos conselheiros em administrar suas atividades – para além da atuação no conselho –, o que obstaria “maior dedicação” à prática conselheira. Por outro lado, foram mencionadas as tentativas de inserção do conselho em diversas atividades externas, como, por exemplo, no escritório da ONU que seria criado no Pará, para o qual foi indicada a participação de uma conselheira.

Indagado acerca de suas percepções sobre o espaço social ocupado pelo conselho, o presidente afirmou que pensar a Segurança Pública sem o conselho é extremamente difícil, pois este teria a potencialidade de articular diversas políticas públicas com a política de segurança. Exemplificou sua fala com um programa estadual, o PRÓPAZ, que coordenaria toda a política pública do Estado, principalmente nas “áreas vulneráveis” de forma integrada. O “PRÓPAZ” atua tanto na Universidade Federal do Pará (UFPA) quanto na Universidade Federal Rural com o auxílio de Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, entre outros. O conselho acompanharia o andamento das políticas, com sugestões e questionamentos.

59 Esse caso teve repercussão em todo o País, em 2007. Trata-se de uma estudante de 15 anos que foi presa – acusada de furto – numa delegacia do município de Abaetetuba, por cerca de um mês, em uma cela com 20 homens – por não haver carceragem feminina na região. V. “Adolescente fica presa em cela com 20 homens por um mês”, publicado em 19/11/07, por G1, Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,MUL185679-5598,00.html>.

De acordo com o entrevistado, haveria interesse em descentralizar/regionalizar as reuniões para abranger áreas interioranas. No mesmo sentido, o CONESP estaria fomentando a criação de conselhos municipais para difundir o controle social sobre a política. Controle social e auxílio à política de Segurança Pública seriam as “pedras de toque” – segundo o presidente – da atuação do órgão.

Sobre a composição do conselho, é importante observar a fala de seu presidente, indicando-o como “paritário”, apesar de, segundo seus cálculos, haver prevalência de atores da sociedade civil.

Sobre a formação/qualificação dos conselheiros, assim como ocorre nos demais colegiados observados, no Pará também não existia nenhuma metodologia ou agenda de capacitação. A secretaria ofereceria alguns cursos sobre temas específicos, como ‘polícia comunitária’, entre outros, mas os conselheiros não dispunham de tempo para esse aprimoramento. O conselho tampouco teria realizado capacitações externas com usuários, com a população em geral ou com instituições vinculadas. O caráter interventivo/pedagógico não apareceu como proposta institucional.

Assim mesmo, os entrevistados indicaram que já teria havido a substituição de conselheiro titular, como Polícia Militar, mas sempre por iniciativa das instituições originárias. Da sociedade civil, foi indicada a “troca” da ouvidoria, que não seria membro do conselho, mas participa das reuniões.

A prática de monitoramento/avaliação ainda é um ponto não concretizado, sem caráter fático – o que se verá na realidade quase absoluta dos colegiados tanto de Segurança Pública quanto de Direitos Humanos. E a prestação de contas do conselho seria feita por intermédio de relatórios para a SEGUP com os gastos realizados – todavia, o conselho não geria seu orçamento.

Um ponto central investigado se refere ao acompanhamento a partir das deliberações do conselho: seriam estas acatadas pelos governos? Nesse caso, a ausência de mecanismos de monitoramento traz dificuldades ao caso paraense. Assim mesmo, segundo os entrevistados, os conselheiros cobravam esse retorno.

A relação com o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) em sua nova fase pós 1ª CONSEG, foi aguardada com otimismo e ansiedade pelo Conselho Estadual, sobretudo considerando sua eclética constituição de membros eleitos, da sociedade civil e trabalhadores da segurança pública, além de Gestores de Segurança Pública indicados pelo Ministério da Justiça, numa composição paritária muito semelhante a adotada pelo Pará, desde 1996. Esse avanço permitiu a presunção pelos entrevistados de uma maior valorização e intercâmbio com os Conselhos Estaduais, para discussão e formulação de uma autêntica Política Nacional de Segurança Pública, aplicável indistintamente de norte a sul do Brasil, o que até agora ainda não ocorreu.

Indagando o Secretário Executivo do CONSEP/PA, este informou ter percebido por ocasião se uma exposição no CONASP, o desconhecimento dos Conselheiros sobre a existência e trabalho dos Conselhos Regionais e Estaduais de Segurança Pública, além de uma tênue sinalização sobre a construção e instituição do Sistema Nacional de Segurança

Pública, e ainda, uma leve tendência corporativa na defesa e interesses das entidades que representam. Também destacou que se esperava um novo CONASP – órgão máximo deliberativo nacional do Sistema Nacional de Segurança Pública, a ser presidido pelo Ministro da Justiça, com missão institucional de decidir sobre as políticas e medidas relevantes de Segurança Pública no âmbito do território brasileiro. Foi citado também a esperança de um diálogo maior no futuro, com os Conselhos Estaduais de Segurança Pública e com os Conselhos Municipais (3), firmando-se uma verdadeira integração. Ainda os entrevistados, fizeram referência a atuação do Gabinete de Gestão Integrada do Pará – GGIE/PA, criado no Pará em 2010⁶⁰ que, por integrar uma política nacional tem interlocução monitoramento e apoio da SENASP.

Por fim, questionados sobre eventuais apontamentos e proposições para o aprimoramento da política de Segurança Pública no estado, indicaram:

- Integração das políticas públicas com a política de Segurança Pública, no modelo do PRÓPAZ;
- Serviços de inteligência;
- Operações (intervenção na área de segurança);
- Mediação e acompanhamento das políticas (o que faltaria ao Governo Federal);
- Investimento na área de tecnologia;
- Prevenção com políticas públicas;
- Combate à droga e ao tráfico (o que se refletiria na incidência de homicídio e de roubo);
- Perseguição à impunidade – responsabilização que geraria um comportamento positivo;
- Melhora nas condições prisionais e fechamento efetivo de carceragens;
- Gestão por resultados, com a criação de indicadores e metas (diminuição de latrocínio, roubos, assaltos etc. - Adoção do Método Bre);
- Reinserção social de presos: “diminuir a porta de entrada e alargar a porta de saída”.

4.2.1.2. Conselho Estadual de Segurança Pública de Alagoas

As reuniões do Conselho de Segurança Pública de Alagoas eram realizadas no centro da cidade da Capital Maceió, em um prédio em frente ao da Secretaria de Direitos Humanos⁶¹.

Nesse espaço, a equipe de pesquisa pôde observar um grupo de perfil

60 Criado no Pará através do Decreto nº 2.246, de 19 de abril de 2010, com o objetivo de “identificar os principais focos de violência e criminalidade no Estado, propor ações conjuntas, além de planejar e coordenar a atuação de seus integrantes, diretamente ou de forma delegada”. V. <http://www.segup.pa.gov.br/?q=node/88>.

61 O Conselho de Alagoas realiza suas reuniões onde outrora se localizava o quilombo de Palmares, locus de resistência e de cultura negra por mais de três séculos. A política “circular” refere-se ao endogenismo que a política de Segurança Pública consolida.

predominantemente branco. Não se observou a presença de nenhum negro ou de outra etnia; apenas um pardo. Com a presença usual de jornalistas e pessoal da imprensa local⁶² (rádio e jornais impressos), a reunião presenciada teria como pontos de pauta a articulação dos conselheiros, pauta dos bombeiros, rebelião no sistema carcerário, entre outros. O primeiro ponto de pauta – sigiloso – seria com um representante da Vara de Execuções Penais, acerca das condições do sistema prisional⁶³.

Diante desse cenário, não foi possível realizar a dinâmica planejada com os integrantes do conselho. Assim, a equipe de pesquisa acompanhou o momento aberto da reunião recolhendo registros audiovisuais e, quando possível, captando breves falas de conselheiros. A primeira parte da reunião, contudo, foi reservada aos conselheiros.

Alguns jornalistas demonstraram desconhecimento sobre as atribuições do conselho, mas todos foram unânimes sobre o vulto social que tem alcançado e que matérias relacionadas a decisões do conselho são constantes na mídia local. A imprensa encontrava-se presente nessa sessão do conselho para cobrir sua decisão sobre o pedido de proteção especial requerido por um advogado que sofreu um atentado.

No segundo momento aberto da reunião, a equipe de pesquisa pôde acompanhar algumas das deliberações realizadas – como o deferimento do pedido de proteção ao advogado citado, bem como o indeferimento a um político do interior, por falta de comprovação do risco. Petições e deliberações sobre proteção individual são de decisão inteiramente do conselho. Durante essa experiência de observação, foi possível visualizar algumas concepções, valores e posturas dos conselheiros. Não foram notadas grandes disparidades de concepções, que, mesmo com heterogeneidade, não se mostraram antagônicas naquele espaço de tempo observado. O conselho tomou posições durante a sessão acompanhada que demonstraram sua capacidade de se manter coeso e unívoco na maior parte das questões.

Durante o intervalo e ao final da reunião, os pesquisadores puderam realizar breves entrevistas individuais com alguns conselheiros – embora houvesse resistência⁶⁴ por parte de alguns, outros se mostraram solícitos.

Um representante entrevistado atribuiu ao conselho grande importância, valorizando suas ações. Em sua fala, indicou não questionar a participação de outros atores sociais no conselho: “A sociedade é bem representada com as instituições que ali estão” – não haveria necessidade de participações contínuas de outros setores da sociedade, apenas de forma pontual ou interina. Além disso, o entrevistado indicou que não haveria interlocução desse conselho estadual com instâncias federais e municipais, o que incluiria o Ministério da Justiça. Outro representante, por sua vez, declarou que a existência do conselho é extremamente profícua, pois fortalece as instituições que o

62 Posteriormente, verificou-se que a presença da imprensa influencia muitas conduções do conselho e posturas dos conselheiros.

63 De acordo com a fala de um representante da Secretaria de Administração Penitenciária de Alagoas acerca de possíveis soluções para os problemas estruturais verificados nas unidades por fiscalização-surpresa do conselho, as denúncias iam de total precarização da estrutura, superlotação, falta de atendimento médico, odontológico, psicossocial e jurídico, até denúncias de violação de outras ordens e má qualidade da alimentação fornecida aos presos. A solução apresentada seria terceirizar o preparo de refeições aos presos a empresas privadas, o que sanaria as ineficácias verificadas na administração pública e na inabilidade dos agentes de segurança na execução dessa tarefa. Entretanto, mais que isso, as prisões do Estado passariam à administração conjunta com empresas (seguindo as experiências de Sergipe), embora não tenha ficado claro quem ficaria a cargo de quê e quais seriam as metas de tal instituição híbrida, mas, pelos discursos, não há indícios de que essa realidade tarde.

64 Por exemplo, um conselheiro se mostrou bastante receoso, dizendo que devia consultar o presidente para dar qualquer declaração.

compõem e supera questões *intra* órgãos. Ainda de acordo com ele, o conselho seria extremamente representativo da sociedade: para ele, a OAB e a Defensoria Pública seriam entidades da sociedade civil – e os movimentos sociais seriam chamados quando algum fato os envolvesse. O entrevistado elogiou as ações/deliberações do conselho, mas apontou a falta de interlocução com outras instituições como universidades, outros conselhos, acrescentando que seria interessante haver um diálogo mais amplo. O entrevistado avaliou bem a gestão do conselho e ressaltou as reverberações positivas para a Polícia Militar do estado.

Durante os debates observados, percebeu-se uma preocupação com a “otimização” da máquina pública, qualificação do trabalho dos servidores e enxugamento de setores considerados ineficientes ou ineficazes. O conselho, de acordo com os entrevistados, gozaria de destacado prestígio social. A maioria dos conselheiros indicou a relevância e o vulto que as articulações deliberadas vinham atingindo no desenvolvimento da política pública.

Em entrevista com o presidente do conselho, foi indicado que o conselho permitiria ao governador “escapar” de determinadas injunções políticas, como práticas de compadrio, troca de favores, barganhas ou coerções políticas – no sentido de representar uma instância de controle de práticas arbitrárias historicamente associadas aos cenários políticos. O Conselho de Segurança Pública de Alagoas teria relação direta com o gabinete do governador, inclusive por determinação legal.

Em sua origem, o conselho teria resultado da iniciativa de um ex-governador – o que levou o presidente entrevistado a indicar que os conselhos de Segurança Pública, para existirem, dependeriam da voluntariedade do chefe do Executivo estadual. Segundo relata, o atual conselho teria sido uma iniciativa inspirada pelo Gabinete de Gestão Integrada. Na época, já havia um conselho formado, mas com outras funções. De acordo com o presidente do conselho, em estados menores e menos povoados, a maioria das iniciativas jurídicas e legislativas passaria pela participação mais decisiva do governador. Seu poder seria mais intenso fora do centro.

De acordo com os entrevistados, o conselho respondia a demandas que, antes, ficavam a cargo do chefe do Executivo. Por isso, este escolhia, no mínimo, três conselheiros e definia a participação de alguns conselheiros sugeridos por algumas instituições dentro de um leque de três indicados⁶⁵.

A força do conselho, segundo seu presidente, residiria na ilibada imagem construída como instância representativa. Práticas punitivas e austeras corroborariam muito com a aparência social gerada. Por isso, a afirmação tão incisiva do presidente sobre a importância da imprensa. Relatou-se que uma das características que fortaleciam o conselho era sua atribuição punitiva e a respectiva repercussão. O conselho se tornaria o exemplo da moralidade necessária à efetivação de práticas justas e impactantes em Alagoas, e a preocupação dos membros com a manutenção desse modelo era perceptível.

65 Conforme previsto na lei que institui o colegiado: a eleição dos conselheiros ocorreria da seguinte maneira: os órgãos indicam uma lista triplíce e o governador escolhe dentre os três quem ocupará o cargo (apenas alguns poucos teriam indicação direta, como o Ministério Público e a Assembléia Legislativa). São três indicações diretas do governador; um representante da Polícia Militar, um da Polícia Civil e um bombeiro; um representante da Secretaria de Defesa Social; um representante do Conselho Estadual de Direitos Humanos; um representante da OAB; um representante do Ministério Público; um do Judiciário; um da Defensoria Pública; um da Procuradoria do Estado e um representante da Assembléia Legislativa.

Como revelam os entrevistados, o conselho deveria ter um corpo maior para influenciar nas deliberações políticas.

Nesse contexto, o presidente tinha legitimidade diante dos demais conselheiros, e seu mandato foi bastante elogiado por alguns membros.

Foram unânimes ao considerarem a sociedade plenamente representada pelas instituições que ali ocupavam assento. Por nenhum dos conselheiros foi lembrada a questão dos movimentos sociais (que não foram sequer mencionados).

Segundo apontado pelos entrevistados, nunca teria havido um processo de capacitação dos conselheiros, nem a oferta de qualificação para o público externo, com a indicação de causas como falta de estrutura física ou condições de outras naturezas não especificadas.

As relações com o CONASP seriam pontuais: o presidente foi convidado em fevereiro de 2012 pela entidade a fornecer informações sobre o funcionamento do conselho de Alagoas. Este considera a visita realizada muito positiva, embora alegue terem sido questionados sobre a ausência de integrantes da sociedade civil no conselho.

Quanto à relação com outros conselhos de Segurança Pública ou de outras políticas, dentro e fora de Alagoas, segue-se o mesmo formato: não havia nenhum tipo de ação/relação conjunta e coordenada. Na percepção do presidente, não havia nenhum tipo de integração entre o CONASP e os conselhos – sequer se conhecia a existência de todos.

O mesmo ocorreria em relação aos colegiados municipais. Seriam poucos os conselhos municipais existentes em Alagoas e o contato com eles também seria limitado.

Como sugestões coletadas, destacam-se:

- A importância de que cada estado tenha um conselho ou órgão similar para qualificar as políticas públicas. Entretanto, seria difícil criar um padrão nacional de conselhos, pois cada estado tem uma especificidade.
- A relevância de os conselhos estaduais participarem mais ativamente do CONASP; a necessidade de haver fóruns nacionais e de se instituírem metas gerais, como seria o caso dos conselhos de política fazendária;
- A instituição de uma espécie de “CONASP” formado pelos conselhos estaduais, visando criar uma padronização saudável nas ações e nos procedimentos.

4.2.1.3. Conselho Estadual de Segurança Pública do Ceará

Durante a visita da equipe de pesquisa ao estado do Ceará, o Conselho de Segurança Pública estava empossando seu novo presidente, na Assembleia Legislativa. Tratava-se de um Defensor Público – tal como sua antecessora.

A ex-presidente informou sobre algumas experiências de seu mandato e sobre a trajetória do conselho. Este foi criado em 1993, mas somente tornou-se ativo em 2007, por pressões da Arquidiocese cearense e do Ministério Público junto ao governo do estado. Falou sobre alguns mandatos anteriores – tecendo críticas a essas gestões.

Em decorrência do contexto observado, a equipe de pesquisa optou por realizar breves entrevistas individuais.

Um conselheiro entrevistado declarou ter uma visão positiva sobre o conselho. Questionado, contextualizou a efetivação com a pressão da Igreja católica sobre o governo, frente ao aumento da violência no estado. Também fez referência à mediação do conselho com relação a alguns conflitos violentos no interior do estado e a como a atuação do conselho teria sido bem-sucedida em sua resolução. Ressalta-se que, posteriormente, outros atores entrevistados apontaram tensão recorrente no interior do estado, aludindo a casos de violação envolvendo desde exploração sexual infantil e violência doméstica até a ação de grupos de extermínio, destacando como os mecanismos de mediação democrática nesses cenários eram frágeis.

O representante entrevistado não visualizava contato muito estreito entre o conselho e outras instituições em níveis federal e municipal. E lamentou a falta de participação dos movimentos sociais no conselho.

O discurso de posse do presidente teve início com uma narrativa sobre a trajetória da “segurança pública” nos últimos tempos, destacando suas debilidades, e os desafios à democracia enfrentados nesse setor. Declarou ter ampla visão acerca dos espaços do estado no que tange à segurança pública, não se restringindo a instituições policiais e penitenciárias, mas também a uma gama extensa de instituições (saúde, educação, acesso à justiça etc.). Apontou algumas iniciativas de planejamento da política de segurança pública com a sociedade civil como cogestora da política, como, por exemplo, projetos de prevenção da violência, entre outros. Salientou a importância da participação coletiva nas esferas decisórias.

Um conselheiro enfatizou questões como “superpopulação” carcerária – sendo também parte do conselho penitenciário – e remuneração adequada aos operadores de segurança pública.

Apontou-se que, nos últimos quatro anos de funcionamento do conselho, teria havido participação do secretário de segurança em dois eventos e também apoio à reformulação do sítio eletrônico. As principais tentativas de ação recorrente do conselho eram: sua afirmação e a divulgação junto à sociedade, com a criação de Conselhos Municipais de Segurança Pública para a difusão de mecanismos de controle social via colegiado, por demanda da sociedade civil.

O presidente do conselho não atuaria em dedicação exclusiva, acumulando suas funções na Defensoria Pública. Entretanto, não haveria acúmulo/isenção de horas de trabalho.

Quando da realização dos atendimentos, seria feito o encaminhamento necessário para órgãos e redes de apoio. Haveria divulgação sobre a atuação e a oferta

de atendimento do Conselho por meio do sítio eletrônico, de telefone e e-mail. A divulgação dos resultados das ações seguiria o mesmo procedimento. E-mail e redes sociais pela internet eram as formas mais usuais de comunicação entre o conselho e a sociedade. Não obstante, o colegiado não produzia relatórios de gestão e de atividades.

Foi apontado que os conselheiros não haviam passado por nenhum processo de capacitação, mas haveria uma agenda para a qualificação. Também se indicou – sem maiores especificações – a ocorrência de eventual capacitação para o público externo.

Não foram evidenciados processos de monitoramento e avaliação das intervenções do conselho.

Sobre possíveis contatos com o CONASP, declararam ter recebido a visita de representantes e ter sido convidados a uma reunião em Brasília. Além disso, afirmaram que enviavam e recebiam informativos, mas não teriam estabelecido uma relação orgânica com a esfera federal. Alegaram já ter buscado conexão e contato com conselhos estaduais de Segurança Pública, sempre em nível regional – à exceção do Pará –, mas não teriam tido êxito. O conselho teria estabelecido contato com conselhos municipais, mas não dispunha de informações sistematizadas a esse respeito.

Como sugestões para uma política de fortalecimento e apoio aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública, indicaram:

- Maior aproximação entre a Secretaria de Segurança Pública e o Conselho;
- Aumento da intensidade de diálogo com os outros conselhos: o CONASP deveria fortalecer as ações dos conselhos, trabalhando para a maior interlocução entre eles;
- Ajuda na consolidação dos conselhos municipais.

4.3. SÍNTESE DOS RESULTADOS: OS PROCESSOS DE INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

Como foi possível observar, de modo geral, as representações da sociedade civil nos conselhos de Segurança Pública devem ser problematizadas. Na composição dos conselhos, verificou-se a ausência dos movimentos sociais, de associações de usuários das políticas, organizações não governamentais, entidades civis, entre outros.

Adicionalmente, constataram-se incertezas acerca da tipologia e da caracterização das instituições e entidades inseridas nesses cenários. Por vezes, OAB e Defensoria Pública – e até mesmo o Ministério Público – são identificados como pertencentes à sociedade civil. Em outros momentos, isso não fica claro e configura-se uma visão híbrida, pouco questionadora, sobre o lugar dessas instituições, os interesses que defendem e a autonomia de que dispõem. Destarte, alguns conselheiros percebem a sociedade civil plenamente representada em instituições como OAB, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros, Procuradoria-Geral da União.

É sintomática a desvalorização de movimentos sociais nos conselhos de Segurança Pública. A despeito de os presidentes invocarem a necessidade de mudanças e a inserção dessas vozes no conselho, muitos conselheiros entrevistados estranharam o fato de serem questionados sobre a falta de participação popular, o que pode revelar uma percepção generalizada da “segurança pública” como objeto unicamente do poder público e de suas instituições diretas – em uma postura decisória vertical. Mais que isso, a postura dos entrevistados, de modo geral, revela pouca clareza sobre o que representa um *conselho*, em termos de instância de democratização da gestão pública e de controle social⁶⁶.

Além disso, o fato de a maioria dos Estados não ter conselhos de Segurança Pública⁶⁷ também é sintomático do isolamento que a temática recebe nos espaços públicos. Alguns estados, além dos aqui referidos, engendraram formas paralelas de conselhos/colegiados que tratam dessa pasta. Entretanto, alguns se caracterizam por estruturas diversas de uma concepção de “conselho gestor” ou “conselho de direitos”, consistindo em fóruns de governo.

Há uma percepção de segurança pública como responsabilidade apenas de um corpo “jurídico-policial” distribuído em seus mais diversos estratos (Defensoria, Promotoria...), ou seja, de um corpo técnico especializado e de uma política vertical-estratégica na administração das mediações de conflitos, sobre o reconhecimento dos crimes e da pronta aplicação/execução das penas. Essa lógica se reflete, inclusive, em outros segmentos – como, por exemplo, no campo acadêmico e produtor de conhecimento, que tendem a ser situados como área técnica social em uma escala hierarquicamente inferior aos setores da área jurídica ou policial das instâncias do estado.

Outro ponto comum aos conselhos pesquisados é a ausência de capacitação e mecanismos de qualificação dos conselheiros no que tange a temas relativos ao campo da política pública, controle e participação social. Verifica-se a percepção de que elas seriam eletivas ou mesmo desnecessárias. Igualmente, ações e mecanismos formais de monitoramento e avaliação das atividades dos conselhos são inexistentes, não apenas quanto a um “controle dentro do controle”, mas também no que se refere à instituição de ferramentas para a prestação de contas internas e externas. O mesmo ocorre quanto a um planejamento estratégico, para além de um desenho de intervenção inicial, com a reflexão tática a partir de mapeamentos sociais e de consultas públicas.

Observa-se que os conselhos conseguem manter um protocolo administrativo mínimo para execução interna, como produção de relatórios, registros das reuniões e planos de ação. Entretanto, há pouca profundidade em concepções, em teses atribuídas a espaços conselhistas: as devolutivas ao público, a publicização da atividade e a abertura participativa.

Os processos eletivos parecem vulneráveis às pressões do Poder Executivo – em alguns casos, com o crivo seletivo do próprio governador normativamente estabelecido –, dando origem a eventuais limites à autonomia e à pluralidade necessária ao pleno funcionamento dos colegiados.

⁶⁶ Em consonância com o marco teórico anteriormente descrito.

⁶⁷ Como já indicado, foram identificados sete conselhos estaduais de Segurança Pública em todo o Brasil.

Ademais, é generalizada a configuração da relação institucional de instâncias municipais, estaduais e federais. As redes *intra* e *inter* institucionais não são fomentadas ou empreendidas em iniciativas de vinculação ou propostas de ação conjuntas. Em contrapartida, esse ponto consiste na maior demanda e proposição apresentada pelos conselhos. Além disso, os presidentes e conselheiros percebem lacunas na própria relação com o CONASP, formulando demanda por agendas temáticas nacionais e conjuntas.

O mesmo se dá quanto a redes institucionais e entre demais conselhos no próprio cenário estadual. É significativa a falta de comunicação e interlocução de espaços construídos a partir de princípios de participação e controle da gestão pública.

Com efeito, o quesito “comunicação” também foi uma constante problematização. Todavia, é possível marcar que o uso sistemático de meios de comunicação restringe-se, em boa parte, às mídias virtuais – mormente pelos sítios das secretarias, redes sociais e correios eletrônicos. Televisão, rádio, jornais ou informativos impressos são pouco acessíveis ou alcançados – à exceção de Alagoas, em que o fluxo unilateral identificado depende do interesse da mídia nas ações do conselho. Uma hipótese seria a falta de assessoria de comunicação para os colegiados e também o fato de as mídias eletrônicas serem gratuitas, enquanto as demais dependem de um projeto de interlocução e de questões financeiras – e os orçamentos restritos não dariam conta disso.

Por fim, destaca-se, nestas considerações, a necessidade de formação de um debate mais aprofundado acerca da confusão dos papéis dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública identificados ao longo da pesquisa, conforme relatado em seção anterior⁶⁸.

5. SOBRE OS CONSELHOS ESTADUAIS DE DIREITOS HUMANOS

5.1. MAPEAMENTO DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS NAS UNIDADES FEDERATIVAS

O primeiro aspecto a ser considerado refere-se ao universo de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos existentes no Brasil. Das 27 unidades federativas, 19 possuem um conselho ativo nessa área⁶⁹. A maior concentração dos conselhos está na região nordeste, com oito estados (Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão e Bahia). Já a região com menor número de conselhos é a norte, com três (Amazonas, Acre e Pará). O quadro a seguir lista esse cenário:

68 V. Patrício (2009).

69 Conforme indicado, em vinte unidades da federação, foram instituídos CEDHs, sendo 19 ativos. São eles: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e São Paulo. Segundo consta, o CEDH de Mato Grosso, embora instituído e contando com instrumentos normativos diversos (de 1987, 1996, 2002, 2009 e 2011), no momento desta pesquisa encontrava-se inativo.

Quadro 02 - Conselhos de Direitos Humanos por Estado

UF	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF
Natureza do Conselho	Deliberativa	Investigativa e propositiva	n/c	Consultiva e fiscalizadora, de deliberação coletiva	Consultiva e fiscalizadora Consultiva		Fiscalizadora
Composição do Conselho	16 titulares e 16 suplentes (paritário)	14 membros titulares e respectivos suplentes	n/c	A lei prevê 15 membros, mas o Conselho registrou, atualmente, 20 membros titulares e 20 suplentes.	17 titulares e 17 suplentes	29, entre estes 14 são suplentes	32 (paritário)
Escolha da presidência/ vice-presidência	Escolhido, mediante votação, dentre os membros do Conselho	Presidente e vice-presidente eleitos através de voto secreto. Atualmente é um membro da sociedade civil.	n/c	Nomeado pelo governador do estado, por indicação do secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Atualmente, é um membro da sociedade civil.	Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Atualmente é a secretária da Justiça e Cidadania	Exercida alternadamente por um representante do Poder Público e por um representante da sociedade civil. Atualmente é um representante da sociedade civil.
Órgão ou estrutura a qual se vincula o Conselho	Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos	Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania	n/c	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.	Secretaria da Justiça e Cidadania	Goza de plena e absoluta independência funcional, mas vincula-se à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
Lei, regimento e data de publicação da lei	Decreto nº 2.848, de 4 de novembro de 2011, e Decreto nº 2.999, de 13 de dezembro de 2011	Lei nº 5.974, de 9 de dezembro de 1997	n/c	Decreto n.º 17.855, de 28 de maio de 1997, Decreto n.º 19.491, de 7 de dezembro de 1998, e Decreto nº 23.481, de 18 de junho de 2003	Lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987, Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, Lei nº 6.699, de 16 de dezembro de 1994, Decreto nº 11.111, de 27 de junho de 2008, e Lei nº 12.054, de 7 de janeiro de 2011	Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, Lei nº 13.093, de 8 de janeiro de 2001, e Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007	Lei nº 1.175, de 29 de julho de 1996, Lei nº 3.797, de 6 de fevereiro de 2006, e Decreto nº 26.833, de 19 de maio de 2006
Nome Conselho	Conselho Estadual dos Direitos Humanos e da Cidadania	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH)	Não possui Conselho	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDDPH)	Conselho Estadual de Proteção aos Direitos Humanos	Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH)	Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (CDPDDH)

No intuito de tornar clara a compreensão do universo encontrado, desenvolve-se, a seguir, a exposição das informações coletadas no âmbito desta pesquisa, que compõem as características de cada experiência em curso, bem como as localidades que não dispõem de conselho.

Inicialmente, apresentam-se as características institucionais dos conselhos pesquisados, especialmente no que tange a seus marcos legais disponíveis.

Em seguida, trazem-se informações sobre as unidades federativas onde não se identificou a existência de conselhos, com a indicação dos motivos para essa ausência, nos casos em que tal informação foi formulada pelas instâncias governamentais. Na seção seguinte, apresentam-se dados sobre as estruturas e o funcionamento de cada experiência estudada, para melhor compreensão da dinâmica das atividades dos conselhos em funcionamento no país. Por fim, na terceira seção, delineiam-se os perfis dos conselheiros, a partir de elementos gerais do conjunto dos estados visitados. O objetivo consiste em revelar algumas das características centrais desse grupo, permitindo ao leitor a percepção mais aprofundada com o segmento em questão.

5.1.1. Institucionalidade dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos (CEDH)

Quanto a estes, apresentam-se os princípios e as orientações em que se apoiam legalmente. Em tese, esses conselhos deveriam ter como referência os princípios e as normas federais que regulam a atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Este, entretanto, ainda tramita como projeto de lei no Congresso Nacional⁷⁰. Portanto, desde já, é possível apontar a ausência de diretrizes nacionais que orientem a conformação de conselhos nas esferas estaduais.

O quadro a seguir sistematiza a situação atual dos conselhos estaduais de direitos humanos:

⁷⁰ Há 18 anos, o PL nº 4.715/1994 visa transformar o atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em CNDH.

Quadro 3: A institucionalidade de CEDHs nas 27 Unidades da Federação

UF	Nome Conselho	Lei, regimento e data de publicação da lei	Órgão ou estrutura a qual se vincula o Conselho
AC	Conselho Estadual dos Direitos Humanos e da Cidadania	Decreto nº 2.848 de 4 de Novembro de 2011 e Decreto nº 2.999 de 13 de Dezembro de 2011	Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos
AL	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH)	Lei nº 5.974 de 9 de Dezembro de 1997	Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania
AP	Não possui Conselho	n/c	n/c
AM	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDDPH)	Decreto n.º 17.855, de 28 de Maio de 1997, Decreto n.º 19.491, de 07 de dezembro de 1998 e Decreto n.º 23.481, de 18 de Junho de 2003	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
BA	Conselho Estadual de Proteção aos Direitos Humanos	Lei nº 4.697 de 15 de julho de 1987, Lei nº 6.074 de 22 de maio de 1991, Lei nº 6.699 de 16 de dezembro de 1994, Decreto nº 11.111 de 27 de Junho de 2008 e Lei nº 12.054 de 07 de janeiro de 2011	Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.
CE	Conselho de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH)	Lei nº 12.686, de 14 de maio de 1997, Lei nº 13.093, de 8 de janeiro de 2001 e Lei nº 13.875, de 07 de Fevereiro de 2007	Secretaria da Justiça e Cidadania
DF	Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (CDPDDH)	Lei nº 1.175, de 29 de julho de 1996, Lei nº 3.797, de 6 de fevereiro de 2006 e Decreto nº 26.833, de 19 de maio de 2006	Goza de plena e absoluta independência funcional, mas vincula-se à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.
ES	Conselho Estadual dos Direitos Humanos (CEDH)	Lei nº 5.165, de 20 de dezembro de 1995 e Decreto nº 8 7 3 - S, de 8 de abril de 2011	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos
GO	Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH)	Lei nº 7.216, de 16 de abril de 1999 Decreto nº 5.043, de 14 de maio de 1999, Decreto nº 5.044, de 14 de maio de 1999 e Decreto nº 6.956, de 24 de julho de 2009.	Secretaria da Segurança Pública e Justiça
MA	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH)	Lei nº 7.844, de 31 de janeiro de 2003, Lei nº 8.559, de 25 de dezembro de 2006, Lei nº 8.868, de 25 de agosto de 2008 e Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011.	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania
MT	Conselho inativo - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)	Decreto nº 380, de 9 de novembro de 1987, Decreto nº 1.254, de 27 de novembro de 1996, Lei nº 7.817, de 9 de Dezembro de 2002, Lei nº 9.288, de 22 de Dezembro de 2009 e Lei nº 9.593, de 20 de julho de 2011	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
MS	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CEDHU)	Lei nº 702 de 12 de março de 1987 e Decreto nº 11.853, de 10 de março de 2005	Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social
MG	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CONEDH)	Lei nº 9.516, de 29 de dezembro de 1987, Decreto nº 32.880, de 11 de setembro de 1991, Decreto nº 33.385, de 21 de fevereiro de 1992, Decreto nº 35.661, de 27 de junho de 1994, Decreto nº 41.032, de 5 de maio de 2000 e Decreto nº 43.613, de 25 de setembro de 2003.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
PA	Conselho Estadual de Justiça e Direitos Humanos (CJDH)	Lei nº 7.029, de 30 de julho de 2007	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
PB	Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH)	Lei nº 5.551, de 14 de janeiro de 1992	Órgão integrante da administração pública do Estado da Paraíba, vinculado aos três poderes do Estado.
PR	Conselho Permanente de Direitos Humanos (COPED)	Lei nº 11.070, de 16 de março de 1995	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania
PE	Conselho Estadual dos Direitos Humanos (CEDH)	Lei nº 12.160, de 28 de Dezembro de 2001	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
PI	Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos (CEDDH)	Lei nº 5.089, de 18 de outubro de 1999 e Decreto nº 12.743 de 22 de agosto de 2007.	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
RJ	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH)	Lei Complementar nº 77, de 26 de Maio de 1993, Lei Complementar nº 138, de 30 de junho de 2010 e Decreto nº 43.148 de 23 de agosto de 2011.	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
RN	Conselho Estadual de Direitos Humanos e da Cidadania	Lei nº. 7.098 de 16 de Dezembro de 1997 e Lei nº 8.304, de 29 de Janeiro de 2003	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania
RS	Não possui Conselho	n/c	n/c
RO	Não possui Conselho	n/c	n/c
RR	Não possui Conselho	n/c	n/c
SC	Não possui Conselho	n/c	n/c
SP	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Lei nº. 7.576, de 27 de novembro de 1991 e Lei Estadual nº 8.032/92	Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.
SE	Não possui Conselho	n/c	n/c
TO	Não possui Conselho	n/c	n/c

CONTINUA

UF	Escolha da presidência/vice-presidência	Composição do Conselho	Natureza do Conselho
AC	Escolhido, mediante votação, dentre os membros do Conselho	16 titulares e 16 suplentes (paritário)	Deliberativa
AL	Presidente e Vice-presidente eleitos através de voto secreto. Atualmente é um membro da sociedade civil.	14 membros titulares e respectivos suplentes	Investigativa e propositiva
AP	n/c	n/c	n/c
AM	Nomeado pelo Governador do Estado, por indicação do Secretário de Estado de Justiça e Direitos Humanos. Atualmente é um membro da sociedade civil.	A lei prevê 15 membros, mas o Conselho registrou, atualmente, 20 membros titulares e 20 suplentes.	Consultiva e fiscalizadora, de deliberação coletiva
BA	Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	17 titulares e 17 suplentes	Consultiva
CE	Atualmente é a Secretária da Justiça e Cidadania	29, entre estes 14 são suplentes	Consultiva e fiscalizadora
DF	Exercida alternadamente por um representante do Poder Público e por um representante da sociedade civil. Atualmente é um representante da sociedade civil.	32 (paritário)	Fiscalizadora
ES	Atualmente é um representante da sociedade civil	32	Consultiva e deliberativa.
GO	Atualmente é o superintendente de Direitos Humanos da Secretaria.	21 titulares e 21 suplentes. No questionário o Conselho registrou apenas 19 titulares e 19 suplentes.	Consultiva e normativa
MA	A presidência e a vice-presidência são preenchidas, de forma alternada e rotativa, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Atualmente é um representante da sociedade civil.	26 (paritário). No questionário, respondeu haver 15 titulares e 14 suplentes.	Consultiva, deliberativa e normativa.
MT	Presidente e Vice-presidente escolhidos dentre seus membros e eleitos pelos Conselheiros, em escrutínio secreto	16 titulares e 16 suplentes (paritário)	n/c
MS	A presidência e a vice-presidência do CEDHU/MS pertencem a segmentos distintos. Os referidos cargos são assumidos, alternadamente, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada. Atualmente a presidência é assumida pela subsecretária da Mulher e da Promoção da Cidadania.	20 titulares e 20 suplentes (paritário)	Consultiva e propositiva
MG	O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho são escolhidos e designados pelo Governador do Estado, dentre seus membros. Atualmente é representante da Secretaria de Desenvolvimento Social.	25 (Na resposta ao questionário afirmaram possuir 26 titulares e 26 suplentes)	Consultivo e deliberativo
PA	Atualmente é representante da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	22 (paritário). No questionário afirmou ter 16 titulares e 16 suplentes.	Avaliativa e propositiva.
PB	Votação livre entre os integrantes do Conselho. Atualmente é representante da sociedade civil.	17. No questionário houve registro de apenas 14 membros.	
PR		16	Deliberativo, formuladora e fiscalizadora
PE	Chamado coordenador-geral, escolhido por eleição, dentre os membros do Conselho (podendo ser membro do Governo do Estado ou de Entidade da Sociedade Civil)	12 titulares e 12 suplentes	Deliberativa
PI	Atualmente é representante da Sociedade Civil	19 titulares e 19 suplentes. No questionário houve registro de apenas 18 membros.	Consultiva e propositiva
RJ	O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos através de voto por maioria absoluta, sendo alternado o cargo de Presidência e Vice Presidência entre poder público e sociedade civil dentro de uma mesma gestão, ficando um ano para cada mandato, sem recondução.	30 titulares e 30 suplentes	Consultiva
RN	Eleito pelos Conselheiros.	28	Investigativa e propositiva.
RS	n/c	n/c	n/c
RO	n/c	n/c	n/c
RR	n/c	n/c	n/c
SC	n/c	n/c	n/c
SP	Eleito pelos Conselheiros.	Entre 11 e 21 conselheiros.	Investigativa e Propositiva
SE	n/c	n/c	n/c
TO	n/c	n/c	n/c

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

5.1.1.1. Das Unidades Federativas sem Conselhos de Direitos Humanos

Conforme exposto no Quadro 02, verifica-se que sete unidades federativas não dispunham, até o momento da pesquisa, de Conselhos de Direitos Humanos em funcionamento. São os seguintes estados: Amapá, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Destes, foram contatadas as Secretarias de Justiça ou, nos casos cabíveis, a Secretaria/Departamento/Coordenadoria de Direitos Humanos. Verificou-se, por meio da pesquisa, que, na maioria dos estados sem conselhos, é a Secretaria de Justiça que opera diretrizes ou encerra responsabilidades sobre o tema dos direitos humanos. Os gestores de quatro⁷¹ estados responderam ao questionário da pesquisa que investigava os motivos da inexistência de CEDHs em funcionamento. Foram eles: Mato Grosso, Sergipe, Tocantins e Amapá.

Dos quatro questionários estudados, apenas o Amapá declarou realmente não possuir lei de criação de um conselho de direitos humanos. De forma diferente em relação aos outros dois estados, as informações obtidas nos estados do Amapá e Sergipe indicaram que estes nunca possuíram Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. No **Amapá**, atribuiu-se esse fato a dificuldades institucionais vivenciadas no passado, mas que apenas recentemente teriam sido superadas, abrindo, enfim, possibilidade para o desenvolvimento de condições voltadas à conformação de um Conselho. Já em **Sergipe**, segundo verificado na resposta fornecida ao questionário, a lei de criação teria criado dispositivos eleitorais considerados inexequíveis para as dimensões do conselho. Entretanto, estaria em curso um movimento de alteração legislativa.

Quanto ao **Mato Grosso**, constatou-se que um CEDH já havia funcionado no estado e que sua atividade era intermitente em decorrência de uma série de motivos, informados na resposta ao questionário: fissuras/inconstâncias da gestão; dificuldade em se realizarem eleições; e divergências entre os antigos membros.

Quanto ao **Rio Grande do Sul**, realizamos entrevista com a gestora responsável pelo projeto de criação do conselho estadual previsto para ser implantado ainda este ano. No entanto, não foram identificados os fatores que justificassem a inexistência desse conselho nas gestões anteriores. Até o final da pesquisa, não havíamos recebido os instrumentos e documentos solicitados, o que impossibilitou a qualificação de informações a respeito da não existência do Conselho no estado.

Os gestores de **Tocantins** apenas apontaram para o fato de que um Conselho estaria sendo formado, embora ainda estivesse em estágio “embrionário”.

Importante destacar que **Sergipe e Amapá** apontaram a responsabilidade do Conselho Nacional/Secretaria Nacional de Direitos Humanos e do Ministério da Justiça para a viabilização dos colegiados estaduais com capacitações e apoios logístico e orçamentário. Também foi citada a necessidade de maior preparação das organizações da sociedade civil e do Estado.

⁷¹ Como já indicado, foram várias as tentativas de levantamento dessas informações por contatos telefônicos e correio virtual.

5.1.1.2. Análise das Legislações e dos Regimentos sobre Conselhos Estaduais de Direitos Humanos

A análise aqui exposta considera o conjunto dos documentos sobre os conselhos estaduais de Direitos Humanos existentes, independentemente de seu efetivo funcionamento. Em alguns estados, obteve-se a informação de que estariam em fase de reestruturação. O estudo sistematizado a seguir aborda os seguintes aspectos: (a) processo histórico de formação dos conselhos estaduais de Direitos Humanos, (b) a composição, (c) a natureza e os objetivos dos CEDH.

(a) Processo de Formação dos CEDH

No que tange ao processo histórico de criação dos CEDHs no Brasil, identificou-se que os estados do Mato Grosso do Sul, Bahia e Minas Gerais foram os primeiros a constituir essa estrutura em suas unidades no ano de 1987. Na sequência, foram criados os de São Paulo (1991), Rio de Janeiro (1993), Espírito Santo e Paraná (1995), Distrito Federal e Mato Grosso (1996), Ceará, Amazonas e Alagoas (1997), Piauí (1999) e, por último, Pernambuco (2001), Maranhão (2003), Pará e Sergipe (2007), Tocantins (2008) e Goiás (2009).

Como pode ser observado, a década de 1990 concentra o maior número de conselhos criados, num contexto político que favoreceu a emergência desse tipo de estrutura, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Há, entretanto, seis estados brasileiros que não constituíram seus respectivos conselhos (Amapá, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Sergipe). No momento da pesquisa, informaram estar em reestruturação, apesar de já terem sido formadas as unidades do Amazonas, do Maranhão e do Tocantins. Já o CEDH do Mato Grosso estava inativo, como já assinalado.

O conjunto dos conselhos estaduais de Direitos Humanos investigado foi constituído a partir de leis específicas e regimentos que normatizam seu funcionamento. Esses documentos norteiam e devem garantir a materialização do conselho no estado, a partir da conjunção de interesses e contexto político local em consonância com outros segmentos da sociedade.

Os CEDHs são estruturas que avançaram no sentido de englobar os órgãos públicos voltados às políticas sociais, mas também a sociedade civil, representada por Organizações Não Governamentais, entidades de profissionais e grupos de minorias.

(b) A composição dos Conselhos de Direitos Humanos

No que tange à análise das legislações dos CEDHs no item composição, destaca-se que, nos estados do Acre e de Alagoas, a presidência seria escolhida pelos membros do conselho através de votação secreta. No caso de Amazonas e Minas Gerais, a previsão é de indicação pelo governador de um secretário de Estado ligado à temática dos Direitos Humanos. Já na Bahia, Ceará, Goiás e Pará, o(a) secretário(a) de Justiça ocuparia a presidência. Nas unidades federativas do Distrito Federal, do Espírito Santo, do Maranhão e do Mato Grosso do Sul, a função de presidente seria compartilhada e alternada entre a sociedade civil e o poder público.

No que se refere aos demais conselheiros, a composição seria feita a partir da configuração de cada estado, com as nomenclaturas específicas e/ou segmentos da sociedade civil atuantes no estado. É importante ressaltar, ainda, que a vice-presidência dos conselhos tende a ser escolhida pela maioria dos conselheiros ou por indicação do presidente.

(c) A natureza e os objetivos dos CEDHs

Segundo consta em seus respectivos instrumentos normativos e regulamentadores, os conselhos do Acre, do Amazonas e do Espírito Santo têm natureza de órgãos deliberativos, consultivos e fiscalizadores, com o objetivo primordial de direcionar políticas públicas. Os de Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Distrito Federal, Ceará, Bahia e Pará possuem, formalmente, caráter investigativo, propositivo, fiscalizador e consultivo.

(d) Fundo de Orçamento dos CEDHs

Por meio de análise das legislações dos Conselhos em funcionamento, verificou-se que a maioria está vinculada à estrutura administrativa das Secretarias de Direitos Humanos ou correlatas. Somente no estado de Minas Gerais, foi identificada uma lei, ainda não regulamentada (Lei nº 13.666, de 21/07/2000), que cria um Fundo Estadual de Promoção dos Direitos Humanos, em que o Conselho gozaria de prerrogativa fiscalizadora e comporia o grupo coordenador do Fundo.

Embora as leis de determinados Conselhos os concebiam como órgãos autônomos, apenas no regimento interno do Conselho do Amazonas identificou-se a possibilidade de dotação orçamentária própria. Nos demais casos, apenas os Conselhos de Alagoas e Rio de Janeiro dispõem, em suas leis, acerca do registro da necessidade de apresentação junto à Secretaria pertinente, por parte do Conselho, de proposta orçamentária anual para o desenvolvimento e a manutenção de suas atividades. Ademais, as leis dos Conselhos do Maranhão e São Paulo são claras quanto à consignação de recursos anuais, nas dotações do órgão responsável pela Política Estadual de Direitos Humanos, de recursos específicos para os referidos Conselhos.

5.1.2. Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos

Nesta seção, apresentam-se os dados obtidos pela pesquisa que se referem às condições de estrutura e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Trata-se de dados coletados a partir de instrumento de pesquisa enviado a todos os CEDHs mapeados.

Ao todo, 16 questionários foram respondidos, em um total de 19 Conselhos identificados, o que equivale a 84,2%. São os Conselhos dos seguintes estados: Rio de Janeiro, Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Pará, Amazonas, Brasília, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba, Ceará, Maranhão e Minas Gerais⁷².

⁷² O Conselho do estado de São Paulo (CONDEPE) respondeu ao referido questionário apenas após o término da pesquisa. Eventuais considerações sobre as informações fornecidas pelo mesmo serão realizadas, portanto, apenas por meio de notas de rodapé.

A maioria dos Conselhos (14) ocupa o espaço atual de funcionamento há menos de 10 anos. Essa informação revela que é recente o processo de organização dos Conselhos. Embora a maioria (nove) registre possuir sala de uso exclusivo⁷³, é expressivo o número de casos (sete) em que há compartilhamento das salas, o que também foi observado por ocasião das visitas de campo aos estados de Alagoas, Espírito Santo, Pará, Ceará, Paraná, Rio de Janeiro e Goiás. Com frequência, são outros Conselhos que dividem o mesmo espaço⁷⁴.

Ademais, mesmo nos casos em que o uso é exclusivo, verificou-se, no decorrer da pesquisa, que esse fato não se configura garantia de condições adequadas das instalações. Registraram-se, frequentemente, queixas relativas, por exemplo, ao tamanho das salas, consideradas pequenas por alguns conselheiros.

A maior parte dos Conselhos (11) declarou dispor de apenas uma sala de funcionamento, onde diversas ações são realizadas, entre atendimento ao público, atividades administrativas e reuniões⁷⁵. Como muitos dos atendimentos se referem a violações de Direitos Humanos, entende-se que os Conselhos deveriam dispor de espaços em que fosse possível resguardar o sigilo das informações, deixando mais à vontade aqueles que buscam o Conselho, principalmente quando se trata da realização de denúncias. Além disso, dez Conselhos informaram não utilizar outro ambiente além do espaço sede ou principal⁷⁶. Isso evidencia que aqueles Conselhos que dispõem de apenas uma sala não usufruem de espaço externo para o desenvolvimento de outras atividades, o que pode comprometer a estruturação e a organização do trabalho realizado pelo Conselho. Dentre os que afirmaram utilizar outros espaços (cinco), verificou-se, durante as observações de campo, que estes são acessados, geralmente, para a realização das reuniões do Conselho.

Embora o questionário sobre estrutura e funcionamento do Conselho elaborado pela equipe de pesquisa dispusesse de um item acerca das condições de uso de sala para a realização de oficinas, capacitações e assembleias, verificou-se, por meio das visitas realizadas e entrevistas concedidas pelas presidências dos Conselhos, que a organização desses eventos não é algo comum em sua rotina.

Sobre os que responderam ter acesso à sala exclusivamente para reuniões (seis)⁷⁷, muitas vezes esse não é um ambiente do próprio Conselho, podendo ser um auditório e/ou sala de reuniões de utilização comum entre diferentes Conselhos ou outras atividades, como se pôde notar em alguns estados visitados, como Espírito Santo, Minas Gerais, Alagoas, Ceará, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal.

No item relacionado aos equipamentos utilizados pelo Conselho, a maioria declarou ter acesso exclusivo a alguns equipamentos e recursos básicos, tais como computador, impressora, telefone e acesso à Internet. Entretanto, ainda é expressivo o número de Conselhos que não contam com a mesma exclusividade, tendo de

73 O CONDEPE informou fazer uso exclusivo de seu espaço de funcionamento.

74 Conselhos de diversas áreas temáticas. Foram citados, entre outros: Conselho Penitenciário e Conselho Deliberativo (CONDEL). Há casos, ainda, em que o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) partilha do espaço utilizado pelo Conselho.

75 O CONDEPE informou utilizar 3 (três) salas no espaço sede.

76 A resposta oferecida pelo CONDEPE à esta questão confirma a tendência observada.

77 O CONDEPE também informou dispor de sala para uso exclusivo das reuniões.

partilhar, por exemplo, computadores, impressoras e telefones com outras equipes.

São poucos os Conselhos que têm acesso a carro (seis). Destes, nenhum informou fazer uso exclusivo, tendo de agendar previamente sua utilização a fim de evitar conflitos com outras atividades para as quais está disponível. Mais da metade (dez) não tem acesso a esse tipo de estrutura⁷⁸, o que foi ressaltado negativamente por ocasião de nossas visitas aos Conselhos. Compreende-se que o acesso a esse meio de transporte é fundamental para que os conselheiros desempenhem plenamente visitas às instituições, verificação de denúncias, participação em atividades pertinentes realizadas nas diferentes partes do estado, entre outras atividades.

Observou-se, ainda, que poucos Conselhos dispõem de acervos de livros e legislações para fins de consultas e pesquisas sobre o próprio funcionamento e assuntos atinentes a políticas de Direitos Humanos.

No tocante à existência de estatuto ou regimento interno, a maior parte registrou possuir regimento interno (14 Conselhos) publicado em Diário Oficial⁷⁹ ou jornal de ampla circulação (12 Conselhos), o que aponta para um avanço no aspecto regimental de organização interna desses Conselhos e para o exercício dessa dimensão de sua autonomia, tendo em vista que o conteúdo dos regimentos internos expressa as diferentes maneiras através das quais os Conselhos atuam. Registra-se que, embora o Conselho de Direitos Humanos de Goiás tenha declarado não possuir regimento, identificou-se sua existência, ainda sem regulamentação, no período de realização da pesquisa, quando o referido Conselho se apresentava em fase de reestruturação.

No que diz respeito à duração do mandato dos conselheiros, é unânime o período de dois anos. Alguns reforçaram a possibilidade de recondução por mais dois anos.

A maior parte (13 Conselhos) conta com uma secretaria executiva⁸⁰ que tem diferentes perfis, porém geralmente são profissionais cedidos pelas secretarias. Todavia, tendo em vista as demais informações levantadas, entende-se que há necessidade de mais profissionais atuando em equipes de apoio do Conselho. Em nossas visitas, verificou-se que é comum que os Conselhos contem apenas com a Secretaria-Executiva. Chama a atenção o fato de, no Conselho de Defesa dos Direitos Humanos de Alagoas, ter-se verificado, por ocasião de nossa visita, que a própria presidência vinha cumprindo as rotinas administrativas. Constatou-se, ainda, que, em alguns Conselhos, a atuação da Secretaria-Executiva extrapola o desenvolvimento de rotinas burocráticas, incidindo no conteúdo qualitativo das ações desempenhadas pelo Conselho e, portanto, contribuindo para sua efetividade.

Questionados acerca dos recursos financeiros dos Conselhos, verificou-se, com frequência, certa fragilidade no que tange a investimentos, quando existem (sete Conselhos)⁸¹. A maior parte declarou não dispor de autonomia para utilizar essa verba, considerada limitada, a partir da fala de alguns conselheiros e presidentes nas visitas de campo. Esse item

78 O CONDEPE também informou não ter acesso a carro.

79 A informação fornecida pelo CONDEPE dá conta da existência de regimento interno publicado em Diário Oficial.

80 O regimento interno do CONDEPE também prevê a secretaria executiva.

81 O CONDEPE também informou dispôr de recursos financeiros para sua gestão.

guarda relação direta com outro anteriormente citado, relacionado ao espaço disponível para a realização de atividades do Conselho, que, não dispondo de recursos suficientes, acabava atuando com infraestrutura limitada. A verba através da qual o Conselho se mantém normalmente está vinculada à Secretaria que abriga o Conselho, o que, algumas vezes, dificulta burocraticamente a liberação de despesas de custeio para ações emergenciais, por exemplo. Uma discussão mais específica a esse respeito foi observada, por exemplo, na reunião do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos de Minas Gerais.

Percebeu-se que a maior parte dos Conselhos não dispõe de orçamento próprio (nove) e tem todos os seus recursos (materiais e humanos) cedidos. Avalia-se que tal fato reduz a autonomia do Conselho, submetendo-o à estrutura governamental. Compreende-se que o Conselho deve dispor de autonomia frente às instituições, a fim de, efetivamente, exercer controle social.

Dentre os Conselhos que declararam receber recursos financeiros diretamente, apenas no caso de alguns foi possível ter acesso à quantia exata (os Conselhos dos estados de Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Maranhão). Na análise conjunta dos dados levantados, observou-se, a partir de sua heterogeneidade, que não há padronização de sistematização, tendo em vista os gastos necessários para a gestão do trabalho do Conselho. A respeito do número de conselheiros declarados pelos Conselhos, observa-se que não há homogeneidade.

No que se refere ao número de mandatos em que cada conselheiro atua no Conselho, destacam-se algumas informações. Por se tratar de um Conselho composto recentemente, no estado do Rio de Janeiro todos os conselheiros estão em seu primeiro mandato. No Distrito Federal, todos os conselheiros declararam estar também no primeiro mandato. No estado de Alagoas, apenas quatro conselheiros estão no primeiro mandato, enquanto os demais estão no segundo, terceiro ou até sexto mandato, conforme indicaram dois conselheiros – situação que pode ser considerada excepcional, considerando a lei que regula o funcionamento do referido Conselho, a qual prevê apenas dois anos de mandato. No Amazonas, também se encontrou essa diversidade, com cinco conselheiros no primeiro mandato e seis no segundo – não foram recebidas informações sobre os nove restantes. Já no estado do Piauí, quatro conselheiros responderam estar no segundo mandato, enquanto 14 encontravam-se no primeiro – também não houve acesso à informação sobre os demais conselheiros. No estado do Ceará, tivemos informação a respeito de 15 conselheiros, dentre os quais a maioria (14) está no primeiro mandato e apenas um no segundo. No Conselho de Goiás, obtivemos essa informação apenas a respeito do presidente, que se encontra em seu primeiro mandato⁸². Por ocasião de nossa visita, soubemos que há um grupo de conselheiros com experiência anterior ao processo de reestruturação neste Conselho, que teve suas atividades retomadas em janeiro de 2012, após um período de inatividade, em decorrência de uma realocação que sofreu (situava-se na estrutura da Secretaria de Cidadania e, atualmente, funciona na Secretaria de Segurança). No Conselho da Paraíba, só foi possível ter acesso a informações sobre o presidente, que indicou estar no terceiro mandato. Os Conselhos dos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pará e Minas Gerais não forneceram essa informação.

82 O CONDEPE informou que a maior parte de seus conselheiros encontra-se no seu primeiro mandato.

5.1.2.1. Estudo quanti-qualitativo das visitas a dez Conselhos de Direitos Humanos⁸³

A partir da visita de campo realizada aos dez CEDHs indicados, buscou-se extrair informações sobre a *natureza* de suas atuações, bem como sobre seu *modo de funcionamento*. A respeito das demandas que chegam ao Conselho, é possível destacar:

- Participação em fóruns/eventos sobre Direitos Humanos: este item foi identificado em mais de cinco respostas dos conselheiros sobre o tema, o que demonstra, em alguma medida, que o Conselho tem legitimidade reconhecida para discutir, em eventos temáticos, questões como violação dos Direitos Humanos e para isso é requisitado.

- Participação na formulação de políticas: compreende-se que essa deveria ser uma das principais intervenções dos Conselhos, uma vez que a noção de controle social está relacionada com a capacidade de monitorar e propor políticas que deem efetividade às leis, no sentido de promover a garantia dos direitos. Entretanto, essa demanda foi citada por apenas três dos conselheiros que responderam à pesquisa.

- Processo de indenização às vítimas de tortura no período ditatorial: essa foi uma atribuição identificada especificamente no Conselho de Minas Gerais, quando da visita.

- Denúncias sobre violações de Direitos Humanos (pessoais ou de entidades): esse item foi o principal eixo levantado como demanda. Os conselheiros citaram as especificidades mais recorrentes dessas violações:

- Violência policial/ ação de grupos de extermínio;
- Combate às drogas;
- Segurança Pública, de forma ampla;
- Tortura em delegacias e presídios;
- Conflito pela terra/ reintegração de posse/ remoções;
- Violência doméstica/ violência de gênero;
- Desaparecimento de pessoas;
- Homofobia;
- Racismo;
- Pessoas em situação de rua;
- Acessibilidade;
- Saúde geral e mental;

⁸³ CEDHs foram visitados nas seguintes unidades federativas: Pará, Amazonas, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Distrito Federal e Goiás. Não foi possível, embora tenha sido inicialmente planejado no projeto de pesquisa, visitar e aprofundar informações acerca do funcionamento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), de São Paulo. Apesar das tentativas de contato por parte da equipe de pesquisa, não foi possível a compatibilização das agendas da equipe de pesquisa e do referido Conselho.

- Sistema socioeducativo;
- Trabalho escravo;
- Denúncias sobre censura;
- Intolerância religiosa;
- Vítimas de tortura do período ditatorial;

• Encaminhamento das denúncias a órgãos/instituições competentes: este item aparece também como demanda para os Conselhos e não só como sua competência, o que demonstra que algumas pessoas acessam os Conselhos em busca de formas de melhor encaminhar suas queixas e, assim, resolver seus problemas.

Entre as violações de Direitos Humanos citadas, a mais recorrente é aquela relacionada a violações por parte de **agentes públicos**. Esse tema foi abordado de maneira significativa não só através das respostas aos questionários, mas também nas discussões entre os conselheiros que puderam ser acompanhadas por ocasião de nossas idas a campo. A questão da violência policial, da tortura em delegacias e da precariedade do sistema penitenciário nas diversas unidades federativas está entre as dimensões mais abordadas das violações por parte de agentes públicos. Não foram raras, ainda, as ocorrências desse tema no âmbito do sistema socioeducativo. Esse quadro revela que a pauta dos **Direitos Humanos ainda é muito vinculada à questão da violência física e ao debate da Segurança Pública**. Compreende-se que reduzir o debate sobre a garantia dos Direitos Humanos à questão da integridade física vai de encontro a uma concepção ampliada de Direitos Humanos. Verificou-se que essa redução é recorrente, não apenas por parte das pessoas e/ou instituições que procuram o Conselho, mas também por parte dos próprios conselheiros, o que pode apontar, ainda, para a necessidade de priorizar demandas mais graves, tendo em vista a recorrência com que ainda se manifestam em todas as unidades federativas.

Ademais, verificou-se que, em função do reduzido número de Conselhos de Segurança Pública existentes no país, há uma tendência em se discutirem pautas que, a princípio, estariam relacionadas à Segurança Pública, no campo dos Direitos Humanos. Reconhece-se que a temática dos Direitos Humanos é multidimensional, e que debater segurança pública nesse âmbito não se configura como um “problema”, mas esse é um tema complexo que demanda um fórum específico de debate.

Outras especificidades das denúncias sobre violações aos Direitos Humanos foram citadas com frequência – ainda que de modo menos recorrente que a violência por parte de agentes públicos –, como aquelas relacionadas às minorias, ligadas principalmente à defesa de direitos civis, como direito de igualdade de gênero, raça, orientação sexual, religião etc. Esse fato pode revelar que muitas violações aos Direitos Humanos acontecem no âmbito privado das relações sociais.

Tabela 1. Sobre mecanismos pelos quais chegam demandas ao Conselho

	Ocorrências	Percentual
Não sabe ou não respondeu	18	15,4%
Denúncias pessoais (anônimas ou não)	37	31,6%
Movimentos sociais/entidades da sociedade civil	12	10,3%
Imprensa	5	4,3%
Pelo poder público	15	12,8%
Fóruns, seminários, conferências, outros conselhos	4	3,4%
Através dos conselheiros	13	11,1%
Órgãos de Direitos Humanos	9	7,7%
Disque 100	2	1,7%
Através de representações	2	1,7%
Total	117	100%

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Os dados apresentados na Tabela 1 foram obtidos por meio do total de respostas que apontavam para os mecanismos através dos quais as demandas chegam aos Conselhos. Cada conselheiro poderia responder indicando mais de um mecanismo, o que possibilitou o total de 117 ocorrências.

As possibilidades de mecanismos expostas na tabela acima foram organizadas após uma tentativa de sistematização das respostas oferecidas pelos conselheiros, que, em si, foram muito diversas. Verificou-se, por exemplo, um dado que não pôde ser observado com clareza por meio da tabela: o fato de que os conselheiros percebem as demandas individuais, que chegam ao Conselho através de mecanismos diversos, como as mais comuns. Isso também foi observado, com frequência, por ocasião das visitas realizadas aos Conselhos.

A esse respeito, cabe uma problematização relacionada ao lugar a ser ocupado pelo Conselho e suas funções, uma vez que se compreende que não deve configurar-se como um balcão de recebimento de denúncias. Ainda que fosse, observa-se que os conselhos não dispõem de estrutura humana e física adequada a esse fim. Os Conselhos poderiam dar maior atenção ao aspecto comum das questões individuais que se manifestam, oferecendo espaço a uma articulação e uma intervenção de dimensões mais complexas, no conjunto da elaboração da política e de sua respectiva fiscalização.

Cabe chamar a atenção para o fato de que diversas denúncias chegam por meio da representação – conselheiros, movimentos sociais que atuam no conselho ou até mesmo instituições do Estado que, embora nem sempre tenham assento no Conselho, entendem e legitimam esse espaço como fórum e entidade importante no campo da defesa dos Direitos Humanos e na averiguação de denúncias.

A imprensa também é uma fonte anunciada por alguns conselheiros (cinco ocorrências) como forma de identificar denúncias que podem e devem ser averiguadas.

Chama a atenção o fato de haver um número significativo de conselheiros que não souberam responder (18 ocorrências), seja porque tiveram sua inserção no Conselho

recentemente, seja porque não conseguem ter acesso a essa informação de maneira sistematizada.

Tabela 2. De que forma o Conselho/conselheiro incide sobre a política estadual de Direitos Humanos?

Opção Marcada:	Sim	Não
Controle Social	46	34
Fiscalização	50	30
Deliberação e controle do orçamento	12	68
Acolhimento/ averiguação de denúncias	60	20
Encaminhamento de denúncias para órgãos competentes	64	16
Definição e elaboração do Plano Estadual de Direitos Humanos	39	41
Mobilização da participação social através da organização de eventos	38	42
Organização de Conferencias Estadual de Direitos Humanos	50	30
Outra forma	4	76

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Para o tema tratado na Tabela 2, cada conselheiro pôde responder marcando mais de uma opção.

Os dados da pesquisa revelam que a forma de incidência do Conselho na política estadual têm-se manifestado por meio de: 1) Encaminhamento de denúncias a órgãos competentes (64 respostas); 2) Acolhimento e averiguação de denúncias (60 respostas); 3) Fiscalização (50 respostas); 4) Organização de Conferências Estaduais de Direitos Humanos (50 respostas); 5) Controle Social (46 respostas), entre outras. Nesse sentido, verifica-se que grande parte dos conselheiros vê seus conselhos atuando em diversas frentes e funções.

Chamou a atenção o fato de a opção de resposta “Definição e elaboração do Plano Estadual de Direitos Humanos” ter apresentado 39 ocorrências, uma vez que não se observaram, com frequência, nas visitas de campo, ações e/ou esforços nesse sentido. No Conselho do estado do Rio de Janeiro, constatou-se a existência de um planejamento no sentido de fazer com que o Conselho seja o principal responsável pela conclusão da revisão do documento de implementação do Plano. Ou seja, neste, como na maior parte dos demais Conselhos, essa ação surge muito mais como um objetivo a ser alcançado do que como uma ação concreta já efetivada pelo Conselho.

Já a questão do acolhimento e encaminhamento de denúncias configura-se como a função mais constante dos Conselhos. Observou-se que, em alguns casos, os conselheiros dedicam praticamente todos os esforços de sua atuação a essa atividade, comprometendo outras, como, por exemplo, a elaboração de projetos, o controle do orçamento, a organização de eventos que debatam e possam construir políticas de prevenção à violação dos Direitos Humanos etc.

Nesse sentido, constata-se que o entendimento que esses conselheiros têm a respeito do Controle Social pode ser vago, uma vez que remete diretamente à fiscalização da implementação da política, com a elaboração e a destinação do orçamento, e não somente à averiguação das denúncias de violação de direitos. Além disso, o controle social requer, conseqüentemente, ampla participação da sociedade civil, principalmente dos movimentos

sociais organizados, paridade que não se verifica em todos os conselhos.

A resposta sobre o controle do orçamento foi marcada por apenas 12 dos conselheiros, o que revela não haver consenso entre eles se o Conselho deve ser um órgão fiscalizador do orçamento destinado a ações relacionadas aos Direitos Humanos, ou ainda, se eles dispõem, de fato, de força política para o exercício dessa função. Nessa perspectiva, as visitas de campo não se verificaram consultas ao Conselho sobre a aprovação de leis nem seu poder para constituí-las a partir das demandas sociais.

Alguns (quatro) conselheiros responderam que o Conselho incide sob “outras formas” na política social. Entre eles, um afirmou que o Conselho produz avaliações e pareceres. Compreende-se que essa ação também tem relação com a dimensão do controle social.

Ressalta-se que o lugar que o Conselho ocupa no âmbito das ações e discussões políticas para os Direitos Humanos têm relação direta com as atribuições que os conselheiros compreendem desempenhar, as quais costumam estar descritas nas leis de criação. Todavia, os Conselhos guardam especificidades nesse aspecto, o que coloca em foco se esse seria um assunto em que se faria necessária a produção de um consenso mais amplo, a fim de se produzir uma orientação nacional.

Quanto às demandas verificadas pelos conselheiros, mas que não chegam ao Conselho, destacam-se:

- Demandas do interior do estado;
- Vítimas da violência urbana, violência na periferia;
- Algumas violações de direitos por agentes de Segurança Pública;
- Diálogo entre os conselhos (questões específicas, gênero, idoso e infância e juventude, homofobia e etc.);
- Criação dos Conselhos Municipais;
- Exploração sexual;
- Presos estrangeiros por tráfico de drogas;
- Discussão sobre políticas públicas de maneira ampla;
- Discussão sobre orçamento estadual;
- Possibilidade de o Conselho ter uma competência jurídica para atuar;
- Capacitação dos conselhos e conselheiros;
- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), moradores de rua, movimento indígena e questões do gênero;
- Demandas relativas à Educação, Segurança e Saúde Pública;

- Acompanhamento dos processos abertos pelo Conselho;
- Questões sobre o transporte público;
- Mapeamento das ações de Direitos Humanos no âmbito do Estado e pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Verificou-se que muitas demandas não chegam por falta de conhecimento da população sobre a existência e papel do Conselho. Dessa forma, constatou-se pouca visibilidade na quase totalidade dos Conselhos estudados.

Alguns conselheiros apontam a necessidade de incorporação de temas para serem investigados e discutidos na dinâmica do Conselho, temas que, muitas vezes, não são considerados pertinentes à questão específica dos Direitos Humanos, como, por exemplo, acesso a terras, movimento indígena, transporte e educação públicos, entre outros. Como já foi possível observar, constatou-se que esses são temas pouco apropriados pelos Conselhos, que, em sua maioria, atentam mais para as violações de direitos associadas à violência policial e aos sistemas de privação de liberdade, temáticas rotineiras e frequentemente exploradas pela mídia.

Nota-se que alguns conselheiros pontuaram a respeito dos Conselhos municipais. Verificou-se não haver muitas ações conduzidas pelos Conselhos no sentido de se fomentarem a construção e o fortalecimento dos colegiados municipais, mas essa foi uma questão recorrente, exposta como uma necessidade para a qual o Conselho Estadual deve voltar-se. No entanto, os conselheiros apontam entraves relacionados à estrutura e à abertura política para o cumprimento desse objetivo.

Outra questão recorrente diz respeito à capacidade de o Conselho capilarizar suas ações em todo o estado. Essa é uma questão peculiar principalmente nos estados de maiores dimensões geográficas. Durante visita aos estados do Amazonas e Pará, verificou-se que a atuação de seus Conselhos se mantém restrita aos eventos ocorridos na capital e nos arredores, uma vez que a falta de estrutura adequada para a intervenção e o acompanhamento impede a ida dos conselheiros a regiões mais distantes. A esse respeito, defende-se a necessidade de maior investimento para o desenvolvimento de estratégias, principalmente políticas de financiamento e estruturação concreta, a fim de reduzir tais entraves. Ademais, de acordo com os conselheiros, é necessário haver maior disponibilidade de tempo (o que guarda relação com a liberação no trabalho), o que contribuiria para o aumento da capacidade dos Conselhos em se envolver nos eventos desenvolvidos em todo o estado.

Alguns conselheiros manifestaram, com frequência, a necessidade constante de construção coletiva, pelos Conselhos, de levantamentos e análises concretas a respeito da realidade relacionada a Direitos Humanos. Nesse sentido, considera-se imprescindível o desenvolvimento de convênios e parcerias com universidades e centros de pesquisa especializados no tema.

A respeito das funções dos conselheiros, segundo sua visão, entre as mais recorrentes, destacam-se três:

- Discutir e cumprir ações voltadas para promoção dos Direitos Humanos;
- Atuar nas denúncias recebidas para efetivar ações contra a violação de Direitos Humanos;
- Participar das reuniões do conselho e das comissões do mesmo.

Verifica-se que a maior parte dos conselheiros (25) afirma cumprir seus objetivos apenas parcialmente, apontando duas razões fundamentais: 1) Em função de o Conselho ainda não estar totalmente estruturado; 2) Devido a entraves de tempo e financeiros, falta de recursos humanos e infraestrutura (equipamentos, sede, transporte etc.), o que remete ao problema de organização.

Quando indagados acerca de suas atribuições pessoais e específicas dentro do Conselho, verifica-se uma grande variedade de respostas, destacando-se a realização de visitas e inspeções em instituições para averiguar denúncias. Entende-se que essa é uma atribuição fundamental, uma vez que a fiscalização das instituições promove enfrentamento mais amplo às violações, ao contrário das demandas individuais. Acredita-se ser ainda mais importante a averiguação de eventuais denúncias nas instituições estatais, pois estas, muitas vezes, são violadoras de direitos. O cumprimento efetivo dessa atribuição se configura, portanto, em estratégia fundamental na luta pela promoção dos Direitos Humanos.

Os conselheiros tiveram a oportunidade, ainda, de registrar sugestões de aprimoramento do papel do Conselho e maior efetividade de suas ações. Dentre as diversas questões citadas, destacam-se:

- Aumento de recursos materiais (estrutura física e logística) e funcionários com competência específica para atuar nos Conselhos;
- Melhor capacitação e formação política; e
- Maior assiduidade dos conselheiros.

A recorrência dessas recomendações vai ao encontro do que já havia sido verificado pela análise dos demais dados levantados. Por outro lado, chama a atenção o fato de não ter sido citada a necessidade de potencialização do poder deliberativo dos Conselhos, fator fundamental, como premissa do controle social. Acredita-se que os Conselhos necessitem passar por processos de reestruturação, a fim de, efetivamente, se constituírem como órgãos deliberativos, consultivos e também com poderes para a realização de inspeção e avaliação das políticas e das instituições que as implementam.

Observa-se, com a análise dos dados, que a prática mais comum de escolha dos conselheiros ocorre por meio de indicação (quatro), e não por processo de eleição (24). Cabe ressaltar que, dentro de algumas instituições, a realização desse processo é mais complexa, como, por exemplo, dentro da Polícia Militar. No entanto, nas visitas de campo, verificou-se que esse dado se torna mais contundente, quando os conselheiros alegam ocupar esse cargo, por dois motivos fundamentais: 1) por não haver outra pessoa interessada (embora esse desinteresse não tenha sido constatado de maneira

hegemônica, surgiu na fala de conselheiros, configurando-se, portanto, em hipótese que não deve ser desconsiderada) e/ou 2) pelo fato de essas pessoas terem um acúmulo e uma trajetória em sua profissão próximos ao tema dos Direitos Humanos.

Dentre os procedimentos de eleição direta, destacam-se:

- Eleição do conselheiro da sociedade civil (procedimento mais comum observado), realizado por meio de edital público, onde diversas representações se candidatam. Por meio deste procedimento, costuma-se eleger algumas organizações/movimentos da sociedade civil para ocupar os cargos destinados a esse segmento no Conselho;

- Por meio de conferência;

- Eleição do representante dentro do espaço de atuação/militância (no caso de Universidades e Movimentos Sociais);

- Processo simplificado de votação.

Observou-se que a eleição em conferências e por meio de editais são os procedimentos mais comuns entre os adotados para a escolha dos conselheiros da sociedade civil. Foram constatadas, com menor frequência, situações em que representantes de instituições de Estado elegeram-se por meio de conferência. Nesses casos, observa-se que as universidades têm maior autonomia para utilizar esse método de escolha, diferentemente das instituições militares, secretarias de governo e órgãos do judiciário, onde a indicação é mais recorrente.

Dentre os procedimentos de indicação, pode-se observar que:

- A escolha de representante do Estado feita pelo governador e/ou secretário costuma ter como justificativa a proximidade com o tema e/ou trajetória militante na área;

- O representante da Igreja Católica, quando esta tem assento no Conselho, é, com frequência, o arcebispo⁸⁴;

- A indicação de entidade/sindicato ou de sua diretoria, por parte dos movimentos sociais, é realizada após reunião onde essa discussão é realizada de maneira coletiva;

- Indicação do conselheiro por ocupar cargo de liderança (coordenação, direção, chefia, presidência, etc.) em sua instituição de origem são mais comuns em instituições estatais, podendo ser observada, ainda, nos casos de algumas Organizações Não Governamentais (ONG's);

- Indicação pela atuação nos Movimentos Sociais com atuação no campo dos Direitos Humanos (tem relação com a forma pela qual são indicados alguns representantes do Estado, conforme indicado no primeiro ponto);

- Indicação em função de atuação em outros Conselhos ou comissões que tenham lógicas de funcionamento semelhantes ou tema correlacionado;

⁸⁴ Verificou-se que representantes de outras religiões aparecem com menor frequência que aqueles da Igreja Católica.

- Indicação decorrente de relação de proximidade profissional com o tema;

- Indicação por confiança por parte de liderança institucional, o que apresenta relação com a lógica da falta de interesse dos demais (conforme hipótese apontada inicialmente, onde se indica um representante em função do desinteresse dos demais em assumir essa representação), ou, ainda, porque o indicado representaria de maneira mais fiel os interesses dessa liderança.

Conforme já afirmado, observou-se que as indicações são, em sua maioria, por parte de representações do Estado. Entre elas, a mais comum é a nomeação a partir das secretarias ou por parte do próprio governador.

No entanto, identificaram-se casos em que a escolha de alguns representantes por parte da sociedade civil ocorreu sem eleição, principalmente pela direção de suas entidades representativas. Entende-se que o método de indicação deve ser problematizado, o que atinge a necessidade de revisão de algumas legislações que acabam por restringir as possibilidades de representação da sociedade civil, indicando determinados segmentos, como, por exemplo, a igreja, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e/ou sindicatos para assumir esse espaço. Assim, as direções dessas instituições acabam nomeando, por meio de avaliações próprias, quem teria o perfil mais adequado para representá-las.

Entre as motivações observadas para algumas nomeações, destaca-se a recorrência de: 1) aproximação com a temática dos Direitos Humanos; 2) experiência de atuação em outros Conselhos; 3) trajetória no campo da militância pela promoção e defesa dos Direitos Humanos; e 4) confiança.

Identifica-se que a recorrência com que ocorrem as indicações tem relação direta com a questão da limitação da autonomia dos Conselhos. A fim de reverter esse quadro e promover processos mais democráticos na escolha das instituições e de seus representantes, acredita-se ser necessário investir na produção de parâmetros de atuação para os Conselhos, em que questões como requisitos e métodos de escolha da representação, além dos aspectos legais, que devem ser garantidos, possam proporcionar maior rotatividade entre algumas instituições que compõem o Conselho.

Tabela 3. O Conselho fornece alguma ajuda de custo?

	Ocorrências	Percentual
Sim	14	18%
Não	65	81%
Não responderam	1	1%
Total	80	100%

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

A Tabela 3 trata da ajuda de custo ofertada aos conselheiros. Essa questão está diretamente relacionada com o tema do financiamento do Conselho, o qual se mostrou polêmico, tendo em vista a notória falta de consenso entre eles. Foram recorrentes as opiniões que apontavam a necessidade de maior autonomia financeira do Conselho, no

lugar da atual dependência da Secretaria à qual o Conselho está vinculado.

Foi recorrente, nas falas dos conselheiros, a crítica à falta de estrutura e finanças para exercer a função, com todos os dispêndios demandados, principalmente quanto ao deslocamento (os conselheiros necessitam, com frequência, realizar visitas a municípios, instituições etc.). Nesse sentido, os Conselhos localizados nos estados de maior dimensão geográfica apresentaram maior dificuldade. Quatorze conselheiros declararam receber ajuda de custo, das seguintes formas:

- Para despesas com passagens, hospedagens e alimentação, por meio de reembolso;

- Ajuda de custo para conselheiros que moram no interior para fins de comparecimento às reuniões do Conselho;

- Apenas dois conselheiros afirmaram receber remuneração, o que chamou atenção da equipe de pesquisa. Entende-se que a remuneração para os conselheiros tende a descaracterizar a atuação conselheirista, equiparando-a a um trabalho e afastando-a de seu caráter militante ou de identificação do tema sobre o qual trata o Conselho. Uma alternativa possível, tendo em vista que a atuação no Conselho exige esforços de diversas naturezas por parte dos conselheiros, poderia ser a redução da carga horária em suas instituições originárias, por exemplo.

A maior parte dos conselheiros (59 deles) afirma haver limites que dificultam a atuação do Conselho. Em suas especificações, destaca-se:

- Burocracia para liberação de recursos (ajuda de custo como passagens e diárias);

- Impossibilidade de acesso às contas públicas;

- Falta de participação dos conselheiros (muitos pontos de pauta, poucas reuniões e pouco tempo dos conselheiros para cumprir suas tarefas profissionais e dedicar-se ao conselho) que não têm dedicação exclusiva para esta atividade;

- Falta de autonomia frente o governo;

- Falta de organização, falta de um instrumento de contato entre os conselheiros;

- Relação prejudicada com alguns outros órgãos ou Conselhos que não se fazem presentes quando convocados e não socializam informações

- Dificuldades para intervir na política orçamentária, baixo reconhecimento institucional;

- Falta de vontade política por parte dos governantes para resolver as questões ligadas aos Direitos Humanos;

- Falta de estrutura física e logística;

- Equipamentos;

- Salas (reunião e para atendimento);
- Reunião feita em outras salas que não são próprias (seja da secretaria ou de outra entidade, ex. OAB);
- Condições para impressão de documentos;
- Condições para os conselheiros do interior comparecerem às reuniões;
- Ausência de recursos humanos;
- Falta de recursos financeiros e autonomia financeira;
- Falta de uma equipe técnica;
- Falta de uma sede própria;
- Local de atendimento ao público de difícil acesso.

Registra-se a ausência de qualquer referência à possível falta de reconhecimento social e de divulgação das ações do Conselho, já que esse foi um tema amplamente debatido nas visitas de campo. Tampouco houve referência a qualquer sentido de monitoramento e avaliação das ações do Conselho, um feedback fundamental às instituições e à própria sociedade que o Conselho representa.

O principal entrave apontado pelos conselheiros diz respeito à questão estrutural. A ela, relacionam-se diversas outras questões relatadas. Todavia, identifica-se que o pano de fundo desse limite é a questão da autonomia financeira dos Conselhos. Caso houvesse tal autonomia, seus membros poderiam escolher a destinação dos recursos, agilizando, assim, questões como ajuda de custo, passagens, compra de equipamentos etc. Atualmente, o que se observa é que, na maior parte dos casos, a estrutura física das salas de reunião e de atendimento do Conselho (quando não a própria sede) fica circunscrita à própria Secretaria a que ele é vinculado, caracterizando ainda mais a falta de autonomia, não só financeira, mas também política. Por outro lado, a gestão direta dos recursos implicaria a necessidade de incrementar a equipe técnica envolvida na atuação do Conselho, para que o fator orçamentário não fosse mais uma questão que gerasse sobrecarga para os conselheiros. Assim, seria preciso repensar, de maneira mais ampla, a reestruturação dos Conselhos, entendendo seu papel social na construção de um controle social verdadeiro, com investimentos em recursos financeiros e humanos.

Outro item relevante é a falta de participação dos conselheiros, o que se pôde observar em algumas visitas de campo e também foi relatado por conselheiros e presidentes de Conselho. Essa questão se justifica pela falta de tempo dos conselheiros para conciliar seu papel profissional e sua atuação no Conselho, tema sobre o qual já se refletiu neste espaço. Verifica-se, ainda, haver, por parte de alguns conselheiros, falta de motivação e descrença na capacidade de o Conselho intervir na política estadual. Outra hipótese está relacionada à nomeação de conselheiros, ou sua indicação, conforme já visto, a fim de garantir representação prevista em lei. Quando isso ocorre, pode haver nomeação de conselheiros que não possuem nenhuma identificação com o tema, o que contribui para seu afastamento.

A maior parte dos conselheiros admite contar com condições inadequadas de estrutura física e logística (46 conselheiros) no Conselho. Constatou-se que alguns conselhos não dispõem de espaço próprio para funcionamento, operando dentro de secretarias ou subsecretarias, podendo haver compartilhamento de funções (o que foi verificado, por exemplo, no estado de Goiás) e limitação da autonomia do Conselho.

Alguns conselheiros apontaram para a precariedade na estrutura de atendimento ao público, que, por vezes, sequer dispõe dessa via de acesso ao Conselho. Afirmaram carecer de profissionais qualificados para realizar esses atendimentos e organizar administrativamente o Conselho. Para cumprir essas funções, alguns Conselhos dispõem de servidores da secretaria, o que, mais uma vez, atinge a questão da autonomia.

Observa-se que a questão da falta de orçamento próprio, ou pelo menos de aumento no financiamento disponível ao Conselho, é um dos principais motivos – se não o principal – para a observada precariedade estrutural, que, conforme já verificado, interfere em sua possibilidade de atuação. Com pouco investimento, prejudica-se o funcionamento dos Conselhos, limitando sua potencialidade em decidir acerca dos rumos políticos sobre os Direitos Humanos.

Cabe salientar que a avaliação da atuação do Conselho perpassa diversas questões já discutidas. Na visão dos conselheiros, a atuação é Boa (45 conselheiros) dentro dos limites impostos aos Conselhos, que, por exemplo, e como já citado, têm dificuldades referentes a investimentos. Nesse sentido, os conselheiros tendem a remeter o êxito na atuação às suas ações individuais, à sua força de vontade e à sua militância. No entanto, observa-se que a estrutura e o incentivo, assim como a divulgação e a legitimação social dos Conselhos, carecem de qualificação.

A avaliação positiva do Conselho se assemelha à autoavaliação positiva por parte dos conselheiros, o que remete a uma visão limitada de suas funções e do que de fato é o controle social. Poucos foram os conselheiros que questionaram o lugar do Conselho na elaboração, fiscalização e discussão do orçamento da política de Direitos Humanos. O entendimento da função do Conselho como órgão que recebe e procede à averiguação de denúncias contribui para uma avaliação positiva por parte dos conselheiros, uma vez que se verifica que, em grande medida, estas têm sido as intervenções realizadas.

Tabela 4. Sobre vínculos legais ou pessoais que o Conselho possui com:

	Ocorrências	Percentual
Governador ou prefeito	20	20,8%
Secretário	37	38,5%
Vereador ou deputado	6	6,3%
Não responderam	33	34,4 %
Total	96	100%

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Como se pode observar na Tabela 4, entre todas as autoridades políticas, aquela com a qual o Conselho mais tem relações é o secretário de Justiça, de acordo com o afirmado por 37 conselheiros. Há situações em que o próprio secretário é presidente do Conselho, como observado nos estados de Ceará e Bahia. No caso específico do Ceará, por ocasião da visita de campo, os conselheiros questionaram essa vinculação, a qual está prevista em lei⁸⁵, impedindo a alternância da gestão entre Estado e sociedade civil.

Embora o questionário produzido pela equipe de pesquisa tenha buscado qualificar informações a respeito das reuniões ordinárias do Conselho, foi significativo o número de conselheiros que afirmaram realizar reuniões extraordinárias, a fim de debater questões emergenciais e/ou trabalhar uma pauta extensa cujo esgotamento não se faz possível em reuniões ordinárias. Esse fato foi observado na quase totalidade dos Conselhos estudados.

Como se verá, constatou-se, nas visitas de campo, que realmente a maioria dos conselhos tem reuniões ordinárias mensais (mais da metade). Em geral, a periodicidade é estabelecida por meio de votação, de acordo com o tempo que eles consideram necessário para aferir e acompanhar os resultados das ações ou de acordo com a possibilidade de se encontrarem. Muitos conselheiros citaram, ainda, que os Conselhos dispõem de um calendário de reuniões, possibilitando maior organização a partir desse agendamento prévio.

Grande parte daqueles que não responderam (18 conselheiros) são conselheiros recém-empossados ou suplentes que, por essa razão, não dispunham de muito domínio sobre as rotinas do Conselho.

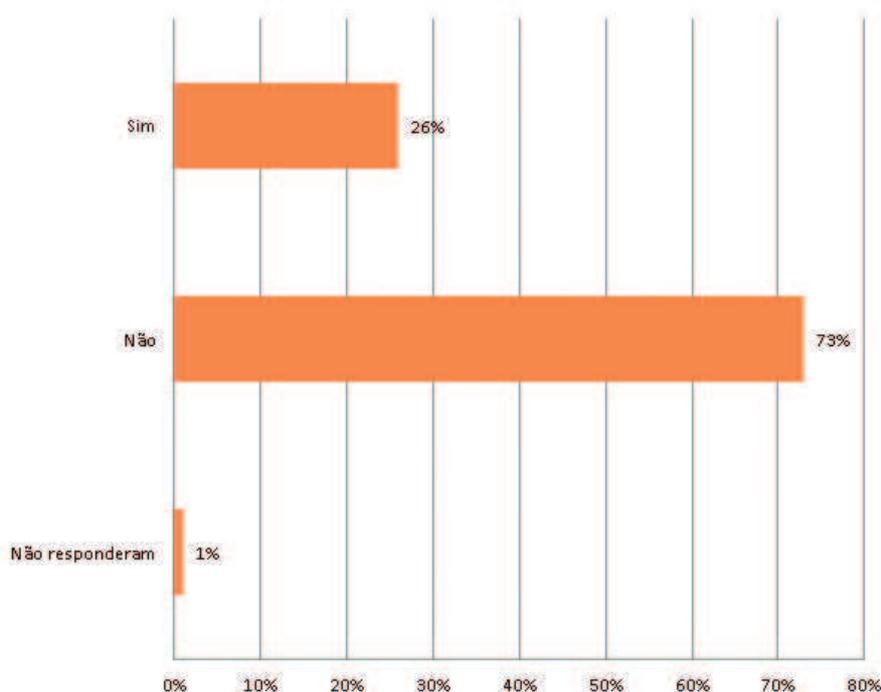
Tabela 5. Sobre a frequência que o conselheiro participa das reuniões

	Ocorrências	Percentual
Sempre	22	27,5%
Quase sempre	21	26,25%
Eventualmente	3	3,75%
Nunca participou	2	2,5%
Não respondeu	32	40%
Total	80	100%

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

De acordo com a Tabela 5, verifica-se que dois conselheiros afirmaram nunca ter participado da reunião do Conselho. Estes alegaram terem sido empossados recentemente, por isso, até o momento de preenchimento do questionário, não haviam comparecido a nenhuma reunião.

⁸⁵ Lei que intentam alterar para que a presidência possa ser eleita, e não indicada.

Gráfico 01. O(A) senhor(a) participou de alguma capacitação/formação como conselheiro?

Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

O Gráfico 1 demonstra que a maioria dos conselheiros (58) não passou por capacitação, o que foi constatado como uma demanda anunciada por eles e pelos presidentes dos conselhos por ocasião das visitas de campo realizadas. Verifica-se que essa lacuna diz respeito a deficiências relativas à estrutura logístico-administrativa e de ordem orçamentária dos Conselhos para o desempenho de atividades dessa natureza. Sobre o assunto, alguns conselheiros compreendem que tal capacitação deve ser um esforço mais abrangente, e não restrito a um único Conselho, dando a noção de que isso seria uma “autocapacitação”. Dessa forma, a demanda dos Conselhos seria no sentido de uma capacitação externa e abrangente, proveniente da esfera federal. Uma alternativa apontada seria a oferta de uma estrutura para a realização desse esforço.

Uma hipótese verificada pela equipe de pesquisa para a não realização das capacitações seria o acúmulo prévio dos conselheiros, tendo em vista seus níveis de formação e experiências em espaços correlatos, o que faz com que se considere o processo de capacitação desnecessário ou desimportante, frente às demais atividades que o Conselho precisa realizar.

Por outro lado, a necessidade de capacitação é, com frequência, uma demanda verbalizada pelos conselheiros, que entendem que, ainda que tenham nível escolar considerado elevado, este não é suficiente para o debate e o entendimento coletivo acerca da função e da forma de funcionamento de um Conselho desse gênero.

A respeito dos conselheiros que afirmaram haver passado por capacitação, destacam-se:

- Parte deles declarou ter passado por processo de capacitação externo, ou seja, que não foram organizadas pelo próprio Conselho, mas tinha relação com o tema dos Direitos Humanos;

- Consideraram como capacitação a realização de cursos e extensão universitária, assim como palestras, ou seja, um processo de capacitação mais genérico, sem abordar especificidades sobre o Conselho ou o tema dos Direitos Humanos propriamente;

- Afirmaram, com frequência, terem participado de capacitações organizadas por outros conselhos, como, por exemplo, sobre Saúde;

- Com menor frequência, alguns conselheiros indicaram ter realizado curso de capacitação oferecida pelo próprio Conselho, ou até mesmo pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República ou algum órgão específico voltado para a temática dos Direitos Humanos;

- Somente um conselheiro afirmou ter participado de capacitação exclusiva para conselheiros organizados pelo Ministério da Justiça;

Com base nas informações apresentadas, salienta-se que a demanda por capacitação é latente, não se tendo configurado como procedimento integrado à cultura de funcionamento dos Conselhos. Verificou-se que os conselheiros acabam “aprendendo” como atuar no Conselho por meio de quatro formas fundamentais: 1) na prática cotidiana; 2) em processos de formação fora do Conselho, acadêmicos ou relacionados à trajetória pessoal e/ou profissional de seus membros; 3) em iniciativas individuais do conselheiro para a qualificação pessoal.

5.1.2.2. Autoavaliação dos conselheiros

Verifica-se que a maior parte dos conselheiros (54) avalia como “Boa” sua atuação. Apesar dessa avaliação positiva, foram recorrentes, ao longo das visitas realizadas, queixas quanto às condições objetivas de realização de um trabalho de qualidade.

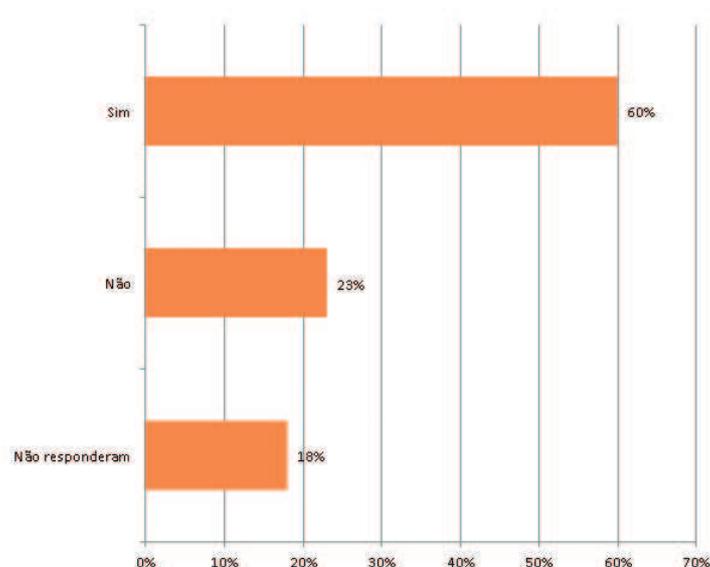
Dentre os conselheiros que avaliam como “Boa” sua atuação, nota-se que:

- Há um protagonismo da atuação dos conselheiros e de seus esforços pessoais, em detrimento da estrutura física dos Conselhos com as quais os conselheiros relatam diversas dificuldades, influenciando em suas próprias atuações;

- Sendo assim, alguns conselheiros indicam que a realização de melhorias na estrutura potencializaria, conseqüentemente, suas próprias atuações;

- É comum que os conselheiros sintam que suas instituições e/ou organizações estão de fato representadas no Conselho;
- Necessidade de realização de formações e capacitações, a fim de qualificar a atuação dos conselheiros;
- É frequente a avaliação positiva justificada pela ampla participação nas diversas atividades do Conselho e fóruns de debate relacionados ao tema;
- Nesta mesma linha, muitos conselheiros justificaram como “Boas” suas atuações, tendo em vista a participação nas reuniões e votações, o que evidencia uma concepção limitada a respeito das possibilidades de atuação no âmbito do Conselho, como se este tivesse, por fim último, a realização destas rotinas;
- A participação nas comissões do Conselho – alguns conselhos organizam-se internamente por meio de comissões temáticas - , qualifica, na visão de alguns conselheiros, suas atuações;
- Houve situações em que os conselheiros avaliaram como “Boa” sua participação, em função das denúncias que encaminham ao Conselho;
- Outros avaliam positivamente, relativizando a falta de tempo, já que não têm a carga horária reduzida em seus trabalhos;
- No caso específico do Conselho de Minas Gerais, um conselheiro ressaltou positivamente a condução, por parte deste colegiado, de processos de indenização a vítimas de tortura no período da ditadura.

Gráfico 02. O Conselho cumpre com suas metas/propósitos?



Fonte: Pesquisa “Pensando a Segurança Pública” – Diagnóstico dos Conselhos sobre Direitos Humanos e Segurança Pública (2012)

Como é possível observar no Gráfico 2, chama a atenção o número de conselheiros que não responderam a essa questão (14), que se relaciona diretamente com a visão dos conselheiros a respeito de sua atuação e da capacidade de intervenção do Conselho nos rumos da política de Direitos Humanos do Estado. Como já observado, nesses aspectos em que os conselheiros apontaram diversos entraves para sua atuação, eles acabaram avaliando que, em meio a tais dificuldades e condições objetivas de realização do trabalho, conseguem cumprir com as metas e os propósitos do Conselho, conforme afirmaram 48 conselheiros.

Por outro lado, as dificuldades estruturais e a falta de compromisso por parte do governo são apontadas por alguns conselheiros, entre aqueles que consideraram que o Conselho não cumpre seus objetivos (18 conselheiros), como a principal causa para essa deficiência. Outros conselheiros apontaram o fato de que o Conselho está mais voltado à solução de questões internas e burocráticas do que à de questões externas, de fato relacionadas às questões mais amplas dos Direitos Humanos. Nesse sentido, houve uma fala que apontou para a necessidade de o Conselho intervir de forma mais enfática na política estadual de Direitos Humanos;

Observa-se o fato de alguns conselheiros terem questionado as metas e os propósitos do Conselho, apontando para a necessidade de requalificação de suas funções, de modo a garantir a democracia e discutir, ainda, a dimensão econômica atrelada aos Direitos Humanos.

Cabe evidenciar, ainda, que alguns conselheiros consideraram como cumprimento de metas e objetivos o atendimento às demandas recebidas pelo Conselho, o que pode ser considerado uma visão parcial a respeito das possibilidades efetivas de atuação.

Alguns conselheiros que não responderam (14) alegaram que a entidade estava em processo de reestruturação, uma realidade encontrada em alguns Conselhos, a qual, inclusive, dificultou a realização do mapeamento.

5.1.3. Perfil dos conselheiros de Direitos Humanos

Na descrição do perfil dos membros dos Conselhos de Direitos Humanos, é importante destacar que não há um padrão definido para o conjunto. No entanto, o levantamento dos perfis predominantes dos conselheiros de Direitos Humanos traz elementos importantes a serem analisados e problematizados – e que podem contribuir para a compreensão da configuração interna desses órgãos, para além de seus aspectos institucionais e formais.

Assinala-se que, de modo geral, foi identificado entre os conselheiros: um número maior de homens, em sua maioria, brancos e pardos, e poucos negros; adultos não jovens, e com significativa presença de pessoas acima de 60 anos; e, em grande parte, trabalhadores do serviço público. O nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados foi alto, considerando que a maioria tem nível superior, e um número significativo possui pós-graduação. Esse fato, contudo, não denota uma atuação necessariamente qualificada por parte dos conselheiros, já que essa exigiria uma formação específica no campo atinente à temática do Conselho em questão.

Quanto à religião, o número de cristãos identificados foi bastante expressivo, composto, basicamente, por católicos. Chama a atenção o fato de não haver um número relevante de conselheiros evangélicos, apesar do crescimento de adeptos a essa religião no Brasil⁸⁶. É importante destacar, ainda, embora em percentual menor, o quantitativo de pessoas que se declararam sem religião.

No item relacionado à profissão dos conselheiros de Direitos Humanos, identificou-se que a área jurídica seria a mais representativa desse segmento, o que parece imprimir na composição e no funcionamento dos conselhos uma visão voltada a uma atuação mais legalista, menos afinada com uma perspectiva ampliada e crítica das realidades sociais. A falta de profissionais de outras áreas do conhecimento é um indicador da existência de restrições com outros campos de diálogos e atuação dos conselhos. No que se refere à ocupação principal e ao vínculo empregatício, os conselheiros se declararam funcionários públicos, atuantes em diferentes órgãos dos estados. Há, ainda, os que se declararam trabalhadores comissionados, contratados para assumir cargos de confiança.

No tocante ao segmento a que pertence o conselheiro, identificou-se certa heterogeneidade sobre o que seria conceitualmente sociedade civil. Na realidade, como se verá, vários conselhos, em estados distintos, têm formas diferentes de conceber o que seria uma instituição da sociedade civil. Dessa forma, a participação da sociedade civil, no caso dos conselhos estudados, estaria mais restrita a entidades profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Igreja Católica, que, através de pastorais ou arquidioceses, tem assento nas estruturas dos conselhos. Não se verificou a existência de muitos representantes de movimentos de base, fóruns e outras instituições do campo da sociedade civil *strictu sensu*. Observou-se que nenhum conselho traduz uma relação efetivamente paritária entre sociedade civil e Estado, o que pôde ser evidenciado também nas visitas de campo.

Indagados sobre a experiência prévia de participação em funções de representação e atuação política e social – anterior à entrada no Conselho de Direitos Humanos de seu estado –, os entrevistados declararam, em sua maioria, já terem estado em outros Conselhos. Sobre o que consideravam representação e participação política, apontaram várias possibilidades, como o trabalho no partido político, no sindicato, nos movimentos sociais, em organizações não governamentais (ONGs), em diversos conselhos, em órgãos de categoria profissional, assim como intervenção em centro de estudos e projetos de pesquisa.

5.2. ANÁLISES QUALITATIVAS

A partir dos dados apresentados na seção anterior, desenvolve-se, a seguir, uma descrição qualificada dos modelos formais de participação e controle social, bem como de formatos específicos dos conselhos pesquisados. A análise desenvolvida se baseia, principalmente, em relatos, percepções, discursos e concepções identificados dos atores entrevistados acerca dos conselhos de Direitos Humanos – conselheiros, presidentes de conselho e gestores estaduais da área.

⁸⁶ V. "Aumento de evangélicos no Brasil reduz número de católicos para 64,6%". Agência EFE. Publicado em 29/06/2012, por G1, Globo.com. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/aumento-de-evangelicos-no-brasil-reduz-numero-de-catolicos-para-646.html>

Conforme descrito em seção anterior, foram visitados dez Conselhos Estaduais de Direitos Humanos das cinco regiões do País, quais sejam, os referentes aos seguintes estados: Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Amazonas, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás e Distrito Federal. A exposição a seguir é desenvolvida a partir de cada Conselho visitado.

5.2.1. Percepções Locais dos Atores Sociais que Compõem os Conselhos de Direitos Humanos

Região Norte

5.2.1.1. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará

Dos sete estados da Região Norte, foram visitados o Pará e o Amazonas. A escolha decorreu da ausência de conselhos dessa natureza na maior parte dos estados vizinhos e do vulto geográfico/político/histórico que as duas unidades representam para a região e a federação.

No que se refere ao Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará, conforme já mencionado, este foi instituído em 2007, por iniciativa da SEJUS,⁸⁷ com a articulação determinante do Ministério Público. Seu regimento interno, contudo, somente teria sido elaborado no ano de 2012. O Conselho era composto pelas instituições estatais comuns aos demais colegiados antes descritos, bem como por entidades indicadas como “sociedade civil”⁸⁸, as quais consistiriam, majoritariamente, em representantes de outros conselhos estaduais de direitos, como o do Idoso, da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência, entre outros.

As informações apresentadas a seguir foram obtidas por meio de entrevistas realizadas com representantes do Conselho e dos documentos fornecidos pela Secretaria Executiva.

Segundo informou o entrevistado, o órgão seria consultivo e deliberativo, mas com pouca ação efetiva: funcionaria como um “parecerista” em alguns casos da SEJUS ou da Secretaria de Segurança Pública. Dessa forma, seria necessário proceder a alterações legais a fim de fortalecer essa instância colegiada. Afirmou que a população desconhecia a existência do Conselho no estado, sendo este familiar apenas àqueles que já recorrem aos serviços do PROCON, uma vez que se situam no mesmo edifício.

Quando realizadas fiscalizações, as deliberações subsequentes demandariam resposta das instituições verificadas como “violadoras”. Em geral, ao receber uma resposta formal ao pleito, não haveria mais acompanhamento por parte do Conselho. Apenas haveria encaminhamento na hipótese de omissão das instituições demandadas. Em casos tais, seriam acionados o Ministério Público, as corregedorias de polícia e/ou outras esferas cabíveis.⁸⁹

⁸⁷ Anteriormente, “Secretaria de Justiça” e, no momento da pesquisa, “Secretaria de Justiça e Direitos Humanos”.

⁸⁸ Grifa-se, aqui, o termo “sociedade civil”, pois algumas considerações se revelam cruciais. Como será apresentado em outros exemplos, o segmento “sociedade civil” é muitas vezes indicado como qualquer forma de organização não estatal. Como se verá adiante, uma série de críticas é formulada nesse contexto.

⁸⁹ Nas narrativas a seguir, percebe-se que as interlocuções com as instituições são realizadas por meio de representações nos próprios conselhos. A suposta “rede” aludiria a relações institucionais intraconselhos.

Foram citadas as intervenções mais emblemáticas do Conselho, as quais ocorreriam nas seguintes áreas:

- Na esfera prisional;
- Nas questões ligadas à saúde;
- Na Segurança Pública;
- Superlotação de presídios, (com a ressalva de que, nestes casos, a condução seria responsabilidade do Judiciário);
- Delegacias superlotadas (ilustra-se esta incidência a partir do caso de uma cela que teria sido fechada por intervenção do conselho).

De acordo com o entrevistado, toda a estrutura em que opera o Conselho seria cedida pela SEJUS e não haveria sede ou lugar fixo para as reuniões. Declarou, ainda, que essa situação não atrapalha as reuniões, que acabam sendo realizadas nas instituições de origem dos conselheiros. Como pontos problemáticos, elencou:

- Falta de ajuda de custo aos conselheiros no que tange condições materiais mínimas de permanência no órgão, como passagens para as reuniões, transporte para o interior, entre outros;
- Necessidade de uniformização em nível nacional dos conselhos de Direitos Humanos;
- Necessidade de uniformização da política nacional do setor.

Acerca da dinâmica de funcionamento desse Conselho, vale ressaltar que o presidente sempre seria o secretário ou o secretário-adjunto de Justiça, enquanto o vice seria alguém indicado pela Secretaria de Justiça. As 22 entidades discriminadas em lei para compor o CEDH (em sua maioria, outros conselhos) indicariam seus representantes, mas as entidades teriam assento fixo. Haveria uma grande rotatividade dos conselheiros, em decorrência da fragilidade das próprias instituições que representam e do fato de as reuniões serem bimestrais. A “rede” político-jurídica do Conselho se limitaria às instituições que o compõem, não havendo formação de nenhuma esfera de apoio e interlocução supra/paraconselho.

O Conselho Estadual de Direitos Humanos do Pará, de acordo com as informações fornecidas pelo entrevistado, não mantinha interlocução com movimentos sociais, nem esses movimentos o procuram. Além disso, não haveria divulgação sobre as ações do Conselho: a ata constituiria a forma de divulgação intraórgãos (já que outros Conselhos compõem esse colegiado, e a troca de informações ocorreria de forma “natural”). Inexistem canais de comunicação externa.

Segundo o entrevistado, não havia capacitação dos conselheiros, ou qualquer perspectiva nesse sentido. Entre os eventos programados, foram indicados: visita às delegacias e manutenção de um posto avançado contra o tráfico de pessoas no aeroporto.

Ainda segundo esse entrevistado, os conselheiros não teriam autonomia: precisavam lutar por recursos individuais para tomar iniciativas de fiscalização. Sua autonomia seria apenas em relação às ações, mas não do Conselho em si, o qual, segundo seu entendimento, deveria ser mais empoderado. Eles não haviam estabelecido relação com outros colegiados estaduais ou com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, mas, como já indicado, teriam travado contato com conselhos paraenses de outras políticas – que, inclusive, comporiam a chamada sociedade civil dentro do Conselho, segundo a compreensão demonstrada pelos entrevistados. Segundo consta, não haveria colegiados municipais de Direitos Humanos no Pará.

No que diz respeito à vinculação (subsunção) orgânica do Conselho à Secretaria de Justiça, os entrevistados não apontaram questionamentos ou necessidade de mudanças.

- Como proposições, os entrevistados indicaram:
- Unificação da legislação que normatiza o funcionamento dos conselhos;
- Elaboração de programação anual com sugestões temáticas;
- Diretrizes nacionais de trabalho (roteiros orientadores).

5.2.1.2. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Amazonas

O Conselho de Direitos Humanos do Estado do Amazonas está situado na região central da capital, em um prédio contíguo ao da SEJUS-AM. Na visita realizada a uma reunião do CEDH, observou-se participação majoritária de membros do Estado.

O CEDH era assistido por uma funcionária, que se encarregava das funções administrativas. Realizavam-se atendimentos ao público, mas não com frequência. Nesses casos, todo encaminhamento que se fizesse necessário seria conduzido pelos próprios conselheiros. As demandas seriam de diversas espécies, desde preconceito de gênero e violência doméstica (esta, em menor quantidade) até campanhas dos outros conselhos, como, por exemplo, a questão dos imigrantes haitianos.

Indicaram, entretanto, que não dispunham de ajuda de custo para a realização de suas atividades, mas tinham uma proposta no sentido de implementar atendimentos itinerantes no interior do estado.

No Amazonas, também se identificou grande rotatividade de seus conselheiros. As demandas mais significativas mencionadas foram:

- Cursos de capacitação e fiscalizações (para além do sistema penal – que tem sido a agenda do conselho);
- A busca de criação de parcerias com outros colegiados;
- Ampliação do número de entidades da sociedade civil.

Os vínculos e interlocuções de entidades com o Conselho, mais uma vez, decorreriam da presença de seus representantes no colegiado. De acordo com os entrevistados, o CEDH trabalharia em “linhas de ação”, e não por meio de um plano elaborado e técnico.

Sobre a divulgação das ações do Conselho, não se verificou qualquer ação sistemática nesse sentido, tendo-se observado apenas que, no sítio eletrônico da SEJUS, havia informação acerca da existência do Conselho, com e-mail próprio. Outros órgãos também divulgavam o CEDH.

A SEJUS havia realizado alguns cursos sobre áreas afins, em focos como ECA e outras legislações atinentes ao tema dos Direitos Humanos, mas, em geral, não havia capacitação dos conselheiros. Algumas capacitações externas haviam sido realizadas com grupos minoritários e mais vulneráveis, mas em gestões anteriores àquela em curso durante a pesquisa.

Também não havia atividades programadas pelo Conselho. Igualmente, o monitoramento e a avaliação restringiam-se às devolutivas e aos informes trazidos nas reuniões. O Conselho se manifestaria, limitando-se à abordagem mediante situações pontuais ou de pequenos grupos. Segundo reportado, o acompanhamento das políticas na área dos Direitos Humanos se daria por um olhar transversal com outras instituições.

Diferente do que ocorre em outros estados, de modo geral havia a possibilidade de recebimento de ajuda de custo para reuniões, mas nem todos os conselheiros optavam por recebê-la. Conforme indicado pelos entrevistados, lutava-se por uma rubrica da Secretaria para o Conselho. Toda a infraestrutura era cedida pela SEJUS.

Alegava-se falta de projetos que pudessem estabelecer uma ponte com o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDPH), havendo apenas contatos esparsos. Indicaram, entretanto, a necessidade de fazê-lo e de hierarquizar os expedientes e a integração.

O Conselho travava diálogo constante com o Conselho Estadual da Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente, mas não com conselhos municipais ou estaduais de Direitos Humanos – remarcando as posições fragmentárias e pontualmente concebidas das redes interconselhos.

Como sugestão para o aprimoramento da política, os entrevistados apontaram:

- Qualificação sistemática por “vias superiores”;
- Ampliação de recursos financeiros para equipar as secretarias e permitir a criação de projetos;
- Melhoria da administração/gestão dos recursos (“fim da lógica do favor”);
- Autonomia institucional.

Região Nordeste

5.2.1.3. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará

No Conselho de Direitos Humanos do Ceará, o processo de escolha dos conselheiros ocorria por indicação das próprias instituições com assento na entidade. Os conselheiros entrevistados propunham uma mudança na lei, de caráter administrativo, para que a presidência deixasse de ser ocupada sempre pelo secretário(a) de Justiça – visando a um processo eleitoral –, e houvesse ampliação da representação da sociedade civil. Em entrevista realizada com um representante, constatou-se não haver efetiva paridade no Conselho, buscando-se reformulação nesse sentido.

As principais intervenções nos últimos quatro anos citadas pelos entrevistados concentram-se em alguns eventos:

- III Conferência Estadual de Direitos Humanos, em 2008, que serviria de moldes do Plano Estadual de Direitos Humanos (em construção);
- Balcão da cidadania (atendimento itinerante no interior por intermédio de um ônibus próprio), em 2011;

A respeito da periodicidade, as reuniões do Conselho eram realizadas quinzenalmente e os encaminhamentos eram feitos pelos próprios conselheiros na reunião.

Sobre as entidades que mantinham vínculo direto e indireto com o Conselho, as seguintes instituições foram consideradas pelos entrevistados:

- Poder Executivo, com o qual teria uma ligação orgânica;
- Ministério Público, por meio de representação no conselho;
- Poder Judiciário, por meio de representação no conselho (Tribunal de Justiça);
- Defensoria Pública, por meio de representação no conselho;
- Comissões de Direitos Humanos (da Assembleia Legislativa, OAB e Arquidiocese);
- Universidades – (05 instituições);
- Organizações da sociedade civil – as quais elencaram: a “Igreja” e a OAB.

Realizavam atendimentos ao público por meio da equipe da Secretaria Executiva do Conselho, na própria SEJUS, em dias e horários comerciais. Os atendimentos itinerantes também eram feitos pelo Balcão da Cidadania, de circulação bimensal, no qual, entre outras atividades, realizariam palestras.

A maioria das demandas dizia respeito ao sistema penal, como, por exemplo, casos de tortura. Os resultados das intervenções do CEDH eram divulgados apenas em âmbito interno, mas havia relatórios disponibilizados no sítio eletrônico da SEJUS. No momento da pesquisa, ainda não se havia realizado a capacitação dos conselheiros –

apesar de os conselheiros terem manifestado intenção nesse sentido.

No CEDH do Ceará, não havia um plano de ações redigido. Entretanto, elencaram como atividades programadas o Balcão da Cidadania e a perspectiva de realização de uma nova Conferência Estadual de Direitos Humanos.

O monitoramento/avaliação das ações do Conselho era realizado pela Secretaria Executiva, e não apenas através de discussões na reunião, diferentemente do que fora observado na maior parte dos outros conselhos visitados.

Segundo declararam os entrevistados, não havia contato com Conselhos de Direitos Humanos de outros estados, mas com de outras políticas sim, como, por exemplo, o Conselho Penitenciário do Ceará, da pessoa com deficiência, entre outros.

De acordo com os entrevistados, o Conselho cearense mantinha uma relação frequente com o Conselho Nacional (CNPDH) e, inclusive, já teria recebido visitas e convites para comparecer a reuniões no Distrito Federal.

Os entrevistados alegaram não haver conselhos municipais de Direitos Humanos no estado, o que dificultava a dispersão de um conteúdo mais qualificado e denso no que tange à possibilidade de desenvolvimento de ações no campo da Educação em Direitos Humanos⁹⁰.

Entre as sugestões levantadas pelos entrevistados para fins de qualificação das atividades desenvolvidas pelo Conselho, destaca-se a necessidade de:

- Realização de formação continuada dos conselheiros;
- Capacitação organizada pelo Governo Federal;
- Escolha periódica de temáticas pelo Conselho Nacional, a fim de orientar as ações desenvolvidas pelos Conselhos Estaduais e capilarizar os debates em torno da temática eleita;
- Necessidade da criação dos conselhos municipais/regionais de Direitos Humanos.

Entre outras questões, os entrevistados salientaram a importância da educação em Direitos Humanos como propulsora da cidadania. Além disso, criticaram a realidade da violência no Ceará, afirmando que protocolado petição na OEA que versava sobre as elevadas taxas de homicídio no estado.

A seguir, destacam-se algumas questões arguidas:

- A necessidade de uma estrutura própria;
- A fonte de recursos deveria ser estendida para além da secretaria;
- Necessidade de potencialização do diálogo entre os órgãos inter-estados e internacionais;

⁹⁰ A Educação em Direitos Humanos apareceu como pauta nesse colegiado. Configura-se como uma das poucas citadas medidas preventivas e de aporte interdisciplinar que poderiam ser de atribuição dos colegiados.

- Garantia de redução de carga horária de trabalho a fim de garantir dedicação dos conselheiros à atividade do Conselho;

- Pontuaram sobre a urgência de divulgação das experiências do conselho (preocupação com a visibilidade do mesmo) e da legislação que normatiza sua existência;

- Apontaram a necessidade da alternância da presidência do conselho;

Sublinharam, ainda, como as maiores violações aos Direitos Humanos no Ceará: exploração sexual comercial infantil; homicídios sem investigação (grupos de extermínio); femicídio; pobreza.

Os entrevistados declararam que ainda era cedo para se realizarem avaliações mais contundentes sobre o Conselho, dado seu reduzido tempo de existência, no período de realização da pesquisa, e esclareceram que as interlocuções interinstitucionais ocorriam apenas com os conselheiros que delas provinham. É necessário haver, segundo apontaram, cogestão e corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil.

5.2.1.4. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Alagoas

No período pesquisado, o Conselho de Direitos Humanos de Alagoas apontava a falta de verbas como uma das maiores dificuldades enfrentadas. Todavia, o Conselho também por falta de legitimidade social, admitida pelos entrevistados.

Não se observou integração com outros órgãos que também atuavam na agenda dos Direitos Humanos, como as comissões da OAB e do Ministério Público. Assim, as ações do Conselho Estadual se resumiriam ao encaminhamento de denúncias que chegam a eles.

Os conselheiros entrevistados apresentaram críticas ao Conselho, à falta de alcance de suas ações e ao considerado descompasso cultural existente entre a realidade da população e as tentativas de se desenvolverem políticas democráticas. Trouxeram os aspectos histórico-culturais que colaboraram para a considerada falta de reconhecimento dos conselhos por parte da população. A questão cultural foi sublinhada com ênfase, discursaram sobre a falta de acesso à educação formal e política da população alagoana e sobre a influência de um reduzido número de famílias que, segundo eles, detinham o poderio político (uma das demandas frequentemente apresentadas ao CEDH, oriundas do extermínio “a mando”, principalmente no interior).

Segundo alegaram os entrevistados, o diálogo entre o Conselho de Direitos Humanos e as instituições análogas ocorria apenas quando alguma necessidade surgia. Não havia constância ou regularidade formal/orgânica com outros órgãos. Enfatizaram a sobrecarga enfrentada pelo presidente e a concentração de tarefas sobre sua figura, decorrente da própria falta de engajamento de outros conselheiros – o conselho não dispunha de comissões.

Região Sudeste

5.2.1.5. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo

O CEDH do Espírito Santo funcionava nas instalações da “Casa dos Direitos” – onde se integrariam conselhos e os movimentos sociais, buscando construir uma referência para a militância e o debate.

Em seus discursos, observou-se que os conselheiros partiam de uma concepção dos Direitos Humanos como uma conquista histórica da humanidade em seus níveis políticos, éticos e jurídicos. Remetiam ao humanismo francês do século XIX e ao marxismo, e a como ambos não são dissociáveis. Falaram da necessidade de educação em Direitos Humanos e da pressão que a sociedade impunha quanto ao encarceramento em massa e à violação de outras conquistas. Mencionaram a concepção natural de Direitos Humanos para além das positivações legais, trazendo a importância da imanência do gênero humano para o debate.

Constava como pauta central do CEDH o debate sobre o sistema carcerário e as condições de vida na prisão. Durante o debate do grupo focal conduzido pela equipe de pesquisa, discutiram o papel da mídia e ponderaram sobre o regime ditatorial no Brasil e seu papel na banalização da tortura e na perseguição aos movimentos de resistência e de militância no campo dos Direitos Humanos. Ponderaram também sobre os espaços de poder dos Conselhos e o fato de se concentrarem mais no campo acadêmico e nas esferas políticas e menos no ambiente escolar e junto à população.

Os conselheiros fizeram referência à relação interinstitucional e às diferentes correlações de força. Apontaram a interlocução entre sociedade civil e gestores, avaliando o Conselho como instrumento de politização da sociedade. Atribuíram a visibilidade do Conselho às ações praticadas junto às esferas federais, como também aos projetos referentes à Educação em Direitos Humanos e ao Plano Estadual de Direitos Humanos em desenvolvimento⁹¹. Afirmaram, no entanto, que lidam com a contradição de modo incessante e que a temática é permeada de avanços e retrocessos simultâneos.

O Espírito Santo é o estado da federação que já levou o Brasil duas vezes às Cortes Internacionais⁹². Quando questionados sobre a fiscalização em instituições de saúde, como hospitais, por exemplo, os conselheiros fizeram críticas ao processo de internação compulsória e declararam que o tratamento dos pacientes teria cunho religioso, o que eles rejeitavam.

Os conselheiros entrevistados afirmaram que as ações do Conselho enfatizavam a defesa dos direitos civis e políticos (mas consideravam que a abrangência deveria ser maior, aos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, entre outros). Seus relatos retrataram experiências na atuação do Conselho que consideraram positivas em diversos eixos. Ressentem-

91 Teriam se envolvido também na criação de um prêmio para os destaques nesse campo.

92 É o caso que envolve as medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), referentes à obrigação do Estado em garantir a vida e a integridade pessoal dos adolescentes internados na Unidade de Internação Socioeducativa (Unis) – localizada no município de Cariacica, região metropolitana de Vitória, no Espírito Santo. O caso foi levado a essa corte em 2009, após sucessivas rebeliões e homicídios de adolescentes praticados no local. V. “Corte da OEA renova determinação para que Estado brasileiro proteja a vida de adolescentes no Espírito Santo”. Publicado por Justiça Global Brasil. Disponível em: <http://global.org.br/arquivo/noticias/corte-da-oea-renova-determinacao-para-que-estado-brasileiro-proteja-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/>

se, porém, dos citados “recordes” negativos do estado: campeão em homicídios de jovens negros, mulheres e homossexuais, sendo a banalização da violência um dos maiores desafios. Declararam que o Conselho se propõe a colaborar na formulação das políticas e em sua consolidação junto aos órgãos públicos. Realizam contínuas visitas institucionais a delegacias e presídios, onde visualizam inúmeras violações, tais como:

- Adolescentes dormindo algemados a grades;
- Torturas;
- Superlotação em celas/ contêineres;
- Homicídios;
- Falta de higiene e má alimentação.

Os conselheiros afirmaram que seriam tomadas medidas quando percebidas as violações, como, por exemplo, pedidos de *habeas corpus* coletivo etc. Havia, também, atendimentos itinerantes em diversos sentidos – monitoramento, inspeções, denúncias – e participação de vários grupos religiosos. Declararam que, na medida do possível, acompanhavam as denúncias realizadas.

Classificaram o Espírito Santo como um estado conservador, o que dificultaria a prática de ações educativas e do Conselho. Havia a percepção específica das diversas violações em distintas localidades do estado, conforme exemplo a seguir:

- Vitória: violência contra a população LGBT;
- Região Norte: ataque às comunidades quilombolas;
- Região sul: discriminação contra ciganos;
- Outros municípios não especificados: violência contra povos originários.

As falas dos conselheiros asseveraram que a prática conselheirista seria mais do que uma ação voluntária ou militante, e o Conselho seria um espaço de subjetivação política para muitos deles.

O processo de eleição dos conselheiros para a composição do CEDH estaria previsto em sua lei regulamentadora, havendo edital para o processo público de nomeação e indicação dos representantes.

Os entrevistados criticaram o fato de não haver liberação de horas para os conselheiros em suas instituições originárias, o que afetava o rendimento em ambos os espaços ou a sobrecarga dos conselheiros. Também afirmaram que não havia capacitação sistemática, mas que já haviam participado de alguns cursos ministrados por órgãos superiores. As capacitações externas seriam sobre o sistema prisional, socioeducativo, políticas e fundamentos em Direitos Humanos. A realização da Semana Estadual de Direitos Humanos estaria entre as atividades programadas pelo Conselho.

Alegaram manter contato, ainda que superficialmente, com Conselhos de Direitos Humanos de alguns estados do Nordeste. Em seu próprio estado, tinham proximidade – em diferentes graus – com os conselhos das seguintes pastas: Criança e Adolescente, Mulheres e Segurança Alimentar, Idoso, Penitenciário e de Álcool e outras Drogas.

Afirmaram que só havia Conselho Municipal de Direitos Humanos em Vitória, com criação ainda muito recente. No interior, mantinham certa relação com grupos militantes, embora considerada restrita. Declararam não perceber vontade política por parte das prefeituras na criação de conselhos municipais.

Como proposições para um panorama nacional, indicaram:

- a necessidade de uma instância federativa realizar uma congregação de conselhos, mapeá-los e conhecer suas demandas a fim de subsidiá-los;
- Efetivar as políticas de Direitos Humanos e Segurança Pública já instituídas no legislativo.
- Instituir uma efetiva política nacional de Direitos Humanos;
- Orientação mais geral por parte da federação sobre as ações a serem desenvolvidas pelos conselhos;
- Unificação e gerenciamento matriciais dos conselhos.

5.2.1.6. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais

Na visita ao CEDH de Minas Gerais, a equipe de pesquisa participou de uma reunião em que foi possível observar que as percepções dos conselheiros sobre os Direitos Humanos eram variadas: desde um repertório constituído por saberes jurídicos relacionados ao direito internacional, como, por exemplo, um conjunto de normas reguladas por tratados mundiais, até dimensões naturalistas, como justificção para os Direitos Humanos.

Também recuperaram um discurso “anticapitalista⁹³” em suas perspectivas, alertando para as inerentes violações dos direitos desse modo de produção. Mencionaram também os direitos dos animais e os direitos ambientais/ecológicos.

Durante a condução do grupo focal, demonstraram que, segundo a concepção hegemônica do grupo, o Conselho de Direitos Humanos era considerado um “guarda-chuva”, pois aborda um tema transversal a diversas áreas. Assinalaram também que os Direitos Humanos seriam aqueles inerentes à pessoa humana viabilizados/operados pela educação e pela ética. Ressaltaram a importância das trocas simbólicas ocorridas entre os conselheiros e o enriquecimento dessa prática. Para eles, o Conselho seria um lugar propício ao atendimento das denúncias de violação (uma porta aberta para a sociedade levar suas demandas), com atenção à noção de paridade ou mesmo de uma prevalência da sociedade civil como algo construtivo.

⁹³ Observou-se que as falas de muitos conselheiros revelavam a necessidade de se lutar por outra sociedade que superasse o capitalismo, para que fosse possível garantir verdadeiramente os direitos humanos em sua total complexidade de dimensões.

Nesse sentido, problematizaram que o Conselho de Direitos Humanos teria competência “residual” frente a outras temáticas específicas e que, nesse estado, haveria outros conselhos com mais capacidades específicas, como o Conselho de Igualdade Racial, dos Idosos (dos grupos vulneráveis), entre outros. Salientaram os benefícios da diversidade de representações, procurando a ampliação da participação da sociedade civil e da paridade: no momento da pesquisa, a proporção seria: dois terços para o estado e um terço para a sociedade civil.

Assinalaram a importância do Conselho quanto à proposta de reparação dos danos causados pela ditadura militar e aludiram às agressões sofridas pelos militantes, afirmando que sua luta não era diferente do princípio que esse Conselho defendia.

O CEDH, como um conselho que considera ampla sua intervenção, deveria atuar quando os outros conselhos não dessem conta de suas respectivas ações. As ações mais emblemáticas do Conselho foram apontadas como:

- Os processos indenizatórios referentes a violações durante o período ditatorial.
- O crescimento do conselho;
- Experiência exitosa no campo dos programas de proteção a pessoas ameaçadas;
- Debate que se inicia sobre o programa de prevenção à tortura como um marco pessoal e prospectivo do conselho.

Um representante entrevistado comentou sobre a evolução do CEDH e em sua qualitativa transformação – e que a sociedade já teria percebido a existência do conselho chamando-o à participação em diversas ocasiões.

Os conselheiros indicaram sentir a necessidade da existência de uma rede nacional de defesa de Direitos Humanos mais ampla e com respostas céleres às violações.

Entre as sugestões sobre possíveis intervenções por parte do Governo Federal, elencaram:

- Que os conselhos sejam mais ouvidos;
- Fortalecer o acesso à justiça e a prática conselheira;
- Equipar melhor os conselhos (a partir de abertura de editais);
- Necessidade de fomentar investimentos e apoio financeiro e de recursos humanos (com maior remuneração);
- Propiciar a realização de parcerias ou convênios – uma vez que se considera precária a estrutura de funcionamento do Conselho;
- “Empoderamento” aos conselheiros;
- Fomentar e fortalecer a formação dos conselheiros (capacitação) para a própria

consolidação das políticas do ministério;

- Necessidade do acúmulo em pesquisas direcionadas para os conselhos em várias áreas.;
- Leitura cada vez mais social dos processos criminais e das violações de direitos e efetivação da justiça como medida preventiva.

Um entrevistado apresentou críticas ao modo como o Conselho era visto pela SEDESE⁹⁴, às injunções que sofrem da pasta e à rotatividade enfrentada em seus escalões mais altos, o que interrompia as diretrizes e as práticas desenvolvidas pelo Conselho.

O entrevistado relatou que, anteriormente, não havia participação da sociedade civil e que lançaram o edital para a inserção desses movimentos no CEDH. Ainda relata que, à época, houve participação maciça de entidades na eleição, com a entrada de quatro, inclusive do MST, o que considera uma vitória. Aludiu, ainda, à baixa adesão de conselheiros em 2009, o que teria sido mudado gradualmente pelas ações da Secretaria Executiva. Segundo ele, haveria um problema recorrente: a dificuldade de se encontrarem conselheiros afinados com a temática dos Direitos Humanos.

Verificou-se que não havia programas de capacitação dos conselheiros nem do Conselho, mas havia espaços de discussão sobre temas sensíveis ao órgão, como homofobia, direitos dos idosos, entre outros (sobretudo para o público interno). Identificou-se a dificuldade de dedicação dos membros às práticas do Conselho, o que, em certos níveis, prejudicava suas atividades nas instituições originárias, devido à falta de liberação em relação à sua execução. O Conselho tinha 25 anos, e seu regimento ainda era o mesmo desde a sua constituição, havendo sempre primazia da atuação estatal.

A inserção do Conselho, segundo o entrevistado, era estimada em 90% das ações ligadas ao sistema penal. E, para desconstruir eventuais equívocos sobre os Direitos Humanos, foram criadas comissões específicas, como em Salto da Divisa (município do interior onde havia conflitos agrários); também em relação a ocupações de imóveis pelo MST; comissão contra a homofobia; proteção a pessoas em situação de rua e prevenção à tortura etc.

A Secretaria-Executiva era composta pelo secretário e por mais cinco estagiários de Direito, um funcionário efetivo da SEDESE, um da Secretaria de Defesa Social, um da Secretaria de Gestão e um terceirizado. Uma das grandes dificuldades apontadas era a considerada falta de qualificação dos servidores, do ponto de vista técnico. Do espaço do Conselho, outrora, decorreriam inúmeros dispositivos de proteção (disque-DH, escritório de DH do governo do estado – para acionar o Judiciário –, indicação para as ouvidorias de polícia).

Segundo os entrevistados, as ações do Conselho eram pouco divulgadas, pois havia controle maciço da mídia por outros interesses conservadores. Entretanto, foi informado que a mídia alternativa publicava notícias sobre o Conselho. A divulgação dos resultados também se daria pela internet, por e-mail e através das instituições integrantes do Conselho. Havia ainda um grupo de apoio que funcionava como capacitador.

⁹⁴ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

Ademais, foi informado que havia dois conselhos municipais de Direitos Humanos em Minas Gerais, mas buscava-se a criação de conselhos municipais em cidades com mais de 50 mil habitantes, com câmaras temáticas internas, como para LGBT, mulheres etc.

O entrevistado destacou algumas intervenções mais simbólicas do conselho:

- No caso de uma ala de presos homossexuais que foi atacada por uma equipe especial de agentes carcerários – mas sem muito sucesso;
- Ocupações do MTST;
- Também fala da repercussão dos casos relacionados às reparações das vítimas da ditadura.
- Dentre as programações do CEDH, destacou:
 - Reunião para apresentação pelo conselho da criação de mecanismo de prevenção à tortura;
 - Resgate da história dos alunos da UFMG que lutaram contra a ditadura;
 - Seminário que trata da história do conselho (planejado para setembro de 2012);
 - Comemoração dos 25 anos do conselho (planejado para dezembro de 2012).

Segundo indicado, o CEDH monitorava os casos por meio de um acompanhamento quinzenal. Percebiam-se alguns reflexos de sua atuação nas políticas públicas e na sensibilização dos agentes públicos. A Secretaria seria consultada e demandaria posições do Conselho sobre projetos de lei, por sua função consultiva.

Não se mencionaram interlocuções/vínculos com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Havia, contudo, relação com outros conselhos do estado: idoso, deficientes, fórum de conselhos de direitos da SEDESE etc. Também não havia contato com Conselhos de Direitos Humanos de outros estados ou com conselhos municipais de outras políticas.

Mesmo com a maior parte conformada por representantes do poder público executivo e judiciário, esse órgão expressa relação com a militância.

Como proposições, foram indicados:

- Regulamentação do Fundo estadual de promoção dos Direitos Humanos, existente desde 2001: 7% da receita das loterias deveriam ir para esse fundo;
- Autonomia financeira para facilitar o funcionamento, que o conselho administraria;
- Ouvidorias de polícia deveriam ser indicadas pelo Conselho;
- Fortalecer os conselhos nos municípios (política de base);

- Fomento à Educação em Direitos Humanos como prática pedagógica humanista (via escolas);
- Luta contra percepções conservadoras ainda do período ditatorial;
- Fortalecimento das redes de promoção e defesa dos Direitos Humanos;
- Formação de equipe para dar suporte de atendimento aos conselhos.

5.2.1.7. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro

Esse estado foi um dos primeiros a receber visitas no âmbito desta pesquisa, funcionando como piloto para as demais atividades previstas. Foi realizada entrevista com a presidente – então superintendente de Direitos Humanos, na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) –, que argumentou ser o Conselho ainda muito novo (com menos de um ano de formação) e estar em vias de organização.

Os conselheiros afirmaram que as principais ações da entidade dizem respeito ao enfrentamento à violência policial, com atuação por parte do Conselho, sobretudo nos locais em que há UPPs⁹⁵. Relataram que, nos casos de denúncia de tortura ou abuso de poder de policiais, buscavam-se testemunhas para depor e registrar ocorrências, o que foi considerado por uma conselheira um mérito do Conselho. Em um dos casos narrados, em que um rapaz fora torturado por policiais militares no Pavão-Pavãozinho e acusado de criminoso, os conselheiros foram até o local e, segundo eles, conseguiram reverter a situação: o rapaz registrou a ocorrência na qualidade de vítima, e não de criminoso.

No mesmo sentido, uma conselheira narrou que presenciou, numa comunidade, oito rapazes sendo espancados. Segundo relatou, quando chegou ao local e os agressores (PMs) a viram, cessaram com as agressões e liberaram os rapazes. Outra experiência narrada foi a audiência relativa ao Porto do Açu, sobre as remoções e violações dos Direitos Humanos, que teria evitado uma segunda etapa de remoções até que se resolvessem algumas questões. Através dessa mobilização, como desdobramento desse caso, firmou-se contato com mais Conselhos.

Os conselheiros afirmaram que, quando informam que estão representando o Conselho de Direitos Humanos, instituição associada ao poder público, percebem maior legitimidade. A presidente do Conselho chamou a atenção para o fato de a formação ser de dois terços preenchidos pela sociedade civil, sendo isso considerado um avanço.

Falou-se sobre a necessidade de o tema “Direitos Humanos” estar presente em todos os órgãos do Estado e que o desejo do Executivo era de que este fosse conduzido de modo transversal na administração pública. Um bom exemplo foi a

95 Sobre- essa indicação, vale esclarecer que, desde dezembro de 2008, vêm sendo empreendidas ações de ocupação policial nas favelas do Rio de Janeiro, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). De acordo com discurso oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, “a Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades”. V. “CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ”, publicado pela Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Disponível em: http://upprj.com/wp/?page_id=20

atuação da Secretaria de Ambiente, com os “catadores” de Gramacho⁹⁶, juntamente com a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Mas essa transversalidade (como uma prática) representaria um desafio.

Sobre os entraves, foi citada a situação da Segurança Pública no Estado, principalmente a relação entre comunidade e Segurança Pública, sendo esta cercada de violações aos Direitos Humanos. Destacou-se, ainda, que seriam recorrentes as violações aos Direitos Humanos pelos órgãos de Segurança Pública e que a sociedade, de maneira geral, endossa tais violações, ao reforçar que os Direitos Humanos não valem para determinados tipos de pessoas, como, por exemplo, “bandidos”, para quem mora em alguns lugares ou para quem é de determinada cor, estigmatizando-os. Os próprios governantes dariam exemplos negativos, tornando mais difícil o trabalho de conscientização da população. Alegaram que o Conselho tenta equilibrar essa situação, mas encontra dificuldade.

Foi registrado o fato de o Conselho ser recente e de não ter havido capacitação para os conselheiros sobre a temática, inexistindo, portanto, preparo para sua atuação. Acrescentou-se a necessidade de se definir uma política estadual voltada a um plano específico e de haver maior incidência de políticas públicas. No entanto, as atuações mais emergenciais atrapalhavam o andamento do trabalho do Conselho e a necessidade de visita aos demais conselhos e instituições.

Ao refletirem sobre o papel do Conselho, os entrevistados afirmaram que acompanhariam violações dos Direitos Humanos pelo Estado. Segundo eles, o Estado pode ser considerado um grande violador. Identificou-se a preocupação com a intersectorialidade e com a participação da sociedade civil e de entidades internacionais. Seria necessária a construção de políticas públicas como uma obrigação do Conselho de Direitos Humanos.

Com relação à sua capacidade consultiva, o Conselho se posiciona, sugerindo ampliação no âmbito dessa função. Mas os entrevistados afirmaram que não contavam com planejamentos estruturados pelo Conselho, até porque, no período de realização da pesquisa, ainda não havia uma metodologia consolidada. Portanto, a atuação era sempre reativa. Consideravam que ainda não influenciavam os rumos da política, em decorrência do pouco tempo de existência.

Os conselheiros entendiam que a criação da entidade já é um sinal de avanço. No entanto, é preciso avançar mais como ação, como discussão de forma coletiva.

O Conselho fazia registros das reuniões em livro-ata. Na ocasião, não havia, ainda, um secretário-executivo nomeado, mas apenas uma pessoa que exercia essa função: na SEASDH, há uma Superintendência de Conselhos Vinculados que trata de toda a parte administrativa e de apoio a todos os Conselhos da Secretaria. Caberia a eles providenciar toda a parte administrativa, mas relataram dificuldade para conseguir um cargo e nomear alguém definitivamente como secretário-executivo.

96 Área de depósito de lixo, conhecida como Lixão de Gramacho. Essa área foi fechada recentemente: “Lixão de Gramacho é fechado oficialmente no Rio de Janeiro”. Publicado por Portal Terra, em 03 de junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5810900-EI8139,00-Lixao+de+Gramacho+e+fechado+oficialmente+no+Rio+de+Janeiro.html>

Dois profissionais estavam diretamente envolvidos com as atividades de apoio à gestão do Conselho, pois a Superintendência de Conselhos Vinculados garantia uma estagiária de Direito exclusivamente para o Conselho de Direitos Humanos. Havia também mais um estagiário que fornecia apoio em outros níveis. Era um estagiário de ensino médio, por meio de convênio firmado com a Fundação para Infância e Adolescência (FIA). E a própria Superintendência de Conselhos Vinculados, que possuía cerca de quatro profissionais, responderia às demandas administrativas dos Conselhos.

No que tange aos mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos realizados, informaram que o Conselho ainda se encontrava em fase de definir os procedimentos através dos quais se desenvolveriam esses mecanismos. Até o momento, haviam sido feitos da seguinte forma: as denúncias que chegavam ao Conselho eram acolhidas, autuadas por um funcionário, encaminhadas para a presidente e despachadas para a comissão competente. O Conselho estava, portanto, se organizando em comissões temáticas.

A ideia para o futuro era que se abrissem processos a serem acompanhados pelas comissões, as quais teriam seus próprios coordenadores. Os coordenadores distribuiriam os processos para os relatores de acordo com as matérias com as quais tinham afinidade. O relator analisaria o processo e emitiria um parecer inicial, submetendo-o a uma comissão e levando um parecer conclusivo ao plenário, que deliberaria sobre aquela matéria específica.

Ainda não havia sido tomada nenhuma decisão dessa forma, mas tais deliberações poderiam ser tomadas através de uma resolução do Conselho. Por ser um Conselho consultivo e não deliberativo, indicaram a necessidade, ainda, de se chegar a um consenso sobre o que fazer com essas conclusões com relação às denúncias. Elas precisariam dar suporte a políticas. Poderiam ser publicadas resoluções com base nessas conclusões. Mas, no momento da pesquisa, os processos ainda estavam em fase de formação.

No ano de 2011, foram emitidos apenas dois ofícios. Logo após a formação e a posse do Conselho, ocorreu a ocupação⁹⁷ da Rocinha, onde o Conselho esteve presente, embora sem saber como atuar. Após essa “visita”, a presidente expediu um ofício, deliberado pelo plenário do Conselho e direcionado ao secretário de Segurança Pública, manifestando-se contra a declaração de alguns comandantes da PM, que afirmavam que os policiais poderiam, deliberadamente, entrar na casa dos moradores. Nesse ofício, foram citados alguns direitos que protegem os moradores desse tipo de intervenção.

A prisão de um conselheiro também demandou a atuação da entidade: ele foi preso com uso de algemas e o Conselho também enviou um ofício no sentido de que as algemas não devem ser utilizadas, exceto em casos excepcionais – a esse respeito, inclusive, foi divulgada uma nota aos meios de comunicação. Outra situação já mencionada com que o Conselho se envolveu foi a do Porto do Açu, que provocou a manifestação da presidente na imprensa.

Como já exposto, a lei de criação do CEDH define quem são os representantes do

97 Incursão das forças de Segurança Pública, seguida da instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Conselho e estabelece que 18 pertencem à sociedade civil. Para elegê-los, pensou-se em convocar uma assembleia, mas, antes disso, foi necessário criar uma comissão eleitoral que também contasse com a participação da sociedade civil, para que não fosse apenas o poder público selecionando, liderando o processo. Decidiu-se, portanto, realizar duas assembleias: na primeira, definiu-se que haveria cinco representantes, quais sejam: SEASDH, Ministério Público, OAB e mais dois representantes da sociedade civil. Em seguida, foi aberto edital para a chamada dos representantes da sociedade civil do Conselho, com uma série de requisitos que comprovassem sua trajetória no campo dos Direitos Humanos. Os 18 representantes da sociedade civil foram eleitos numa segunda assembleia. Todo o processo de composição do Conselho durou de abril a setembro de 2011. Já os representantes do poder público seriam indicados por suas instituições.

Uma questão importante mencionada como acompanhamento do CEDH foi o Plano Estadual de Direitos Humanos. A presidente avaliava que o Conselho deveria ser o órgão encarregado pela implementação do plano. Seria criada uma comissão especialmente voltada a esse campo de ação. Havia previsão de uma contribuição por parte da ONU, por meio de capacitação dos conselheiros e contribuições para a elaboração do Plano. As reuniões ordinárias do Conselho eram mensais.

As parcerias e/ou convênios com outras instituições, assim como com os demais colegiados, restringem-se à representação no Conselho. Não havia, até a data de realização da pesquisa, um plano de ação redigido, nem uma organização institucionalizada para o atendimento, mas as denúncias chegavam à secretaria e, mais especificamente, através de sua ouvidoria. Havia um e-mail próprio para a comunicação com o Conselho.

Declararam que, quando havia demandas imediatas do cidadão comum, o procedimento consistia em encaminhar a instituições competentes. Afirmaram ter uma boa relação com a Defensoria Pública, e o contato com os órgãos de administração da justiça seria constante.

Até o momento de realização desta pesquisa, ainda não havia divulgação sobre a atuação e a oferta de atendimento do Conselho. Igualmente, não haviam sido divulgados os resultados. No entanto, pretendiam dar conta dessas questões ainda no primeiro ano de atuação do Conselho.

Afirmaram que os meios de comunicação utilizados, até o momento, haviam sido rádio, televisão e jornal. Até o período pesquisado, ainda não havia um relatório de atividades do Conselho, nem atividades programadas, monitoramento ou avaliação das ações. Tampouco havia algum tipo de relatório público ou publicação de prestação de contas. O Conselho ainda não possuía qualquer tipo de relação estabelecida junto a Conselho(s) Estadual(ais) ou municipais ou qualquer informação a respeito.

Como proposições, indicaram:

- O conselho precisa ser mais reconhecido como órgão autônomo que precisa de orçamento;
- O conselho não deveria ser ligado a um órgão, mas sim ser totalmente independente, com espaços e funcionários próprios. Isso traria, por consequência, uma

maior compreensão, por parte das autoridades, do que é um conselho.

Região Sul

5.2.1.8. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Paraná

As reuniões do Conselho eram gravadas, as atas redigidas e trazidas à leitura, e todas ficariam no sítio eletrônico da Secretaria de Justiça. A Secretaria-Executiva era formada por um doutor em Direito, uma assistente social, um advogado e uma assistente administrativa.

O monitoramento das ações era realizado por meio de uma tabela dos encaminhamentos, e as resoluções sobre as denúncias eram cobradas, como um mecanismo formal. Havia também as comissões que acompanhavam as denúncias junto aos órgãos.

A eleição e a indicação dos conselheiros entrevistados ocorreram da seguinte forma: os representantes das instituições “não governamentais” fizeram uma reunião e realizaram a escolha entre si, compondo metade do Conselho. A presidência era sempre exercida pelo secretário de Justiça. Os representantes do poder público eram indicados por seus órgãos, sem o crivo do Poder Executivo.

O conselho foi criado em 1994 e informa sempre haver buscado regularidade em seu funcionamento e o estabelecimento de um *modus operandi*, mas já teria havido momentos de refluxo decorrentes da estrutura da Secretaria. A própria SEJUS passou por mudanças não só de nomenclatura, mas também de funcionamento. Dentro da Secretaria, a seção dos Direitos Humanos era uma coordenadoria que seria transformada em departamento.

Os entrevistados relataram que, nos últimos tempos, o Conselho estava bem esvaziado, e as comissões e audiências públicas haviam tentado alavancar as ações do órgão. As intervenções mais emblemáticas mencionadas estavam:

- Na mediação da relação dos Movimentos Sociais com a Segurança Pública.
- No acompanhamento de investigação/apuração de violências contra travestis.
- Na intervenção na luta contra grupos neonazistas.
- Na questão das superpopulações em carceragens.
- No setor da Segurança Pública desde a polícia até o sistema penal.

Os entrevistados alegaram que o ideal seria avançar em políticas públicas mais propositivas, mas o fluxo de demanda seria tão grande que inviabilizaria uma ação desse tipo. Observou-se uma perspectiva de trabalho intersetorial, já que existiam vários conselhos e outras ações em curso no mesmo espaço tentando trabalhar de forma articulada (Idoso, Mulher, Pessoa com Deficiência, Política sobre Drogas, PPCAM e PROVITA, Comitê de Imigrantes e Refugiados, Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de

Pessoas).

As reuniões eram mensais e o Conselho mantinha relação com as seguintes instituições e instâncias:

- Poder Executivo;
- Ministério Público;
- Poder Judiciário;
- Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa;
- Universidades⁹⁸;
- Organizações da sociedade civil – muitas eram convocadas, para além das que já tem assento no conselho, como pastorais entre outras (no modelo de uma tribuna livre) com o maior número de movimentos possível.

O atendimento ao público abrangia o disque-denúncia, denúncias por e-mail e por escrito, muitas vezes diretamente no Conselho. Havia uma comissão de recepção das denúncias, que funcionava em dias e horários comerciais.

Os atendimentos itinerantes eram realizados por visitas técnicas e tentativas de interiorização das ações do Conselho. Haveria recursos, mas sujeitos a entraves burocráticos excessivos.

No caso de necessidade, os atendimentos eram encaminhados a redes de apoio. No período de realização da pesquisa, o sítio eletrônico do Conselho estava em reformulação para tornar o acesso mais simples. Ainda não havia um sistema de indicadores para a mensuração dos resultados das ações do Conselho. Um dos entrevistados acreditava que indicadores em matéria de Direitos Humanos eram muito complexos, e a aferição, muito subjetiva. O Conselho publicizaria os resultados alcançados, mas o entrevistado não soube precisar por meio de quais canais. Os canais de comunicação utilizados pelo CEDH são:

- Internet – sítio em remodelação, não havia uso de redes sociais;
- TV – de maneira pontual;
- Não utilizavam jornais, mas havia um canal do governo que capilarizava as informações;

Foi mencionada a elaboração de relatórios mensais para a administração interna. Já havia sido elaborado um para a ONU e outro para o Governo Federal. Era previsto no orçamento um curso voltado a conselheiros – inclusive de outros Conselhos.

Além da realização de conferências, estavam programadas quatro audiências

⁹⁸ O secretário executivo era professor de direito na Universidade Federal do Paraná e estaria criando um convênio com um núcleo de práticas jurídicas, mas não para atendimento e sim para o acompanhamento, por parte de estudantes, do conselho – tanto para o aprimoramento da institucionalidade do órgão, quanto das comissões.

públicas no interior, reuniões e seminários, também em fóruns de entidades. Os processos de monitoramento e avaliação das ações do Conselho ainda estavam em construção no período de realização desta pesquisa, mas havia relatórios de prestação de contas.

Os entrevistados informaram que o Conselho acompanhava o desenvolvimento das políticas, cobrando a implementação das ações pelo governo. Declararam que não havia uma interface orgânica com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Só havia contato nas épocas de conferências, durante as quais eles recebiam materiais e revistas.

Afirmaram manter contatos regulares com conselhos estaduais de outras políticas, como o da Criança e Adolescente, por exemplo. Entretanto, não havia troca com outros Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Em contrapartida, havia contato com secretarias e departamentos de Direitos Humanos de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, além do Rio Grande do Sul. Afirmaram manter alguma relação com os conselhos municipais, mas dependeriam da participação dos conselheiros do interior – e não havia muitos conselhos no Paraná.

Como proposições para a qualificação do trabalho do Conselho, indicaram:

- Necessidade de Facilitação da comunicação entre os conselhos, capilaridade político dialógica – uma formulação nacional que rompesse com os entraves de comunicação;
- Melhoria das metodologias, ex: disque denúncia;
- Disponibilizar equipes para ajudar a pensar o acompanhamento das políticas de Direitos Humanos;
- Necessidade de Apoio do Ministério da Justiça – com indicação ou orientação de macro questões, sentiam falta de informação de que serviços procurar para determinados casos, e sobre as atribuições das instituições;
- Potencialização do com o Governo Federal sem necessidade de intermediários, pois as informações acabavam se perdendo;
- Criação de uma rede de conselhos estaduais.

Região Centro-Oeste

5.2.1.9. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Distrito Federal

O Conselho de Defesa dos Direitos Humanos do Distrito Federal, na época de realização desta pesquisa, era presidido por uma pessoa jovem e sem ensino superior completo, o que destoava dos demais perfis de presidentes identificados nos Conselhos estudados. Tratava-se de um assessor parlamentar, presidente do Centro de Empoderamento e Defesa dos Direitos Humanos (CENTRODH) e presidente da Associação dos Profissionais Intérpretes e Tradutores de Libras. Era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), através do qual se teria candidatado a deputado distrital nas eleições de 2010, não tendo sido eleito.

O Conselho contava com uma profissional de apoio, além da Secretaria-Executiva. Tratava-se de uma egressa do sistema penal que, por meio de um programa de incentivo para a inserção de apenados, teria a pena reduzida por meio de seu trabalho no Conselho. A profissional havia sido demandada pelo próprio Conselho. Foi avaliado positivamente o fato de terem a oportunidade de contribuir com a presente pesquisa. No dia da visita de campo, contudo, muitos representantes de instituições com assento no CEDH estavam comparecendo pela primeira vez a uma reunião do Conselho.

Nesse colegiado, observou-se a participação relevante dos representantes da sociedade civil. Não foram identificados muitos conflitos ou divergências de ideias por ocasião do acompanhamento da reunião. Identificou-se a preocupação no acolhimento e acompanhamento de denúncias. O Conselho informou receber muitas denúncias a respeito de violações de direitos no sistema prisional⁹⁹, tendo sido realizadas visitas por conselheiros a algumas unidades.

Do ponto de vista da estrutura, foi expressa a necessidade, principalmente por parte dos conselheiros da sociedade civil, de haver ajuda de custo. A burocracia na utilização do carro disponível ao Conselho também foi apontada como um entrave ao pleno acompanhamento de suas ações.

Sobre sua organização administrativa, os conselheiros declararam que faziam registros das reuniões em livro-ata.

Sobre os mecanismos de registros e acompanhamento dos encaminhamentos, o presidente ressaltou a transparência do ponto de vista do acesso ao cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho, tendo em vista que estas poderiam ser facilmente acessadas, via internet.

Informaram que o Conselho surgiu de uma demanda da sociedade organizada, das entidades que discutem a questão dos Direitos Humanos e de diversos segmentos específicos. Esses grupos sentiram a necessidade de contar com um espaço institucionalizado no qual conseguissem dialogar sobre suas questões, ampliar as discussões e resolver alguns pontos insolúveis antes da existência do Conselho. Essa discussão teve início em 1996, dando origem a um processo de estruturação que obteve maior fortalecimento em 2006.

O Conselho teria contado, segundo relataram, com a participação de “bons” conselheiros, renomados, reconhecidos na sociedade, inclusive presidentes com legitimidade pública. Mas, de alguma forma, teria sido “desmantelado” – não só pelo Estado, mas também pela própria sociedade. Segundo avaliação do entrevistado, o governo não via o Conselho de forma adequada, e o Conselho, por sua vez, não conseguia impor-se diante disso.

Os conselheiros declararam que o colegiado tem diversas atribuições que lhe possibilitam investigar, solicitar documentos, abertura de inquérito, procedimentos administrativos – uma série de atribuições do poder público que permitiam essa atuação mais determinante.

⁹⁹ Relatou-se que cerca de 50% das demandas ao CEDH no Distrito Federal viriam dos presídios, e a atuação nessa área vinha sendo positiva.

As principais intervenções mencionadas por representantes do Conselho nos últimos anos foram:

- Visitas no sistema carcerário;
- A publicação de algumas resoluções;
- Representação ao Ministério Público contra o Governo do Distrito Federal;
- Reintegração do quadro de servidores da assistência social;
- Representação contra a TV Bandeirantes solicitando a retirada de dois quadros que, segundo eles, feriam os Direitos Humanos.

• Foi sinalizada também a atuação do Conselho nas comunidades terapêuticas (havia denúncias de violações de direitos e a não capacitação dos profissionais que lá trabalhavam). Os representantes afirmaram que o Conselho estaria se mobilizando, no período de realização da pesquisa, para a criação de capacitações e fiscalização desses locais.

• Outra atuação forte do Conselho seria na questão das pessoas em situação de rua. Pactuaram alguns atendimentos, via outras Secretarias também. Cerca de 70% das demandas recebidas pelo conselho, de acordo com os entrevistados, seriam relacionadas ao setor penitenciário, mas havia também ênfase nas demandas de violência policial e pessoas com deficiência.

Os entrevistados declararam uma interação regular entre as instituições presentes no Conselho: a atuação nas demandas faria, segundo eles, com que o trabalho fosse realizado com uma relação de proximidade. As reuniões ordinárias do Conselho ocorriam mensalmente.

Esse Conselho mantinha parcerias representativas com algumas instituições e instâncias, como, por exemplo, Poder Executivo; Ministério Público; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Comissão de Direitos Humanos; Universidade; Organização da Sociedade Civil; OAB, entre outras.

O Conselho não dispunha de um Plano de Ação por escrito e os tipos de atendimentos realizados pelo Conselho variavam, predominando, segundo eles, o recebimento de denúncias e demais diligências. Os encaminhamentos realizados a partir dos atendimentos seriam geralmente para as seguintes instituições: Ministério Público; Câmara Legislativa; Assistência Social; Corregedorias; Secretaria de Segurança Pública/DF; Outros. No ano de 2011, foram realizados 48 encaminhamentos. A divulgação sobre a atuação e a oferta de atendimento do Conselho ocorreria pelos seguintes meios: sítio eletrônico do Conselho; panfletos; palestras e visitas. Igualmente, os resultados eram divulgados por sítio eletrônico, *Diário Oficial*, revistas e conferências.

Esse Conselho afirmou dispor de amplos meios de comunicação: televisão, rádio, jornais, informativos impressos, boletins eletrônicos, redes sociais e internet. Não havia, segundo eles, relatórios de atividades do Conselho, mas sim de prestação de contas. Segundo os entrevistados, até a data de desenvolvimento desta pesquisa, não teria

ocorrido nenhum processo de capacitação, interna ou externa, nem agendas para a realização dessas atividades.

Como intervenções programadas, na ocasião, mencionaram: conferências, palestras, reuniões e audiências públicas.

Os entrevistados informaram que não havia dinâmicas estabelecidas de monitoramento e/ou avaliação da própria atuação. O representante do Conselho afirmou acompanhar se as decisões tomadas seriam acolhidas e implementadas pelo governo. Como dificuldades, mencionaram não haver verba suficiente para as atividades do Conselho.

Um representante entrevistado alegou falta de engajamento dos conselheiros, havendo até dificuldade de se compor quórum para a realização das reuniões – especialmente por parte do poder público.

Como meta do CEDH mencionada por um representante, estaria a necessidade de se ampliarem as possibilidades de protagonismo da sociedade civil. Mas os conselheiros reconheciam falta de capacitação da sociedade civil em relação ao conhecimento de seus direitos e, com isso, acabavam sofrendo com as violações. O Conselho, na época de realização da pesquisa, buscava a criação de uma ouvidoria para os familiares dos presos, por conta das constantes violações nesses espaços.

Segundo afirmaram os entrevistados, o Conselho não possuía sede, nem transporte exclusivo. Isso foi apontado como dificuldade para o andamento das atividades do órgão e sua atuação. Também não havia, no período, nenhuma interface com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Os entrevistados informaram que o Conselho possuía relações estabelecidas junto aos Conselhos Estaduais de Combate a Drogas, da Criança e do Adolescente, das Pessoas com Deficiência e outros. Não havia contato com os conselhos municipais, nem informações sobre os existentes.

Como proposições para a qualificação do trabalho do Conselho, listaram:

- Necessidade de realização um monitoramento sistemático por parte de instâncias federais, com o objetivo de garantir a aplicação de recursos e apoio dos governos locais.
- Os conselheiros manifestaram desejo por maior participação da sociedade – que conhecessem esse espaço e se fortalecessem.

5.2.1.10. Conselho Estadual de Direitos Humanos de Goiás

Os entrevistados declararam que faziam registros das reuniões em livro-ata. As reuniões ordinárias do Conselho ocorriam mensalmente e não havia um plano de ação por escrito. Apenas a secretária executiva estava diretamente envolvida com as atividades de apoio à gestão do Conselho. Tratava-se de uma funcionária da Secretaria de Justiça, com graduação em Direito.

Não se identificaram mecanismos de registro e acompanhamento dos encaminhamentos e/ou decisões tomadas pelo Conselho. O presidente entrevistado

atribuiu essa lacuna à falta de estrutura do Conselho, decorrente das frequentes mudanças da secretaria, que interferiam, no período da pesquisa, no pleno desenvolvimento das ações do órgão.

É importante salientar que, em 2011, o Conselho não funcionou. A reunião que marcou a retomada das atividades teria ocorrido em 12 de janeiro de 2012. Sobre esse período de janeiro até momento da pesquisa, não era possível apontar resultados concretos; apenas ações anteriormente registradas, tais como os projetos de desenvolvimento de cursos e ciclos de palestras, além das atividades itinerantes.

Os conselheiros eram indicados pelas instituições de que faziam parte. O representante entrevistado não dispunha de muitos elementos históricos que resgatasse a forma como se teria dado a escolha das instituições com assento no Conselho. Afirmou, no entanto, que, com base em consulta às atas do período anterior de atuação do Conselho, quando este funcionava no âmbito da Secretaria de Cidadania, teria conseguido “avançar”.

O Conselho pretendia desenvolver, no período de realização da pesquisa, por meio de parceria com a Universidade Federal de Goiás, um curso de extensão voltado aos conselheiros e servidores da Secretaria de Segurança Pública. Seriam 15 vagas para cada turma (de conselheiros e servidores). Havia, ainda, a iniciativa de realização de trabalho em conjunto com os conselhos comunitários de Segurança Pública e com a Gerência de Integração Polícia Comunidade. Segundo relatou o representante entrevistado, tratava-se de um canal de interlocução entre a sociedade e as atividades policiais.

O objetivo desse trabalho era, aproveitando uma intervenção itinerante já realizada pela Secretaria de Cidadania, promover eventos cívicos em escolas a fim de trabalhar questões como prevenção ao uso de drogas, prevenção de DSTs e Aids. Dessa forma, o Conselho, segundo o entrevistado, poderia utilizar a rede de contatos já estabelecida pelos CONSEGs para desenvolver suas ações. O Conselho já teria desenvolvido duas cartilhas, com base em materiais elaborados pelo Ministério da Justiça. Esses materiais seriam distribuídos nos eventos. Também foi feito um “trabalho preventivo” no carnaval, usando banners e vídeos por meio da imprensa local. Esse trabalho foi desenvolvido em parceria com o Conselho Antidrogas.

Verificou-se que as parcerias do CEDH estendiam-se para além das representações no próprio Conselho, principalmente com dois setores: a Universidade, por meio dos cursos já descritos, e as organizações da sociedade civil – a “Maçonaria” participa das ações itinerantes de “prevenção”.

Identificaram-se atividades/eventos programados pelo Conselho, tais como um ciclo de palestras na Universidade Federal de Goiás, com fala de autoridades. Os temas seriam diversos: diversidade, Direitos Humanos, violência e criminalidade. O Conselho não realizava, no período estudado, nenhum tipo de monitoramento e/ou avaliação de sua atuação. Não havia relatórios públicos ou publicação de prestação de contas. Ademais, não se verificaram interfaces do Conselho com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. O Conselho só tinha relação estabelecida com o Conselho Estadual Antidrogas de Goiás e com os conselhos municipais relativos à mesma temática, mas não com o de Direitos Humanos.

O representante entrevistado não se manifestou de maneira ampla, mas registrou sua avaliação sobre a localização do Conselho no âmbito da Secretaria de Justiça. Segundo ele, o Conselho desenvolveria suas ações de maneira mais qualificada se estivesse situado no Conselho de Cidadania. Ele tinha a concepção de que atrelar conselhos de Direitos Humanos a Secretarias de Segurança e Justiça interferiria na pauta das discussões, que acabavam, segundo ele, restritas à temática da pasta. Deveria haver, segundo seu entendimento, uma padronização, via deliberação do Governo Federal, sobre a localização institucional dos conselhos de Direitos Humanos. Toda a motivação e a condução do trabalho dos conselhos deveriam provir do Governo Federal, de forma clara e sistematizada. Isso, segundo ele, evitaria a interferência dos contextos políticos locais e a personificação do trabalho em determinados atores, dentro de cada conselho.

5.3. SÍNTESE DOS RESULTADOS: OS PROCESSOS DE INSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

Os CEDHs tendem a apresentar forte participação de organizações da sociedade civil—especialmente por movimentos organizados, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, o Movimento das Pessoas em Situação de Rua; Sindicatos; movimentos de proteção a grupos minoritários como negros, população LGBT, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência e movimentos religiosos (principalmente católicos). Todavia, a paridade não é garantida na maior parte dos conselhos visitados.

A crítica às instituições estatais é verbalizada abertamente, e, em muitas ocasiões, é perceptível a “rivalidade” ou polarização entre os diversos atores.

Observou-se a desconstrução de estigmas negativos acerca da concepção de Direitos Humanos em todas as dinâmicas e entrevistas. Foi muito marcada a fala sobre a necessidade de se abordar o tema Direitos Humanos não como “Direitos de Bandidos”.

O sistema prisional, da mesma forma que nos Conselhos de Segurança Pública, está constantemente presente na pauta dos conselhos, dominando a maioria dos debates.

Uma parte considerável dos conselhos é afastada do conhecimento popular, desenvolvendo atividades com pouca visibilidade ou impacto social. Ademais, foi bastante reforçada a falta de legitimidade dos CEDHs até mesmo frente a órgãos públicos e secretarias de Estado.

Enfatizaram-se a falta de qualificação para o trabalho realizado, a ausência de procedimentos institucionalizados, entre outras questões que demandariam maior reflexão sobre seu papel. É sintomático o fato de que muitos se configuram como ouvidorias, ou órgãos que canalizam denúncias de violações de direitos, perpetradas pelo poder público – passando a ser responsáveis por sua resolução ou seu enfrentamento. Esses aspectos dizem muito sobre a confusão dos papéis dos conselhos. Poucos mencionaram manter foco na formulação de políticas públicas.

Não se buscou identificar, de forma aprofundada, a efetividade e o impacto das práticas desses conselhos nas políticas públicas de cada estado e/ou a mobilização da sociedade em

torno das agendas apresentadas. Para tanto, faz-se necessária uma investigação com recorte qualitativo e com enfoque na dinâmica dos conteúdos discutidos, além de sua aplicabilidade. Dessa forma, o presente trabalho investigativo produziu e organizou um conhecimento sobre os conselhos vigentes ou não, de modo a se pensar como poderiam ser viabilizadas políticas de indução pelo Governo Federal, de modo a garantir e qualificar esses espaços de fortalecimento da experiência democrática no país. Sem dúvida, esse é o primeiro passo para se pensar em formas de aprofundamento e garantia legal dos conselhos no cotidiano da vida política em cada estado.

A partir dos dados expostos pela pesquisa, fica evidente a inexistência de práticas avaliativas e de monitoramento na quase totalidade dos colegiados investigados. Os procedimentos técnico-administrativos seguem um padrão-base, com certa regularidade em alguns, como registros e arquivos. No entanto, esse esforço não produz informação ou indicadores sobre a realidade estadual, aproximando ainda mais os conselhos de uma *repartição pública*.

Os conselheiros, majoritariamente, clamam por intervenções mais diretas de instâncias do Governo Federal, o que, mais uma vez, demonstra falta de clareza sobre o que representa um conselho: a demanda por intervenção governamental de outra esfera federativa poderia ser considerada um movimento na contramão da autonomia política e da participação social. Trata-se, praticamente, de um apelo por “paternidade”. Em contrapartida, observa-se um processo de desresponsabilização do poder público, especialmente o Executivo, já que o CEDH responde a petições e denúncias de violações perpetradas por ele próprio.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSIÇÕES PARA A INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PELO GOVERNO FEDERAL, NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS E DE SEGURANÇA PÚBLICA

6.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS RESULTADOS: POR UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DIREITOS HUMANOS

O primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à relevância de se tentar produzir conhecimento, no campo dos mecanismos de participação da sociedade, tomando como referência os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e de Segurança Pública. A reflexão sobre o conjunto de dados sistematizados, a partir da pesquisa em questão, tem por objetivo chamar a atenção, particularmente, para os pressupostos que devem nortear a política pública no âmbito do efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos Humanos e de Segurança Pública. A ideia de fortalecimento de uma cultura republicana, que considera como eixo fundamental a participação e a transparência das práticas vigentes nesses espaços, foi o que norteou o mapeamento e a publicização da situação atual dessas instâncias.

A exploração do universo dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos, no âmbito desta pesquisa, portanto, realizou-se a partir de um planejamento metodológico que focava na multiplicidade dos atores sociais, das estratégias normativas, das estruturas conceituais e dos contextos sociopolíticos envolvidos nesse campo. Para tanto, a metodologia prevista para a pesquisa se construiu – como o marco que fundamenta e sustenta a compreensão do objeto proposto – por meio de procedimentos e técnicas não rígidos. Com isso, a adaptabilidade se configurou como aspecto importante para a compreensão desse cenário, sendo elemento fundamental em estudos de diagnósticos e mapeamentos de realidades sociais.

O principal desafio enfrentado, nesse processo, foi a mobilização dos atores estratégicos (especialmente, os próprios conselheiros ou gestores locais). Conforme já indicado, foram demandadas repetidas investidas, por parte da equipe de pesquisa, para a obtenção de respostas aos instrumentos de coleta de informações. Todavia, esse é um panorama frequente – e previsível – em estudos exploratórios. Assim é que, no âmbito dos resultados finais, a equipe de pesquisa avalia que o processo de aplicação da metodologia foi positivo. Além dos dados objetivamente encontrados – e apresentados neste artigo –, foram levantadas narrativas pessoais, situações emblemáticas e análises local e conjuntural importantes para a reflexão sobre o contexto brasileiro de democratização da gestão pública, no campo da Segurança Pública e dos Direitos Humanos.

As análises apresentadas a seguir representam reflexões a serem aprofundadas em processos contínuos de exploração desse campo – e não necessariamente considerações conclusivas para as perguntas que nortearam a pesquisa. A proposta é que esta pesquisa subsidie um debate mais amplo e público; o planejamento e a formulação das intervenções públicas; o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação; reformulações e ajustes; entre outras ações. São questões importantes a problematização e a análise crítica sobre a eficácia da gestão pública e do controle social sobre esta – num contexto democrático.

Segue, portanto, uma síntese dos resultados mais significativos encontrados ao longo desta pesquisa e narrados de forma mais detalhada e contextualizada nas seções anteriores.

6.2. SÍNTESES DOS RESULTADOS MAIS RELEVANTES

As variações dos desenhos institucionais e das dinâmicas de funcionamento evidenciadas por esta pesquisa apontam para disparidades significativas, no cenário dos conselhos investigados. Entre elas, formatos de composição; histórico de atuação; diretrizes políticas; linhas de intervenção; abrangência de atribuições; orçamentos; processo de formação e qualificação dos conselheiros; tempo de inserção e articulação com as comunidades locais, entre outras.

Foram identificadas diferenças significativas que – além de dificultar/inviabilizar análises comparativas entre as experiências – constituem elementos sintomáticos da construção de políticas públicas no país. Mesmo havendo, em certos aspectos, diretrizes

comuns, objetivos e orientações gerais predefinidas, é significativa a singularidade das experiências observadas.

Assim, destaca-se como desafio a ser enfrentado no sentido da criação de parâmetros mínimos de estrutura e funcionamento (condições materiais, funcionais e políticas) para o alcance de uma uniformização – em certos níveis desejáveis – dos mecanismos participativos de gestão e controle social de políticas públicas nos campos dos Direitos Humanos e da Segurança Pública. Além disso, a busca efetiva pela participação da sociedade e pela compreensão sobre o papel dos conselhos, como importantes mecanismos de pressão para se avançar na conquista das demandas atinentes a cada um, ainda se configura bastante incipiente.

A partir dos dados expostos em seções anteriores, desenvolvem-se, a seguir, considerações críticas com base em categorias de análise sobre cada campo temático.

6.2.1. Representatividade e Composição

A *paridade* na composição de conselhos – entre representantes do poder público e de instituições da sociedade civil – é característica central na construção de espaços democráticos e participativos, numa tentativa de equilibrar forças políticas em deliberação e possibilitar um processo decisório transparente¹⁰⁰. Entretanto, como já visto, os conselhos pesquisados não apresentam uniformidade nessa concepção, tampouco nas composições analisadas. De acordo com essa concepção, os Conselhos de Direitos Humanos apresentaram variações em suas composições, no que se refere à proporção da participação da sociedade civil. Em contrapartida, destaca-se o Conselho de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, que, para além do equilíbrio numérico, conta com maior quantidade de representantes da sociedade civil do que do poder público.

Já no campo da Segurança Pública, a paridade numérica na composição não foi um elemento verificado. A participação da sociedade civil e de movimentos sociais tem sido frequentemente assimilada a entidades que não necessariamente têm essa função – como Defensoria Pública e Assembleias Legislativas. É de se frisar a centralidade que a Ordem dos Advogados do Brasil adquire ao participar de grande parte dos conselhos pesquisados.

Para além dessas constatações, é preciso relativizar o discurso da paridade reduzida a uma constatação quantitativa. É certo que a desigualdade de forças políticas também consiste em elemento que determina o equilíbrio para a dinâmica deliberativa¹⁰¹. Dessa forma, a paridade na representação – ademais da paridade na composição – se configura no equilíbrio das desigualdades e na abertura de espaço para a efetiva participação, com a valorização da pluralidade.

100 “No que se refere à composição dos Conselhos, seja qual for o número de conselheiros ou a origem das representações definidas pela lei, a paridade deve ser respeitada, inclusive, como mecanismo de equilíbrio nas decisões durante o processo deliberativo” (Moreira, 2001, pp. 24-26).

101 “A paridade na representação dos interesses no interior dos conselhos não é algo que se resolva numa regra numérica de equivalência; antes, é um processo político que envolve a capacidade de construção de redes de solidariedade dentro e fora dos conselhos, de tal forma que seja possível reverter a tradicional prevalência dos interesses estatais e dos seus interlocutores habituais” (Tatagiba, 2002, p. 73).

No que se refere à *representatividade*, ou seja, o componente atinente ao exercício da presidência do Conselho, é importante refletir sobre sua configuração em cada estado observado. No campo da Segurança Pública, por exemplo, apenas no caso do Ceará, a presidência era escolhida pelos próprios conselheiros. Nos demais estados, a legislação instituinte dos conselhos determina que a presidência seja indicada pelo governador ou vinculada a secretarias de Segurança Pública. Quanto aos conselhos de Direitos Humanos, nos estados da Bahia e do Ceará, por exemplo, a presidência era exercida pelo próprio secretário da pasta. A reflexão sobre a representatividade dos conselhos se insere nas concepções de processos democráticos internos à própria estrutura dos conselhos – como mecanismos de democratização da gestão pública.

Nesse sentido, é importante, do ponto de vista da política nacional, a orientação para que, nas instâncias estaduais, se procure avançar, de forma a se alinhar com alguns dos conselhos nacionais, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), que, em sua configuração, garante a participação dos três segmentos diretamente afetados pela política de Segurança Pública, quais sejam: gestores públicos, trabalhadores da área da Segurança Pública e sociedade civil. Mais que isso, seria fundamental se pensar em formatos legais, no momento do incremento e da indução de políticas de responsabilidade do Governo Federal para os estados, de pactuação para a implementação dessas políticas, garantindo-se o comprometimento dos governantes para fortalecer, de forma ampla, os espaços dos conselhos de direitos. Esse deveria ser um ponto a ser monitorado e avaliado como bom desempenho ou não do Estado.

6.2.2. Interações Democráticas

Ao conceber os conselhos como espaços institucionalizados de interação democrática entre Estado e sociedade civil, destaca-se a verificação de desequilíbrios significativos que ultrapassam a questão quantitativa já indicada.

Composições majoritariamente marcadas por agentes estatais (incluindo-se a presidência), gestão financeira determinada por órgãos estatais e conhecimento especializado da burocracia são os elementos identificados nesta pesquisa como influenciadores das dinâmicas de trabalho e interações dos conselhos. Na prática, em muitos casos identificou-se uma orientação unilateral dos interesses estatais na condução das atividades e na interação entre os conselheiros.

Essa constatação perpassa análises recorrentes sobre a concentração de poder e a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. De fato, “os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas”¹⁰².

Com isso, surgem debates sobre a instrumentalização dos conselhos, pelo poder público, de dois modos: neutralização e institucionalização das lutas sociais, por um lado; e desresponsabilização do Estado, por outro.

¹⁰² Tatagiba, 2002, p. 79.

Com a formalização dos espaços e mecanismos de participação da sociedade na atuação governamental, estariam restritas as possibilidades alternativas de participação e *contraparticipação*, no sentido de representar a atuação da sociedade em campos não viabilizados – ou mesmo fechados – pelo poder público: movimento de resistência, por excelência. Com isso, cada vez mais, vem sendo questionado o potencial representativo dessas instâncias participativas e de controle social¹⁰³.

De um lado, um processo de abertura de espaços públicos participativos, cujo marco formal é a Constituição de 1988; de outro, a aposta num Estado mínimo neoliberal, em que pesem suas responsabilidades sociais¹⁰⁴. Os reflexos da disputa política instaurada pela confluência dos projetos são variados, incluindo incerteza quanto ao espaço da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Seja em termos de conceituação ou de efetivação, trata-se de um campo repleto de dicotomias e tensões. Relações ambíguas e polarizadas manifestam-se com frequência nesse campo, especialmente na esfera política, onde os atores envolvidos – poder público e sociedade civil – constantemente se enfrentam, numa dinâmica formada a partir da lógica da luta por direitos e do conflito¹⁰⁵. É importante destacar que os atores sociais envolvidos não se limitam a dois blocos: poder público e sociedade civil, até porque esses grupos não são uníssonos. O poder público, por exemplo, envolve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as esferas da União, estados e municípios. E, como sociedade civil, concebem-se não apenas movimentos sociais e ONGs, mas também a mídia, a universidade e a população em geral, entre outros.

Em termos de concepções teóricas, as temáticas envolvidas nas discussões sobre participação social são cercadas de discordâncias e dificuldades conceituais. Essas dificuldades estão relacionadas a diferenças de compreensão de variadas unidades de análise, especialmente o papel da sociedade civil, bem como à postura esperada do poder público e as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas.¹⁰⁶

6.2.3. Sustentabilidade Financeira

Nessa categoria, há dois aspectos a serem ponderados: o primeiro se refere ao suporte orçamentário para viabilizar as atividades dos conselhos; o segundo consiste na autonomia financeira dos conselheiros.

Quanto aos orçamentos dos Conselhos – sem mencionar a gestão de fundos públicos, propriamente –, trata-se de questão sensível. Conforme já indicado, a maior parte dos conselhos pesquisados não dispõe de orçamento próprio e têm todos os seus recursos (materiais e humanos) cedidos pelo órgão público a que se vincula formalmente. Neste ponto, é preciso problematizar os possíveis efeitos dessa estrutura, no que se refere à autonomia política e deliberativa dos conselhos¹⁰⁷. Destaca-se, em contrapartida, o Conselho de Segurança Pública do Ceará, que conta com orçamento anual definido.

103 Azevedo *et al*, 2004.

104 Dagnino, 2004.

105 *Idem*.

106 Jaccoud *et al*, 2005.

107 V. Gohn, 2001.

Quanto ao aspecto pessoal dos componentes dos conselhos, nas diversas experiências pesquisadas, a questão das desigualdades de condições é notória, especialmente se compararmos o caso dos *agentes estatais* cuja vinculação institucional é afinada com o objetivo final de existência do conselho e de representantes da *sociedade civil* e de *movimentos sociais* que nem sempre desenvolvem essa atividade mediante ajuda de custo – atuando, muitas vezes, por conta de compromissos com a militância. Neste último caso, os gastos decorrentes da atuação nos conselhos podem ser determinantes para o grau de envolvimento e dedicação, bem como no que diz respeito ao perfil dos atores identificados nesses espaços.

A questão ainda é mais extrema no caso de atores oriundos de municípios distantes das capitais estaduais. Nesses casos, a frequência a reuniões ordinárias, por si, representaria um obstáculo à sua participação política. Alguns conselhos estudados identificaram esse ponto de tensão e já esboçam – em graus distintos – a preocupação de desconcentrar, geograficamente, as atividades dos conselhos ou estimular as alternativas de participação a partir da descentralização ou “interiorização”¹⁰⁸.

Não se defende, por outro lado, que a atividade de participação em conselho seja remunerada. Entretanto, em relação a esse desafio, há necessidade de um debate mais aprofundado, para o apontamento de eventuais alternativas. A questão financeira tem sido apontada como fator para a alta rotatividade dos conselheiros ou a falta de assiduidade nas discussões – o que traz sérias implicações para o funcionamento do conselho e o cumprimento de suas atribuições.

Nos dois campos temáticos pesquisados, a sustentabilidade dos conselheiros revela-se, portanto, tema fundamental para a reflexão da sustentabilidade do próprio modelo conselhistas que vem sendo difundido no país.

6.2.4. Qualificação e Capacitação

Outra questão observada durante a pesquisa se referia a modelos de capacitação e formação dos conselheiros e demais atores que circundam o cenário participativo da gestão pública. Para além desta pesquisa, a inexistência de mecanismos e iniciativas de capacitação de conselheiros é um dado recorrentemente evidenciado na avaliação de capacidades para eventuais intervenções ativas no diálogo deliberativo no interior dos conselhos e da efetiva participação¹⁰⁹ dos conselheiros.

Conforme já apresentado, o nível de escolaridade dos conselheiros entrevistados era alto: grande parte tinha nível superior ou mesmo pós-graduação. Esse fato, entretanto, não denota uma atuação necessariamente qualificada por parte dos conselheiros, já que essa exigiria uma formação específica no campo atinente à temática do conselho em questão. Ademais, as disparidades relativas ao saber técnico e à experiência prática podem resultar em hierarquizações que em muito influenciam as dinâmicas deliberativas nos conselhos. Daí que os processos de capacitação e qualificação de conselheiros têm

108 É o caso, por exemplo, do que foi indicado no CONESP do Pará.

109 “O problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos. Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos” (Tatagiba, 2002, p. 70).

função central no equilíbrio de forças políticas: “minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de modo a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos”¹¹⁰.

Nesse caso, seria fundamental pensar um tipo de formação voltado ao entendimento do que seria um conselho de direito, o “porquê” de sua existência, qual o papel dos conselheiros, quais critérios e qualificação deveria ter, como trabalhar as demandas de modo efetivo, como atuar de modo que as discussões reverberem junto à sociedade etc.

Nas visitas de campo – aos conselhos de ambas as áreas temáticas –, foram muitas as manifestações de conselheiros no sentido de que não terem uma visão geral sobre seu papel. Igualmente, em vários estados, verificou-se a falta de sensibilização de muitos conselheiros quanto à necessidade de capacitações específicas. Particularmente no que se refere aos conselhos de Segurança Pública, onde foi identificado alto índice de conselheiros com formação jurídica, isso pareceu especialmente sintomático.

6.3. PROPOSIÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DE CONSELHOS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

As exposições e análises apresentadas neste artigo apontam para um cenário extremamente heterogêneo no que se refere aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos, não somente quanto aos aspectos locais e temporais de cada experiência pesquisada, mas, principalmente, quanto à configuração dessas experiências: a heterogeneidade é manifesta nas incidências políticas, nos discursos, nas dinâmicas e nos desenhos institucionais encontrados no universo observado.

Com raras exceções, ao longo da pesquisa desenvolvida, foram encontrados elementos que apontam baixa institucionalidade, descontinuidade frequente e pouca ou nenhuma interlocução entre as experiências existentes. A distância entre teoria e prática, neste caso, impõe o questionamento sobre o alcance de conceitos formulados e reproduzidos num cenário composto por atores sociais tão diversos.

Destoando do que preconizam os marcos teóricos e conceituais apresentados no início deste artigo, e que orientaram a observação e as análises realizadas no âmbito desta pesquisa, os conselhos investigados, em sua maioria, não se constituíram como “órgão público de caráter deliberativo e [ou] consultivo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária”. Tampouco, de modo geral, “influem constitutivamente na vontade normativa do Estado” ou mesmo “sujeitam o Estado a elaborar normas de forma compartilhada com a sociedade civil”¹¹¹. Em muitos dos casos descritos, sequer se confirma a conceituação mais genérica de um conselho, segundo a qual:

Instrumentos de um novo modelo de gestão, no qual a descentralização da responsabilidade pela prestação dos serviços, associada ao modelo participativo, aproxima o processo decisório do nível de execução, os Conselhos devem contribuir para o controle social sobre a efetividade e eficácia das ações, programas e serviços, tanto quanto para o exercício do

110 Tatagiba, 2002, p. 71.

111 Moreira, 2001, pp. 22-23.

direito constitucional de cobrar administrativa ou judicialmente, mediante representação, aos órgãos competentes na conformidade da legislação específica, que os órgãos responsáveis pelas políticas sociais cumpram os objetivos constitucionais na conformidade das ações previstas.¹¹²

Em outros cenários – talvez mesmo pela existência de legislações federais norteadoras¹¹³ –, os espaços denominados *conselhos* parecem apresentar uma configuração mais uniforme em sua configuração¹¹⁴. Sem entrar no mérito dos resultados obtidos, essa percepção impõe desafios à sustentabilidade política de instâncias que se fundam na demanda por uma gestão pública compartilhada e transparente que parece entrar em conflito com a descentralização e a autonomia¹¹⁵ político-administrativa.

No Brasil, a estrutura organizacional das políticas sociais vem sendo descentralizada entre os entes federativos desde os anos 1990¹¹⁶ (ARRETCHÉ, 1999). A descentralização e a municipalização de políticas sociais devem ser acompanhadas de observação dos formatos e desenhos das políticas propostas.

No caso brasileiro — um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos —, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social.¹¹⁷

Numa perspectiva crítica¹¹⁸, tem sido amplamente relativizado o componente democrático diretamente vinculado à descentralização: compreende-se que a descentralização, por si só, não garante a gestão democrática, especialmente num país marcado por relações de assistencialistas e clientelistas entre comunidades locais e suas autoridades políticas.

(...) a nova situação autonomista [pós-1988] veio sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos, no acesso aos bens e serviços públicos.¹¹⁹

112 Idem.

113 “A redemocratização trouxe o fortalecimento do viés descentralizador, tanto do municipalismo como do estadualismo, mas isso não significou um esvaziamento do poder central” (LOPEZ, F. G. et al., 2010, p. 185). Essa observação tem levado autores a caracterizar, no contexto político, a partir de uma descentralização dirigida ou tutelada, como ilustrado no repasse de recursos do Governo Federal às instâncias locais, a implementação de políticas sociais.

114 É o caso, por exemplo, na área da saúde, com a Lei Orgânica n. 8.142/1990; da Criança e Adolescente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990; e da Assistência Social, com a Lei Orgânica n. 8.742/1993.

115 A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração: estados e municípios brasileiros são entes federativos autônomos (Arretche, 1999).

116 Sobre esse processo de descentralização, Marta Arretche descreve: “Alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80, têm impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social. No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isso implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (Arretche, 1999, p. 112).

117 Arretche, 1999, p. 112.

118 “Na visão mais otimista sobre este processo, descentralizar significaria maior democracia e eficiência governamental. Numa posição mais crítica, alguns autores realçam que repassar o poder às municipalidades pode gerar novas formas de clientelismo e transferir encargos sem que os municípios estejam preparados para produzir as políticas públicas” (Abrucio et al., 2010).

119 Lopez, F. G. et al., 2010, p. 185.

De fato, municípios e estados têm distintos níveis de capacidade administrativa, capacidade técnica, recursos técnicos, equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à descentralização, carecendo da ajuda expressa de níveis superiores de governo, a fim de modernizar sua estrutura e seus modelos de gestão¹²⁰.

É importante destacar que grandes discussões pela sociedade civil se concentram em críticas a esse modelo de descentralização fragmentada entre União, estados e municípios. A ausência de uma descentralização mais sistêmica e orgânica, focada nas relações intergovernamentais, na coordenação federativa¹²¹, resulta em grandes problemas atuais para a construção e a implementação de políticas públicas efetivas e com abrangência em todo o território nacional. A sobreposição de políticas nacionais, estaduais e municipais é um elemento sintomático, que gera, por um lado, multiplicidades de mecanismos semelhantes disponíveis em determinadas regiões, e a ausência total de mecanismos em outras. Como resultado, há grandes desigualdades regionais em termos de distribuições de políticas públicas no país¹²².

A socialização das experiências significativas na área é ainda precária. São pouco difundidos os estudos sobre o tema e diretrizes básicas orientadoras à gestão pública, nesse setor. Necessita-se, inicialmente, redefinir radicalmente a própria concepção de *democratização da gestão pública, gestão compartilhada, participação popular, controle social*, entre muitos outros. Numa esfera institucional mais ampla, é importante aprofundar o debate público sobre a interação entre atores estatais e da sociedade civil, especialmente no que tange a absorção das agendas dos movimentos sociais críticos da área de Direito¹²³, por parte de órgãos estatais.

Nesse sentido, é imperativo o aprofundamento de um campo de saber que contemple as especificidades nessa área – seja através da esfera acadêmica, seja no domínio das organizações da sociedade civil, seja no âmbito do próprio poder público. Esse aprofundamento implica, em última análise, uma redefinição quanto a cada um dos aspectos anteriormente elencados.

De fato, ao longo da presente pesquisa, diferenças estruturantes foram observadas e descritas neste artigo. Em grande parte, essas diferenças podem ser atribuídas a especificidades locais e dos variados atores envolvidos. Entretanto, cabe questionar até que ponto o cenário se constitui em uma construção política em resposta a demandas sociais e com mecanismos efetivos de participação popular e de controle social da gestão pública – bem como a partir de uma definição clara dos papéis a serem desempenhados pelos mais variados atores sociais, direta ou indiretamente.

Trata-se de um debate a ser promovido a partir de uma série de proposições levantadas ao longo deste artigo. Principalmente, faz-se necessário garantir certos pressupostos a esse debate, tais como:

120 V. Arretche, 1996.

121 V. Lopez, F. G. *et al.*, 2010.

122 V. Arretche, 1996.

123 Uma “mudança cultural geral está dirigida à legislação, que não é vista como principal fonte do direito. Não é somente o reconhecimento de outros corpos de normas que disputam o privilégio da eficácia. Mas, no caso da nossa tradição, isto significa uma revalorização da noção de contrato, em detrimento de relações estatutárias. É o reforço de uma perspectiva individual contra uma visão coletivista, que localizava o Estado como um agente necessário para a efetivação do interesse público ou do bem comum” (Veronese, 2007, p. 17).

- Organização de *base de dados* consolidados (para publicização nos sites do Ministério da Justiça e da Secretária de Direitos humanos) a serem utilizados como fonte de pesquisa, monitoramento e observação por observatórios de conselhos, especialmente, criados nos centros de pesquisas de excelência;
- Um *sistema integrado* de ações interconselhos e intersetores – e de interlocução entre esferas federativas;
- A *capacitação continuada* dos atores sociais envolvidos, para qualificação de espaços públicos e prática conselhistas, sobre os temas da pasta em questão e sobre a concepção de política pública, participação e controle social;
- A construção sistêmica de *indicadores*, com garantias de publicidade e transparência que viabilizem o monitoramento das próprias instâncias de controle social;
- Orientação política para *revisão dos marcos legais* dos conselhos, para que se garantam a transparência e a publicidade; composição paritária; mecanismos democráticos de seleção de conselheiros e das presidências e vice-presidências, com mandatos intercalados entre poder público e sociedade civil;
- Processos participativos para a elaboração das leis municipais e estaduais de criação dos conselhos – precedidas de discussões amplas, por meio de fóruns e consultas públicas;
- Agenda de realização de eventos e *encontros interconselhos* que promovam a troca de experiências;
- Maior difusão de iniciativas de *consultas públicas* e de ferramentas de *prestação de contas*;
- *Apoio financeiro* e *garantia de orçamento*, para autonomia institucional e constituição de recursos humanos necessários seu papel social na construção de um controle social efetivo;
- autonomia administrativa e independência política e decisória, recebendo apenas suporte técnico do órgão governamental a que se vincula;
- *Seminários* que possam promover debate sobre conselhos: seus conceitos, natureza e atribuições;
- Campanhas nos meios de comunicação para sensibilização da sociedade relativa à importância dos conselhos e do papel das conselheiras e dos conselheiros;
- Instituição de *comissão interestadual e intermunicipal* que possa definir e discutir publicamente as estruturas, composições e atribuições dos conselhos, em uma perspectiva nacional – assim como os desafios e entraves indicados pelos conselheiros e levantados ao longo desta pesquisa (sustentabilidade financeira, dedicação de carga horária e assiduidade dos conselheiros, regionalização/capilarização de atividades no território, etc.);

- Reestruturação dos conselhos, a fim de que se constituam efetivamente como órgãos deliberativos, consultivos e com poderes para realização de inspeção, fiscalização e avaliação das políticas e das instituições que as implementam;

- Ações de *autodivulgação, publicidade e prestação de contas* sobre suas práticas, seus atos e suas atividades (como, por exemplo, portais virtuais constantemente atualizados);

- Construção de canais de comunicação e participação dos diversos segmentos da sociedade.

Defende-se, ainda, que a institucionalidade e a sustentabilidade do modelo conselhistas pressupõem a configuração de espaços públicos transparentes e participativos que deem conta de: (a) operar segundo o marco da transversalidade, da cogestão e do compartilhamento de responsabilidades; (b) assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação e controle social; e (d) promover gestão pública participativa e descentralizada, com avaliação e monitoramento permanentes.

Por fim, no que se refere a aspectos específicos de cada área temática estudada, destacam-se as seguintes proposições:

Sobre o campo da Segurança Pública, que sejam

- definidas e priorizadas politicamente as formas de participação efetiva da sociedade nos conselhos e nos mecanismos de construção das políticas públicas;

- aprofundados os debates públicos sobre as modalidades de participação no que se refere aos Gabinetes de Gestão Integrada, Conselhos Comunitários de Segurança e Conselhos Estaduais/Municipais de Segurança Pública;

- formuladas diretrizes e fomentadas atividades de formação e qualificação dos conselhos articuladas regional e nacionalmente;

- fomentadas pesquisas específicas para cada modalidade de representação;

- definidos e discutidos os papéis dos **Conselhos Estaduais Penitenciários**, em articulação com os demais conselhos e modalidades de participação;

Sobre o campo dos Direitos Humanos, que sejam

- fomentadas pesquisas no campo dos **Conselhos Estaduais Penitenciários**, para analisar a grande demanda do sistema prisional identificada aos conselhos de Direitos Humanos;

- firmados convênios e parcerias com Universidades e centros de pesquisa especializados, para mapeamentos e análises concretas a respeito das realidades locais na esfera dos Direitos Humanos, com o levantamento das principais demandas locais para;

- formuladas diretrizes e fomentadas de atividades de formação e qualificação dos conselhos articuladas regional e nacionalmente;
- debatidas publicamente ações integradas e estruturantes que componham um planejamento regional e nacional – considerando este campo transversal a diversas temáticas no âmbito de políticas e conselhos setoriais;
- articuladas com demais conselhos de direitos, para a construção de políticas e ações transversais e intersetoriais, tais como nas áreas de saúde, educação, cultura, segurança pública, trabalho e assistência social – com especial atenção ao recorte de gênero, raça/etnia, diversidade sexual, deficiência;
- aprovado imediatamente o projeto de lei que cria o Conselho Nacional de Direitos Humanos;
- adotadas medidas educativas pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, que potencializem a presença de entidades da sociedade no processo de construção da interação do poder público com a sociedade;
- promovidos mecanismos participativos para o acompanhamento do orçamento público (nacional, estadual e/ou municipal), aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Planos Plurianuais, no que tange a temáticas de Direitos Humanos e políticas sociais;
- realizadas de oficinas, encontros e seminários temáticos para ampliar e aprofundar as discussões sobre os Direitos Humanos com a sociedade em geral, e setores específicos (terceiro setor, movimentos sociais, universidades e diferentes instâncias do poder público);
- elaborados Relatórios Periódicos sobre a situação dos Direitos Humanos (no País, estado ou município) e de cumprimento dos planos e programas publicados.

REFERÊNCIAS

ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). Um novo Marco Legal para as ONGs no Brasil: Fortalecendo a Cidadania e a Participação Democrática. 2009. Disponível em: <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/Marco%20Legal.pdf>

ABRUCIO, F. L.; Filippim, E. S. “Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense”, RAC, Curitiba, v.14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf>

ANDRÉA, Rita de Cássia Lima. “A Participação da População através do Pronasci”. In GENRO, Tarso. Cadernos Temáticos da Conseg – Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

ANTUNES, Elaine Antonio. Segurança Pública é Coisa de Polícia? Considerações a respeito da importância da participação da Sociedade na Política de Segurança Pública. TCC de

Pós-Graduação em Segurança Pública, Cultura e Cidadania (41 f.). Orientadora: Miriam K. A. Guindani. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

ARRETCHE, M. “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1996, 11(31), pp.44-66.

_____. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 1999, v. 14, n. 40, pp. 111-141. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>

_____. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR, O. A. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 10 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONI, V; QUARESMA, S. J. “Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais”, *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 2, nº. 1 (3), janeiro-julho/2005, pp. 68-80. Acesso em 21 de setembro de 2010. Disponível em: www.emtese.ufsc.br.

BRASIL – CONASP. Portaria n. 3.938, de 18 de novembro de 2009. Aprova a Resolução n. 2 (regimento interno) do CONASP/Pleno.

BRASIL. Decreto n. 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a estrutura, composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e dá outras providências.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Texto-Base, 2011-2012. Brasília: CGU, 2012. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/texto-base/>

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília, SDH/PR, 2010. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis: Vozes, 2004.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

COUTINHO, C. N. “Notas Sobre Cidadania e Modernidade”, *Revista Ágora Políticas Públicas e Serviço Social*. Ano n. 03, dezembro de 2005. Acesso em: julho de 2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=notas%20sobre%20cidadania%20>

e%20modernidade&source=web&cd=1&ved=0CFcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.assistentesocial.com.br%2Fagora3%2Fcoutinho.doc

CURY, Antonio. *Organização e Métodos: uma visão holística*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2005

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". In Daniel Mato (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DOMBROWSKI, Osmir. "Os Conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais". In *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Acesso em 10/02/2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CF4QFjAC&url=http%3A%2F%2Frevista.unioeste.br%2Findex.php>

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. "O papel dos conselhos gestores na gestão urbana". In *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, V. M. S.; RODRIGUES, M. L. A. *Formação de conselheiros em direitos humanos*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007, vv. 1 e 2.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da e BEGHIN, Nathalie. "Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias". In *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. Acesso em 20 de junho de 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Ed. Atlas, 1985.

LOPEZ, F. G.; SILVA, F; PIRES, R. (orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, v. 1.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. "O desenho institucional dos conselhos gestores". In LYRA, Rubens Pinto (org.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, v. único, p. 390. Acesso em 10 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.npms.ufsc.br%2Fpublic%2FArtigo%25204.6--PPUT63uBoLm9AThnd3KAw&usg=AFQjCNHyktUoVS0CETkH14aCiUqmYWyGQA>

LYRA, Rubens Pinto. “Gestão participativa no Brasil: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça”. In *Lusotopie*, 2003. Acesso em 10 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr%2Fpinto2003.pdf&ei=QHnLT6_MOYqQ8wT5_oWIDw&usg=AFQjCNGTXIoS9Ef2naOvgW7M4mD65hcleQ

MATTOS, P.; LINCOLN, C. L. “A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise”, *Revista de Administração Pública*, n. 39(4), jul.-ago. 2005. Acesso em 21 de setembro de 2010. Disponível em: <http://portal.revistas.bvs.br/index.php?search=Rev.%20adm.%20publica&connector=ET&lang=pt>

MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. “Instância Deliberativa das Políticas Públicas de Cunho Social: Contorno Jurídico dos Conselhos”. In *Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Informativo CEPAM*, n. 3, 2 ed. São Paulo: CEPAM, 2001. Acessado em 23 de junho de 2012. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf

OLIVEIRA, Djalma. *Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial*. São Paulo: Atlas, 2005.

PATRÍCIO, Luciane. “Participação social e o campo da segurança pública: dilemas e desafios”. In *Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos. Cadernos Temáticos da CONSEG*, ano I, n. 09. Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SCHEINVAR, Estela. “Os conselhos e a gestão da política para a infância e a adolescência”. In *Sociedade em debate. Pelotas*, pp. 137-166. Acesso em 23/8/2011. Disponível em: http://www.ucpel.tche.br/revista_soc_debate/arq_artigos/26_v9n2Jun2003/05Estela.pdf

SIMÕES, Renato. “Segurança pública e participação popular: uma avaliação”. In *GENRO, Tarso. Cadernos Temáticos da Conseg – Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Movimentos sociais e conselhos”. In *Cadernos ABONG*, n. 15, 1996. Acesso em 23 de junho de 2012. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Movimentos%20Sociais%20e%20Conselhos.pdf>

VAUGHN, S. et al. *Focus group interviews in education and psychology*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996.

VERONESE, Alexandre. “Projetos judiciais de acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais”, *Revista Direito GV*, v. 3, n. 1, Jan-jun. 2007.

LISTA DE SIGLAS

CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEDH	Conselho Estadual de Direitos Humanos
CNDPH	Conselho Nacional de Defesa da Pessoa Humana
COESP	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Espírito Santo)
CONDEPE	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CONESP	Conselho Estadual de Segurança Pública
CONESP(s)	Conselho(s) Estadual(is) de Segurança Pública
CONSEG	Conselhos Comunitários de Segurança Pública
CONSPERJ	Conselhos de Segurança Pública do Rio de Janeiro
DIUC	Divisão de Integração Universidade Comunidade
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
MJ	Ministério da Justiça
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NIAC	Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania
NUPPVAJ	Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPCAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPS	Partido Popular Socialista
PR-5/UFRJ	Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEASDH	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEGUP	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UF	Unidade Federativa

