

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Administração Pública

Ana Luísa Barbosa da Silva

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO:
uma análise da trajetória e desenho institucional participativo do CONDEL Programa
de Proteção a Defensores de Direitos Humanos

Belo Horizonte

2018

ANA LUÍSA BARBOSA DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO:
uma análise da trajetória e desenho institucional participativo do CONDEL Programa
de Proteção a Defensores de Direitos Humanos

Projeto de Monografia apresentado à Escola de
Governos Paulo Neves de Carvalho como
requisito para graduação em Administração
Pública.

Orientadora: Professora Doutora Flávia Paula
Duque Brasil

Belo Horizonte

2018

Silva, Ana Luísa Barbosa da.
586p Participação social e conselhos dos programas de proteção
[manuscrito] : uma análise da trajetória e desenho institucional
participativo do CONDEL Programa de Proteção a Defensores de Direitos
Humanos / Ana Luísa Barbosa da Silva. – 2018.
[11], 68 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Flávia Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 69-74

1. Participação social – Direitos humanos. 3. Programa de
Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). I. Brasil,
Flávia Paula Duque. II. Título.

CDU 342.7.001

Ana Luísa Barbosa da Silva

Participação Social e conselhos dos programas de proteção: uma análise da trajetória e desenho institucional participativo do CONDEL Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos

Monografia

Bacharelado em Administração Pública

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro
Administração Pública

Aprovação pela Banca Avaliadora:

Professora Doutora Flávia Paula Duque Brasil (orientadora)

Professor Ricardo Carneiro

Professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte, 23 de Novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente agradecer ao universo por essa linda jornada e por todas as lições aprendidas. À minha brilhante orientadora, Flávia Brasil, por toda paciência, calma, carinho e todos os conhecimentos que foram passados por ela, vou levá-los por toda minha vida. À minha família por serem meu alicerce e meu farol, que sempre que estou perdida, me guiam para a direção certa. À equipe da DPPDH por mostrarem o quê é trabalhar com amor e competência. Aos meus queridos colegas, amigos, e a todos os moradores do meu coração, obrigada por segurarem a minha mão e fazerem parte dessa história comigo.

“Um direito adiado é um direito negado”

Martin Luther King, Jr.

RESUMO

O presente trabalho tem como temática a participação social em conselhos ligados à proteção dos direitos humanos, com o foco nos conselhos dos programas de proteção da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (*SEDPAC*), sendo eles: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (*PROVITA-MG*), Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (*PPCAAM-MG*), e Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (*PPDDH-MG*), com ênfase específica recaiu sobre este último. O objetivo desse trabalho é analisar a trajetória, desenho institucional participativo e funcionamento no Conselho deliberativo *PPDDH-MG*. Para tanto, a partir de revisão bibliográfica, os conselhos são situados em relação à arquitetura participativa no Brasil contemporâneo e ao tema dos direitos humanos e sua proteção. Abordam-se as características do desenho institucional, das práticas e funcionamento do *CONDEL*, e aspectos que contribuem ou limitam a participação da sociedade civil nesse espaço. Para a elaboração deste realizaram-se: a revisão bibliográfica acerca de temáticas pertinentes; levantamentos da legislação acerca dos programas; levantamentos documentais e de dados da Diretoria de Proteção e Defesa de Direitos Humanos (*DPDDH*); entrevistas semi-estruturadas com atores-chave vinculados ao Conselho deliberativo *PPDDH*. É possível concluir, a partir desse trabalho destaca-se um esforço dos membros do conselho deliberativo para exercer a participação nesse espaço, entretanto há limites para tal. Isso evidencia a necessidade de aprimoramento do desenho institucional e processo participativo.

Palavras-chave: Participação Social. Desenho Institucional Participativo, Direitos Humanos; Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; Programas de Proteção aos Direitos Humanos.

ABSTRACT

The present work focuses on social participation in councils related to the protection of human rights, focusing on the councils of protection programs of the Secretariat of State for Human Rights, Social Participation and Citizenship (SEDPAC). Victims and Witnesses Threatened (PROVITA-MG), Program of Protection to Children and Adolescents Threatened of Death (PPCAAM-MG), and Program of Protection to Human Rights Defenders (PPDDH-MG), with specific emphasis on the latter. The objective of this work is to analyze the trajectory, participatory institutional design and functioning in the deliberative Council PPDDH-MG. Therefore, based on a bibliographical review, the councils are situated in relation to the participatory architecture in contemporary Brazil and to the theme of human rights and their protection. The characteristics of CONDEL's institutional design, practices and functioning are discussed, as well as aspects that contribute to or limit the participation of civil society in this area. For the elaboration of this one was carried out: the bibliographical revision on pertinent topics; surveys of legislation on programs; documentary and data surveys of the Directorate for the Protection and Defense of Human Rights (DPDDH); semi-structured interviews with key actors linked to the PPDDH deliberative council. It is possible to conclude from this work an outstanding effort is made by the members of the deliberative council to exercise participation in this space, however there are limits to this. This highlights the need to improve the institutional design and participatory process.

Keywords: Social Participation. Institutional Participatory Design, Human Rights; Deliberative Council of the Program for the Protection of Human Rights Defenders; Programs for the Protection of Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

CF-88 – Constituição Federal de 1988

CONDEL – Conselho Deliberativo

CONDEL- PPDDH – Conselho Deliberativo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos

CONGES – Conselho Gestor

DPDDH – Diretoria de Proteção e Defesa de Direitos Humanos

IP - Instituição Participativa

OSC – Organização da Sociedade Civil

ONU - Organização das Nações Unidas

PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos

PPCAAM-MG - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPDDH-MG - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos

PROVITA - Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	TEORIA DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE PROGRAMAS.....	19
2.1	Teoria Democrática e Participação Social	19
2.2	Participação social, instituições participativas e desenho institucional.....	25
2.3	A construção da arquitetura participativa no Brasil	30
2.4	Conselhos de políticas, programas e temáticos	32
3	PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SEUS CONSELHOS.....	34
3.1	A pauta de direitos humanos no Brasil	34
3.2	Programa de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA.....	37
3.3	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM	37
3.4	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PPDDH.....	39
3.5	Conselhos dos programas de proteção no Estado de Minas Gerais.....	42
4	UMA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO PPDDH	46
4.1	Modelo de Análise	46
4.2	Análise do desenho Institucional do CONDEL PPDDH.....	48
4.2.1	Organização e composição do CONDEL PPDDH-MG	49
4.2.2	Seleção dos representantes.....	53
4.2.3	Direito a voz e voto.....	57
4.2.4	Definição de pauta	59
4.2.5	Como se dá a deliberação e o processo decisório	60
4.2.6	Vínculo entre processo decisório do Conselho Deliberativo e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais.....	62
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6	REFERÊNCIAS	69
7	APÊNDICE	75

1 INTRODUÇÃO

A participação social tem sido considerada como um meio de democratização das relações entre Estado e sociedade. Como indica Rocha (2008) também se constitui como um fundamento para o exercício da cidadania.

A partir do processo de redemocratização do país, a participação social consolidou-se como um marco na Constituição da República Federativa de 1988 (CF-88). A Carta Magna prevê mecanismos de participação (como o Plebiscito, Referendum e Iniciativa popular de projetos de Lei) e preconiza em diversos artigos a participação social e a criação de espaços com essa finalidade (FARIA, RIBEIRO, 2011). Nos momentos subsequentes, o conjunto da legislação das políticas sociais requer a criação e institucionalização de espaços de participação, notadamente os conselhos.

No que tange as políticas públicas, a criação de canais de participação assentou-se nas premissas de que eles proporcionariam a democratização das relações sociais, dos processos políticos, possibilitariam o seu controle social e, concomitantemente se desdobrariam em maior eficácia na gestão de políticas (FARIA, RIBEIRO, 2011). Além disso, esses espaços teriam o intuito de permitir a participação de grupos historicamente excluídos do processo decisório de formulação e gestão de políticas.

As experiências institucionalizadas de participação social que se constroem a partir do final dos anos 1980 foram conceituadas por Avritzer (2009) como “instituições participativas” (IPs), entendidas como as diferentes maneiras de incorporar cidadãos e sociedade civil no processo deliberativo acerca de políticas públicas.

As instituições participativas englobam os conselhos (em seus diversos tipos), as conferências, os orçamentos participativos, os comitês, os processos de participação nos planos diretores municipais, as audiências públicas, as mesas de negociação, dentre outros desenhos participativos, que incluem interfaces virtuais de participação.

Com o impulso da CF-88, em suas premissas de descentralização e de democratização, e da legislação infraconstitucional posterior, na década de 1990

ocorreu a ampla disseminação e pluralização das IPs no país. A ampliação do leque das IPs proporcionou grande diversidade quanto os processos participativos, desenhos e capacidades de fortalecimento democrático (AVRITZER, 2009). Além das experiências dos conselhos nas mais diversas áreas temáticas, destacam-se as conferências nacionais e as experiências do orçamento participativo.

Os conselhos são instituições participativas (IPs) vinculadas à administração pública, com representações do Estado e da sociedade, com representações do estado e sociedade, caracterizados conforme Avritzer (2009) pela partilha de poder.

Os conselhos estão difundidos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) nas diversas áreas de políticas públicas. Destaca-se que em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, habitação de interesse social, a partir da legislação infraconstitucional relativa à essas políticas e seus sistemas, a sua existência é uma condicionante para recebimento de fundos.

Os conselhos são canais de participação permanentes, com reuniões regulares. O seu principal objetivo é de permitir que a população defina a prioridade para a agenda pública, juntamente a capacidade de exercer controle sobre as políticas, além de auxiliar o poder público no planejamento, formulação e políticas públicas.

No estado de Minas Gerais, há diversos conselhos desde conselhos de políticas públicas aos temáticos. No âmbito da Secretaria de Proteção e Defesa aos Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), têm-se os conselhos vinculados aos programas de proteção e defesa dos direitos humanos, inseridos da Diretoria de Proteção e Defesa aos Direitos Humanos (DPDDH). Esses programas são três : Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). O PPCAAM vincula-se a um conselho gestor, enquanto o PPDDH e PROVITA incluem em seu arcabouço os respectivos conselhos deliberativos.

Esses conselhos são instâncias de debate e deliberação acerca dos casos apresentados pela equipe técnica, assim como assuntos internos que concernem a gestão e atuação do próprio conselho. Além disso, destaca-se que os programas atuam por meio da gestão em rede, ou seja, por meio da articulação de instituições que agem em cooperação, a fim de proporcionar, cada qual com a sua ação, a segurança e os direitos inerentes do indivíduo ameaçado. Deste modo, é necessário averiguar que se há acionamento da rede, se as entidades da sociedade civil estão devidamente representadas nos conselhos, e caso não exista representação, quais são as implicações desse fato.

A partir do processo de redemocratização do país, a CF-88 incorporou em seu corpo diversas demandas societárias como a ampliação de direitos. Como posto, requer a participação social por meio de diversos dispositivos. Além disso, destaca-se que a CF-88 alarga os direitos sociais.

É expresso no seu artigo 6º da Constituição que são direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”.

Sendo assim, os governos que sucederam a CF-88 desenvolveram diversos mecanismos para solidificar a conquista de direitos. Essas ações são baseadas também em instrumentos propostos pela Conferência de Viena, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1993. Essa tinha o intuito de firmar os direitos humanos como conteúdo programático dos Estados.

No Brasil, isso foi incorporado através do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 1996, que delineou as diretrizes nacionais, as quais guiam a atuação do poder público no que diz respeito a direitos humanos. A partir do PNDH desenvolveram-se os pilares para os programas de proteção e defesa aos direitos humanos que visam a proteger a integridade física e a vida de grupos ameaçados, como testemunhas, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes. Esses programas foram desenvolvidos em esfera federal e mediante legislação

federal para devem ser implantados na esfera estadual, com previsão de criação dos respectivos conselhos.

O presente trabalho instituiu como problema da pesquisa como ocorre a participação social nos conselhos vinculados aos programas de proteção, da Diretoria de Proteção e Defesa aos Direitos Humanos (DPDDH) da Secretaria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) do Estado de Minas Gerais, sendo eles PROVITA, PPCAAM e PPDDH, com o foco específico no CONDEL-PPDDH. O objetivo geral da monografia é analisar a trajetória de constituição desses conselhos e seu desenho institucional participativo, com ênfase no caso do CONDEL-PPDDH.

Assim, foram definidos como os objetivos específicos deste trabalho:

- i. Efetuar uma breve revisão de literatura acerca de participação social, conselhos, direitos humanos;
- ii. Contextualizar os programas de proteção e seus respectivos conselhos frente a outros conselhos nacionais;
- iii. Analisar a trajetória institucional dos conselhos deliberativos e gestor dos programas de proteção, por meio das marcos legais federais e estaduais;
- iv. Analisar o desenho institucional dos conselhos de proteção;
- v. Analisar o funcionamento do CONDEL, abordando como ocorre a participação dos conselheiros.

Como posto, os conselhos dos programas de proteção foram instituídos por leis federais. A regulamentação dos conselhos no âmbito estadual foi realizada por meio de decretos no estado de Minas Gerais. Apesar de existir a delimitação genérica do corpo dos conselheiros via legislação federal, existe discricionariedade acerca do seu desenho participativo. Sendo assim, pode-se encontrar variações quanto ao desenho institucional e expressão da participação da sociedade civil.

É relevante observar como essa parcela participa efetivamente dos conselhos, já que são realizadas diversas deliberações acerca dos casos. Os participantes da sociedade civil compõem a articulação da rede de proteção. Essas redes são:

“estruturas mais ou menos estáveis nas quais ocorrem as interações entre os múltiplos atores que possuem recursos e percepções próprias e orientam-se por regras. Estas estruturas são marcadas pela dependência, logo os atores não conseguem atingir seus objetivos sem a cooperação de outros atores.” (Carvalho, 2017, p. 13)

Além disso, o contexto brasileiro é marcado pela vulnerabilidade do público alvo dos programas de proteção. O PPCAAM a maior parte dos protegidos compõe um grupo demográfico, vive em grave risco no Brasil, sendo crianças e jovens do sexo masculino, em sua maioria, negros ou pardos. O PPDDH trabalha com a proteção de defensores que têm sua integridade de física e sua vida ameaçada em decorrência pela luta de direitos humanos de comunidades e povos tradicionais. Portanto, é relevante estudos na área, principalmente no que tange a abordar e garantir os direitos desses grupos.

É importante ressaltar que os dados que concernem os programas de proteção são majoritariamente sigilosos, inclusive aqueles que envolvem os seus conselhos, principalmente vinculado aos programas PROVITA e PPCCAM. Portanto para não expor informações que comprometam a execução da medida protetiva e as pessoas vinculadas a elas o enfoque desse trabalho recai sobre o Conselho Deliberativo do PPDDH, esse programa e seu conselho deliberativo visam à publicidade dos seus defensores como forma de proteção dos seus ameaçadores alguns de seus dados podem ser de conhecimento público. Entretanto, esse programa ainda possui determinado grau de confidencialidade para proteger o seus conselheiros, equipe técnica que atuam na proteção de defensores de direitos humanos.

Outro ponto a ser abordado, que situa a relevância da abordagem, é a inexistência de estudos de maior envergadura sobre os programas de proteção em geral, principalmente no que se relaciona aos seus conselhos.

A metodologia tem como base uma revisão bibliográfica acerca da temática da participação social e de conselhos. Mais além realizou-se um levantamento documental referente à legislação e normas federais referentes aos Programas de Proteção e aos seus conselhos, juntamente com levantamentos de documentos e dados da Diretoria de Proteção e Defesa de Direitos Humanos (DPDDH) da SEDPAC, incluindo os editais de chamamento público publicados.

No caso do CONDEL_PPDH, foram examinadas de forma restrita as atas de reunião no período de 2014 a outubro de 2018, conforme a disponibilidade de dados e documentos para compor a análise, respeitando os limites referentes aos aspectos sigilosos. Por meio dados consegue-se abordar o CONDEL PPDDH, desde a sua implantação até o período atual.

Adicionalmente foram realizadas entrevistas semiestruturadas com conselheiros do CONDEL-PPDDH, contemplando representantes de todos os seguimentos. Previu-se originalmente a realização de entrevistas com seis membros do conselho, considerando os dois segmentos e a sua participação regular das reuniões. Contudo, no período de execução da pesquisa isso não foi possível, devido a indisponibilidade de diversos conselheiros contactados. Sendo assim, foi possível a realização de três entrevistas: dois representantes do setor público e um da entidade da sociedade civil participante.

Além dessa introdução e considerações finais o trabalho se estrutura em quatro partes. O segundo capítulo consiste em uma breve revisão bibliográfica acerca da temática de participação social e das instituições participativas, com ênfase nos conselhos. Além disso, traça um breve panorama dessas instâncias no Brasil contemporâneo.

A terceira parte levantará a trajetória de direitos humanos no Brasil e como ela constitui o alicerce para criação dos programas de proteção. Posteriormente a isso, serão tratados os programas de proteção, Provita, PPCCAM e PDDH, e serão postas as mudanças legislativas e os conselhos desses programas.

A quarta parte trará a discussão acerca do desenho institucional dos conselhos de proteção e defesa dos direitos humanos. Analisa-se o seu funcionamento, composição com ênfase no PPDDH. Ademais, esse capítulo trará a análise da participação social no Conselho do Programa de Proteção e Defesa dos Defensores de Direitos Humanos, em que se realizará um estudo de caso sobre a temática e avaliará como ocorre a participação social nessa instituição participativa.

2 TEORIA DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE PROGRAMAS

Esse capítulo irá abordar os desenvolvimentos teóricos que embasam e buscam contextualizar os conselhos dos programas de proteção e defesa dos direitos humanos, no âmbito da participação social, e análise do seu desenho. Esse capítulo está dividido em três partes.

Primeiramente, trazem-se elementos da teoria democrática contemporânea, em suas diferentes concepções. Destaca-se que a consolidação e fortalecimento da democracia vinculam-se notadamente à construção das formas de participação social. A seção inicia-se referenciando a resignificação democrática a partir do século XX, tratando da democracia representativa até a concepção acerca da democracia participativa.

Em um segundo momento, será abordada a construção da arquitetura participativa no país, a partir da CF-88, expondo a sua pluralização e disseminação.

Em terceiro lugar, especificamente será abordada a temática dos conselhos como instituições participativas com suas variantes e variáveis relativas aos desenhos institucionais participativos. Essa parte é fundamental para embasar a análise dos conselhos dos programas de proteção da SEDPAC MG, principalmente o PPDDH que será objeto do estudo de caso desse trabalho.

2.1 Teoria Democrática e Participação Social

As noções e definições sobre o que é democracia são diversas. Essa diversidade se dá pela trajetória histórica do conceito, tendo diferentes vieses, a partir de inúmeras correntes e autores tratando do assunto ao longo do tempo.

Na etimologia da palavra “*demos*”, que significa “povo, distrito” e *kratos* “domínio, poder”, o que nos traz o significado de “poder do povo” ou “governo do povo”. A

etimologia da palavra nos permite ver que ao se tratar de democracia, como forma de governo, haverá uma centralidade das demandas da sociedade. Vários estudiosos da área criaram novos parâmetros, organizações e procedimentos que fariam a democracia alcançar as premissas de ser a melhor forma de governo.

Primeiramente, é importante ressaltar que a percepção acerca da democracia foi alterada na modernidade, na qual se estabelece que a democracia representativa seria o modelo para permitir o autogoverno, participação política e controle dos cidadãos acerca das ações tomadas pelo Estado e sua burocracia. A definição de qual é o mecanismo ideal para proporcionar a participação política, e seu objetivo, foi alvo de diversos teóricos (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

A definição de democracia representativa é entendida, de forma genérica, como a forma de governo que preconiza a igualdade entre todos seus cidadãos, e representatividade política (via voto universal), e a separação entre poderes, que pauta na proteção do povo (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

Mendonça e Cunha (2018) deixam claro que as teorias democráticas, em geral, defendem alguma forma de participação política para associar a sociedade civil ao poder político. Para os primeiros teóricos que iremos abordar, a sua percepção acerca da participação política está vinculada a um mecanismo, o processo eleitoral.

Segundo James Madison (2003), citado por Mendonça e Cunha (2018), a democracia representativa visaria proteger os cidadãos emanando, apenas a preferência de um grupo de poder. Ou seja, os governantes eleitos não deveriam apenas representar os desejos da maioria, e sim representar os mais diversos grupos que compõem a sociedade. Isso evitaria que a expressão da maioria impusesse sobre grupos minoritários e socialmente excluídos os seus interesses. O autor aponta que no âmbito da democracia representativa, a promoção de eleições, seria fruto da delegação do poder político da sociedade a representantes, correspondendo à diversidade das mais diversos segmentos existentes na sociedade e representando o anseio de diversas pessoas na tomada de decisões, assim como promoção e defesa de direitos. O papel primordial do governo

representativo seria o de proteger os seus cidadãos, suas liberdades individuais (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

No início do século XX houve diversos debates acerca do seu tipo ideal, e principalmente se a forma de governo desejável em um país seria de fato a democracia. Acadêmicos tais como: Weber, (1919); Schmitt, (1926), Kelsen (1929) Michels (1949) definiram suas obras, a partir da desejabilidade da democracia, em meio ao panorama mundial das guerras mundiais e guerra fria, contexto no qual diversos países pautaram-se no procedimento eleitoral como forma de composição de governo (SCHUMPETER, 1942 apud SANTOS AVRTIZER, 2003).

Por outro lado, Weber e Shumpeter abordam a democracia a perspectiva do chamado “elitismo democrático”. Para Weber as eleições para a escolha de representantes seriam um mecanismo político para evitar que a sociedade sucumbisse a burocracia (MENDONÇA; CUNHA, 2018). Na perspectiva do elitismo, a democracia seria um procedimento para escolher os líderes que irão governar. Caberia ao povo, portanto, o papel de votar para escolha de seus governantes, tendo o voto o papel de mecanismo de autorização.

Em outros termos, uma elite de governantes seria a responsável por tomar decisões sobre a vida coletiva, cabendo apenas à sociedade selecioná-los por via das eleições, eximindo-se da sua participação política. Para Weber e Schumpeter, a democracia constituiria apenas um procedimento para permitir a competição pelo poder político entre os diferentes partidos existentes (MENDONÇA E CUNHA, 2018; SANTOS E AVRITZER, 2003).

Ambos os autores que constituem referências centrais na perspectiva elitista apontam como problemática a ampliação da participação para além do voto. Seja pelo argumento de que o excesso de demandas da sociedade poderia gerar uma crise de governabilidade, seja por considerar a incapacidade e desinteresse do cidadão médio em participar, Weber e Schumpeter restringem a participação ao voto (HELD, 1987).

Mais adiante, em meados dos anos 1950, ainda na linha do elitismo democrático, Anthony Downs (1999) possui uma visão competitiva e mais pluralista da democracia, assinalando que é do processo eleitoral que decorre a democracia, pois esta define a representação a partir do somatório das vontades individuais. Ele aponta que a sociedade é composta por grupos (interessados em dinheiro, prestígio e poder) que constantemente competem entre si, principalmente no âmbito político, constituindo os partidos. Downs (1999) apresenta que a democracia é um processo de competição eleitoral, cujas regras são definidas por normas constitucionais que tem o intuito de reduzir os custos da participação política aos cidadãos. Esse processo constituirá um governo, no qual os representantes eleitos irão tomar decisões a partir do consentimento dos eleitores e irão exercer o poder.

Além disso, distintamente da visão de Schumpeter em relação ao eleitor médio e seus limites, Anthony Downs (1999) parte da premissa que cada indivíduo é dotado de racionalidade, sendo suas escolhas racionais, as quais calculam o grau de utilidade de cada uma. Ou seja, a escolha da forma de sua participação para a conquista dos seus interesses ou de seu grupo parte do custo de oportunidade que ela tem. Sendo assim, se os custos para a participação forem altos, se existir definição de preferência previa, ou até mesmo se acreditarem que seu voto tem baixo peso, a população pode decidir por não se informar para escolher seus representantes. Assim, como destacam Mendonça e Cunha (2018), o autor se assemelha a Schumpeter ao perceber a democracia como um procedimento, e por apontar a desinformação dos indivíduos, contudo, denota a sua racionalidade e a capacidade de fazer cálculo de utilidade.

Robert Dahl (1999) que é a referência nuclear da corrente pluralista, na qual a sociedade é composta de diversos grupos, que possuem os mais diversos interesses. O papel da democracia a partir do voto, da competição eleitoral, dos debates que antecedem as eleições, dentre outros pontos, seria o de permitir a manifestação da multiplicidade dos diversos grupos e interesses existentes.

Dahl (2005) aponta que poder é segregado entre esses diversos grupos, os quais, pela sua pluralidade estão em confronto. Então cabe ao Estado exercer o papel de regulador e mediador, a qual ocorrerá de forma justa se os representantes forem os

mais diversos. Dessa forma, o governo deve se tornar mais responsivo, permitindo que os cidadãos formulem preferências, sejam capazes de expressá-las e que sejam levadas em consideração. O autor aponta dois eixos básicos constitutivos da: da inclusividade e da contestação pública.

Após o debate na primeira metade do século XX acerca da desejabilidade da democracia, ampliaram-se os debates acerca das suas condições estruturais, problematizando o sistema econômico. Um ponto a se destacar refere-se às virtualidades redistributivas da democracia. Ou seja, que mediante a implantação bem sucedida da democracia diversos países apresentavam em seus governos propensões redistributivas. Sendo assim, criam-se alternativas de democracia que seriam capazes de gerar a convivência harmônica entre distribuição de riquezas ocasionada pela democracia e a vigência do sistema econômico, sendo uma delas a perspectiva da democracia participativa (SANTOS, AVRITZER 2002).

Há uma percepção acerca da democracia, a qual emerge a partir dos movimentos sociais, na segunda metade do século XX, que questiona a participação política, e busca ressignificá-la, ampliando seu conceito para além do mecanismo de voto, que se trata da democracia participativa. Ou seja, tem-se o entendimento de ampliação dos mecanismos participação dos cidadãos, alcançando a esfera de tomada de decisões como base da democracia participativa(PATEMAN, 1992). Para Carole Pateman (1992), a existência de espaços que permitam a participação proporcionaria aos membros da sociedade que eles se engajassem nas questões da vida pública e na política nacional.

Assim, a democracia participativa busca abarcar, por meio da ampliação de atores envolvidos na participação política, a sua diversificação, seja ela de ordem socioeconômica, ética e cultural (SANTOS, AVRITZER 2002). Isso vincula-se diretamente à diversificação de instâncias que proporcionarão a participação.

A democracia moderna expõe a ideia de igualdade, no qual todos os indivíduos apresentam suma importância para a construção do processo decisório, de maneira coletiva, a qual será atendida pelas instituições do Estado. A democracia

participativa e deliberativa seriam a forma para alcançar as premissas de igualdade (FUNG, COHEN, 2007). Buscando alargar a participação, além da noção da democracia deliberativa, aponta que a expressão do diálogo é um mecanismo que os indivíduos usam para legitimar e construir decisões coletivas e determinar preferências. A deliberação é definida como um processo comunicativo, o qual constrói a formação da opinião e vontade coletiva, esta que é anterior a tomada de decisão (CUNHA et al 2018).

Os autores Fung e Cohen (2007) diferenciam o caráter participativo e deliberativo da democracia, que apesar de serem complementares e confluentes, apresentam-se como distintos. Os autores tratam a participação como uma forma dos cidadãos exercerem uma atuação direta nas escolhas públicas, e a partir disso, atuarem de forma mais ativa no que tange a vida coletiva e política. Já a deliberação está atrelada ao argumento, ou seja, à discussão dos atores sobre diversas questões acerca da vida pública, e no desenvolvimento de uma solução ótima para os problemas expostos.

Como exposto por Tatagiba (2002) no desenvolvimento da democracia deliberativa a criação de espaços como as instituições participativas são uma forma da população estabelecer uma atuação de vigilância quanto ao poder do governo eleito, e estabelecer o controle quanto a sua atuação para que não exista excessos de poder. Além disso, é uma forma de estabelecer os caminhos e ações a serem tomadas pelo setor público no desenvolvimento de políticas públicas (IPEA 2010).

Como exposto por Avritzer (2013) a participação na política desempenha papel de extrema relevância para permitir o aprofundamento dos regimes democráticos. Esse aprofundamento se dá por meio das IPs que segundo o autor, permitem a ocorrência desse fato das mais diversas formas, tais como:

- i. atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva;
- ii. estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil;

- iii. contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública;
- iv. direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e
- v. contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades.

Alinhado a isso, a participação tem sido considerada como um meio para aproximar grupos minoritários e tradicionalmente excluídos do aparato estatal (Brasil, Carneiro *at all* 2013). Sendo assim, ela permite que grupos e atores sociais participem os processos decisórios e deliberativos, e assim futuramente caminhar para a inclusão social.

2.2 Participação social, instituições participativas e desenho institucional

A construção da participação se dá por meio de maior engajamento dos cidadãos frente aos governos e o processo decisório. Segundo Schattan (2011) e Rocha (2008) a participação permite o fortalecimento e aprimoramento da cidadania. Além disso, a incorporação de diversos atores sociais, principalmente de grupos historicamente excluídos, por meio de mecanismos de participação propicia a distribuição do poder centralizado no Estado.

Ampliando a concepção de instituições para além do âmbito da criação de regras, estas que irão ditar e estruturar a ação política e social ((MEYER e ROWAN, 1991, p.41; HELMKE e LEVITSKI, 2006 apud Avritzer, 2009), a participação pode ser concebida através das instituições participativas. Segundo Avritzer (2009, p3.), como já mencionado, as instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Ao lado do perfil da sociedade civil e da vontade política dos representantes do governo, o autor destaca o papel do desenho institucional participativo para os processos de participação e de deliberação, e para a sua qualidade.

Fung (2006) também destaca a importância do desenho institucional para os processos participativos. O autor aponta que o processo de participação varia em torno de três dimensões relevantes do desenho participativo, são elas: o primeiro ponto se trata de quem participa, a segunda dimensão é sobre como os participantes trocam informações e tomam decisões, e a terceira é como se dá a vinculação das discussões e conclusões tomadas no processo de participação e as políticas públicas na prática.

Ao se tratar do ponto de quem participa, o Fung (2006) busca reconhecer se essas pessoas são engajadas no assunto, se existem interesses por detrás da sua participação, se essas pessoas possuem informação e discernimento para realizar pontuações construtivas e boas decisões, além disso, qual é a forma de ingresso desses participantes em determinada arena.

Fung (2006) aponta que o ingresso na IP pode se dar de cinco formas diferentes, a de livre ingresso, em que o indivíduo interessado pode-se engajar nas atividades desses espaços de participação. O autor destaca pessoas com melhor panorama educacional e financeiro, tendem a participarem mais desses espaços do que pessoas que não possuem essas vantagens. Além disso, é exposto que pessoas auto-interessadas das decisões e com opiniões fortes acerca do assunto tratado tendem também participarem mais dessas arenas. A segunda forma de ingresso trata-se do recrutamento seletivo dos participantes buscam recrutar indivíduos de grupos que possuem menor propensão a engajar nas atividades de participação. Essa seleção pode acontecer de forma natural, a qual visa criar incentivos a participação nas IPs. Além disso, criam-se materiais informacionais com o intuito de situar esses novos participantes nas discussões do grupo, além de expor sobre o que se trata aquele espaço e suas regras e importância. A terceira forma de ingresso aos espaços de participação é o recrutamento aleatório de participantes com o intuito criar uma representatividade descritiva.

As próximas formas de ingresso estão relacionadas aos *stakeholders* que participam dos espaços de participação. Fung (2006) considera a quarta forma de engajamento a partir do que ele denomina como "*lay stakeholders*", esses são cidadãos não

pagos que têm grande interesse de investir tempo e energia em representar pessoas que possuem visão similar a eles porém escolhem não participar desses espaços. A quinta forma diz respeito aos “*professional stakeholders*”, em que são representantes que são representantes de órgãos públicos¹.

Ao se tratar da segunda dimensão do desenho participativo Fung (2006) leva em conta a forma com que se dá comunicação e decisão parte da interação entre os participantes. O autor aponta que na maioria das instâncias participativas os membros tendem a não expor suas opiniões, atuando como espectadores, sendo a reunião um mecanismo para absorver informação acerca da do andamento de alguma política e compreensão desta. A discussão do tema geralmente ocorre com outros participantes, porém em grupos menores.

Para o autor, no processo de comunicação, que visa a decisão coletiva, utiliza-se frequentemente a barganha e agregação. Dessa forma, as pessoas envolvidas sabem acerca do tema e o quê querem das discussões e debates, e geralmente a partir de sua influencia e poder, o processo decisório pode agregar as suas preferências. Fung (2006) destaca que os participantes buscam encontrar a melhor decisão que agregue as suas preferências.

Outro mecanismo utilizado no processo de decisão coletiva referido pelo autor é a deliberação e negociação, em que os participantes buscam encontrar como coletividade a melhor decisão, a partir da expressão daquilo que eles desejam individualmente e como grupo. Isso se dá através do diálogo, no qual a partir da fala os indivíduos trocam informações, experiências e perspectivas e dessa forma buscam construir o interesse coletivo. Nesse processo, geralmente, caminham em direção ao consenso, a partir da construção coletiva dos argumentos (FUNG, 2006).

O último processo de comunicação e decisão se dá a partir da expertise técnica do corpo burocrático envolvido na questão, no qual seus conhecimentos técnicos e profissionais os dão capacidade de solucionar problemas (FUNG, 2006).

¹ Fung (2006) indica que esses representantes geralmente são pagos.

A terceira dimensão do desenho participativo é a maneira que o relato dos participantes influencia na atuação prática das autoridades públicas e dos próprios participantes. Nesse espectro, as políticas públicas e projetos podem incorporar as decisões tomadas, no entanto Fung (2006) aponta que em diversas instâncias participativas os envolvidos possuem pouca ou nenhuma possibilidade de influenciar a ação pública.

Ainda nos termos do autor, nos conselhos e consultas, o Estado ainda mantém o seu status de autoridade, mas se abre para as ideias dos participantes, que podem exercer influência nos processos decisórios. Outra forma de participação destacada é a parceria de co-governo entre governo e sociedade, como uma maneira de desenvolver estratégias para concepção de políticas públicas ou de outras atuações (FUNG, 2006).

Já Faria e Ribeiro (2011) discorrendo sobre desenho institucional, apontam que sua definição incidirá sobre certas características dos conselhos tais como: na definição dos participantes, quem possui direito a voz e voto, ademais como os temas serão debatidos. As autoras afirmam que os instrumentos que definem as regras do conselho e essas características são suas leis de criação e alteração, e os regimentos internos.

Em relação da institucionalização dos conselhos, ela pode ser analisada, a partir do tempo de existência da IP, da estrutura organizacional e pela frequência das reuniões. O tempo de existência, em conjunto com a regularidade de reuniões “revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços” (FARIA, RIBEIRO, 2011). No que se refere sobre às estruturas organizacionais burocráticas que são um indicativo de da organização do conselho, eles podem se configurar na existência de mesa diretora, comissões técnicas e secretaria executiva (FARIA, RIBEIRO, 2011).

A questão da elaboração da pauta, foi abordada por Fung (2006), também é tratada por Faria e Ribeiro (2011), no que se refere às características do desenho

institucional. É levantado pelas autoras que uma das formas de se analisar as dinâmicas e relações do processo decisório é levando em consideração o que desencadeia os processos de votação. São levantados dois critérios: como se elabora a pauta e como se dão as alterações no regimento interno. Ao se tratar do critério que define e altera a pauta é relevante compreendê-lo, pois ela traz em seu bojo o que é debatido nas reuniões. Sendo assim, a pauta influi nas decisões internas do conselho ao se definir a temática a ser trabalhada. As autoras ressaltam:

“o potencial democratizante dessas instituições é revelado pela presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão” (Faria, Ribeiro, 2011, p.128.)

Levando isso em consideração o alto grau interno de democratização se daria, por intermédio da construção de uma forma coletiva da pauta, e menor grau se o presidente do conselho ou um segmento responsável for responsável por isso. As autoras afirmam ainda que as regras que alteram o regimento interno também influem sobre o processo decisório, pois ele que determina formalmente as regras dos conselhos.

Somado a isso, no que tange a participação no interior dos conselhos pode se tratar a partir de como são definidas as entidades que podem participar das reuniões, a quantidade de cadeiras destinadas ao setor público e entidades da sociedade civil. Cabe verificar se há critérios que restrinjam a diversidade da sociedade civil de ingressar no conselho por intermédio de limite de vagas destinadas a esse segmento, assim como regras delimitem a entrada de certas categorias de entidades poderiam ingressar no conselho (FARIA, RIBEIRO, 2011).

De forma mais geral Avritzer (2009) aponta o papel dos desenhos institucionais participativos como uma importante variável para a qualidade dos processos de participação e seus resultados. Como posto autor afirma que esses processos e resultados também dependem da organização da sociedade civil na área em questão e da vontade política do governo em implementar a participação.

Em relação aos desenhos institucionais, o autor busca caracterizar os diferentes desenhos e IPs, destacando que cada desenho proporcionará a participação de forma diferente, com diferentes níveis de democratizar o governo. A primeira forma é o desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003 apud AVRITZER, 2009), o qual não há barreiras ou condicionantes para participação e os mecanismos institucionais de participação são determinados a partir de baixo pra cima, como no caso do orçamento participativo. Para o autor, esse seria o desenho com maior potencial democratizante.

A segunda maneira apresentada está vinculada à partilha de poder, com divisão paritária da representatividade entre agentes do estado e da sociedade civil na composição da instituição, como no caso dos conselhos. Geralmente, a sua composição é determinada por leis e há o estabelecimento de sanções caso não seja cumprida. Como posto pelo autor, o desenho de partilha é característico dos conselhos.

O terceiro desenho participativo consiste no processo de ratificação pública, no qual a sociedade civil não se envolve no processo decisório, mas referenda a decisão publicamente, como o caso de planos diretores municipais. Os diferentes tipos de desenho identificados por Avritzer (2009) podem ser observados no Brasil contemporâneo, que apresenta uma ampla arquitetura participativa nos três níveis de governo.

2.3 A construção da arquitetura participativa no Brasil

Frente ao contexto de redemocratização do país no fim da década de 1980, a Assembleia Nacional Constituinte permitiu que a sociedade civil encaminhasse propostas e participasse em audiências públicas, apresentando suas demandas e reivindicações aos próprios constituintes. A partir disso, a participação social foi incorporada em diversos artigos da CF-88 e na legislação infraconstitucional relativa

às políticas sociais que a seguiu nos anos 1990. A Carta Magna em seus artigos 194, 198, 206 e 207, dentre outros, preconiza a descentralização do poder da administração pública e a representação de atores sociais, no que se refere a políticas de saúde, assistência social e educação.

A ampla arquitetura participativa que foi se constituindo desde o final da década de 1980 até o momento atual engloba conselhos, conferências nacionais orçamentos participativos, dentre outros desenhos participativos.

Os fundamentos preconizados pela CF-88 são aprofundados através da regulamentação da legislação infraconstitucional ao longo da década de 1990. Isso é evidenciado principalmente no tocante da participação social por meio de conselhos gestores das políticas sociais que se tornou um requisito obrigatório para o repasse de recursos para os estados e municípios. Estes requisitos são postos na legislação promulgada ao longo dos anos 1990, na área da saúde que regulamentou o Sistema Único de Saúde (SUS), bem como na legislação da assistência social, dos direitos da criança e adolescente, da educação.

Em seu conjunto, a legislação das políticas sociais dos anos 1990 acarretou a criação de conselhos nas áreas mencionadas. Mais além, contudo, como posto por Pires (2011) a disseminação de conselhos no âmbito municipal e estadual ocorreu na década seguinte também para outros setores de políticas públicas e temas, nos quais não se colocavam como condicionante para recebimento de recursos, como meio ambiente, política urbana, habitação, cultura, dentre outros. Ao final dos anos 2000, Pires (2011) aponta a proliferação de conselhos em novas áreas das políticas públicas na temática de direitos humanos, como direitos dos idosos, direito das pessoas com deficiência, direito das mulheres e juventude.

Nos anos 2000, criam-se novas instituições participativas e o remodelamento das existentes em âmbito nacional. Ocorreu a revisão dos conselhos nacionais existentes e a sua ampliação no cenário nacional. Ao lado disso, as Conferências Nacionais que envolvem os três níveis de governo em um desenho de baixo para cima ampliaram-se em número e temas. Conforme Avritzer (2013), destaca-se a

criação de novas conferências, que anteriormente estavam restritas ao âmbito de algumas políticas como de assistência social e saúde, destacando-se temas relacionados aos direitos de minorias.

Desta forma, ressalta-se uma arquitetura participativa ampla e plural no contexto brasileiro, nos três níveis de governo, com destaque para a expressão dos conselhos.

Contudo, as manifestações de 2013 sinalizaram que as IPs não tem conseguido canalizar os diferentes impulsos e agendas da sociedade brasileira (AVRITZER, 2016). Mais além, o Decreto nº 8243/2014 promulgado pelo governo federal instituía o Sistema Nacional de Participação Social, que não criava novas instituições participativas, mas buscava articular as IPs, de maneira a criar um sistema em nível nacional, foi derrubado por meio de um Decreto Legislativo. Isso pode ser percebido como crise da participação institucional ou, nos termos de Avritzer (20126) do esgarçamento do relativo consenso em torno das IPs.

2.4 Conselhos de políticas, programas e temáticos

Como posto, na gama de instituições participativas incluem-se os conselhos. Um intuito da sua criação era democratizar o debate e as tomadas de decisão, tendo em foco a eficácia dos resultados ao criar paridade de deliberação e decisão entre Estado e Sociedade Civil. Os conselhos são mecanismos de participação de caráter deliberativo que influem para descentralizar o poder do Estado, mas sem capacidade de execução. Esse formato para ensejar a participação se difundiu após a CF-88, principalmente na esfera municipal (TATAGIBA, 2002).

Tendo isso em vista, a difusão dessa instituição participativa implicou a criação de conselhos com desenhos institucionais diversos. Em alguns casos, já mencionados há previsão ou exigência legal para a sua criação, mas há uma expressiva diversidade quanto seus desenhos.

Tatagiba (2002) identifica três tipos principais: conselhos de políticas, conselhos temáticos e conselhos de programas.

Nos termos de Tatagiba (2002, p.49), os conselhos gestores de políticas são geralmente previstos por lei, e vinculados a políticas públicas, essas que determinam a sua obrigatoriedade ou não. Eles são considerados “parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”.

Os conselhos temáticos geralmente não possuem nenhuma vinculação com leis nacionais, desdobrando-se em setores distintos de políticas, temas específicos ou vinculados aos direitos.

Já os conselhos de programas constituem geralmente um mecanismo de controle social e acompanhamento de programas específicos, tendo, assim, um público alvo definido a partir do programa. Este é o caso dos conselhos abordados neste trabalho.

3 PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SEUS CONSELHOS

Esse capítulo abordará a temática de direitos humanos e como ela impulsionou a criação dos programas de proteção no Brasil, com enfoque nos programas de proteção de Minas Gerais. Além disso, serão abordados os conselhos dos programas de proteção.

Esse capítulo de subdivide em cinco secções. A primeira parte tratará da questão de direitos humanos, como essa pauta incide no Brasil, e a partir disso quais são os mecanismos que foram adotados pelo governo. A segunda, terceira e quarta parte discorrerão acerca dos programas Provita, PPCAAM, e PPDDH. Serão levantados os marcos legais sobre a criação dos programas e sua regulamentação. Além disso, abordadas as óticas de atuação dos programas. Por fim, a quinta parte tratará dos conselhos desses programas seus objetivos e diferenças.

3.1 A pauta de direitos humanos no Brasil

O Brasil passou por um período, no qual houve violações expressivas aos direitos humanos. A partir da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), durante o processo de redemocratização do país foram incorporados à CF-88 diversas demandas da sociedade civil relativas aos direitos civis, políticos e ampliação dos direitos sociais. Os governos que sucederam a Carta Magna criaram uma série de ações para solidificar essas conquistas baseadas também em instrumentos postulados pela Conferência de Direitos Humanos de Viena, organizada pela Organização das Nações Unidas (Onu) em 1993.

A Onu é uma organização instituída no período que sucedeu a segunda Guerra Mundial, em 1945, por 50 países que queriam promover a paz o desenvolvimento mundial. Um dos objetivos postos pela organização visa “resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o

respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” mediante cooperação internacional².

Na Conferência de Viena ficaram postulados três princípios relativos aos direitos humanos: universalidade, indivisibilidade e interdependência. Como é exposto por Vannuchi (2009):

“ Universalidade estabelece que a condição de existir como ser humano é requisito único para a titularidade desses direitos. Indivisibilidade indica que os direitos econômicos, sociais e culturais são condição para a observância dos direitos civis e políticos, e vice-versa. O conjunto dos Direitos Humanos perfaz uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada. Sempre que um direito é violado, rompe-se a unidade e todos os demais direitos são comprometidos.” (Vannuchi, 2009, pag. 15)

Dessa forma, para garantir a efetividade da proteção dos direitos humanos foi requerido internacionalmente aos Estados Nacionais a criação e implementação de Programas e Planos Nacionais de Direitos Humanos.

A partir da CF-88, as políticas de direitos humanos no Brasil possuem três características, segundo Natalino (2009):

- i) uma busca de separação da política de direitos humanos da política social e econômica, como esferas distintas de atuação do Estado;
- ii) atuação predominantemente legislativa, área em que é possível fazer política sem comprometer o orçamento;
- iii) compreensão dos direitos humanos como política de relações internacionais, buscando estabelecer uma nova (boa) imagem do país perante as nações do Atlântico Norte. (Natalino, 2009, pg. 88)

² Fonte: <https://nacoesunidas.org/conheca/principios/>

Isso é visto no governo de Fernando Henrique Cardoso que desenvolveu o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (1996). Seus eixos orientadores evidenciavam quais seriam os caminhos a serem seguidos para a defesa e proteção desses direitos. O PDH foi revisto em 2002, em que se ampliou o leque da diversidade da temática de direitos humanos a também direitos econômicos, sociais e culturais.

O terceiro PnDH-3 criado a partir do Decreto nº 7.037 de 21 de Dezembro de 2009 tem como principal proposta aprofundar ações no que tange a interlocução de agentes estatais, com maior transversalidade e interministerialidade das diretrizes que aprofundam os objetivos estratégicos com desenvolvimento de ações programáticas.

Sendo assim, o primeiro PNDH foi fundamental para construção programática que construiu o contexto para a criação e implementação de programas de proteção e defesa dos direitos humanos. O PNDH-I foi pilar para criação de programas de proteção, apresenta a necessidade de criação de programas que protegessem os direitos humanos, no seu fundamento primordial, o direito a vida. Sendo assim, o PNDH-L é o berço dos programas de proteção, sendo eles: Programa de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e Programa Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Esses programas serão abordados nos próximos tópicos.

É importante evidenciar que o PNDH-3 é de suma importância para a aplicação dos programas de proteção. Como é exposto no Eixo Orientador IV, diretriz 15, destaca-se o fortalecimento dos programas por meio de ação conjunta de secretarias nacionais atuando com os estados federativos e outros órgãos. Isso é relevante, tendo em vista que a aplicação de medida desses programas se dá em por atuação de rede de proteção, com parceiros responsáveis pela proteção das vítimas ameaçadas.

3.2 Programa de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas - PROVITA

O Programa de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) foi instituído pela Lei Federal nº 9.807/ 1999, e foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.518/200. O programa define a competência concorrente, entre União, Distrito Federal e Estados para realizar a medida protetiva.

No Estado de Minas Gerais o PROVITA foi instituído pelo Decreto nº 4.140/ 2000, e é executado pela Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), via sua diretoria de Proteção e Defesa de Direitos Humanos.

Esse programa é voltado especificamente para pessoas que sofrem ameaças a sua integridade física e a vida, devido à condição de “testemunha”, ou seja, por colaborar ou prestar declarações em investigações ou processos penais. O PROVITA possui grande articulação de rede composta por parceiros de instituições do governo estadual de Minas Gerais, juntamente com governos municipais e órgãos nacionais. A finalidade dessa rede é promover a proteção das vítimas ameaçadas, do seu núcleo familiar, e o acesso à assistência psicossocial e jurídica.

É previsto em lei que para a execução do programa, deve-se constituir um conselho deliberativo, CONDEL-PROVITA. Compete a esse conselho decidir acerca dos pedidos de admissão e exclusão, solicitar às autoridades competentes encaminhamentos acerca de medidas de proteção, medidas judiciais que alterem identidade civil, juntamente com os valores da ajuda financeira mensal para os beneficiários do programa.

3.3 Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), foi criado em 2003, pelo Governo Federal, e esse possui vinculação com

ao atual, Ministério de Direitos Humanos. O programa foi implantado pelo Decreto nº 6231 em 2007, foi criado como uma das estratégias para reduzir a letalidade infanto-juvenil no Brasil.

O intuito do PPCAAM é preservar a vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte no Brasil. Ele é executado em diferentes estados. O programa visa a proteção da criança ou adolescente ameaçado de morte via proteção integral e convivência familiar como uma forma de realizar a medida protetiva.

A entrada da pessoa ameaçada se dá pelas denominadas “portas de entrada”, essas são o Poder Judiciário, Conselhos Tutelares e Ministério Público. Essas instituições também têm o dever de fiscalizar e zelar pela garantia de direitos das crianças e adolescentes.

O estado de Minas Gerais foi o primeiro a implantar o PPCAAM em 2003. Ele foi criado via Lei Estadual 15.473/2005 e regulamentado pelo Decreto 44.838/ 2008, e modificado pelo Decreto nº 9.371/2018. Em âmbito nacional o PPCAAM – MG é uma referência apresenta aplicação mais consolidada do programa e o maior número de inclusos, com mais de trezentas crianças e adolescentes em aplicação de medida protetiva (IJUCI, 2018).

Após o acionamento da porta de entrada, a equipe do PPCAAM realiza o estudo do caso, um atendimento com o ameaçado e sua família e a partir disso faz se uma análise de risco. Esta última no que se trata a realmente a concretude da ameaça e o seu raio de incidência. Se houver a voluntariedade do jovem, e o a provação dele pelo conselho gestor, a criança/adolescente é inserida no programa.

O programa funciona com a articulação de rede de proteção, pois se precisa de uma série de serviços de diferentes instituições para efetivar a medida protetiva e garantir a reinserção da pessoa em outra localidade, como escolas, rede de atendimento de saúde, acompanhamento de tratamento psicológico e jurídico.

O programa também é composto por um conselho gestor, CONGES-PPCAAM cujo papel é aprovação dos casos, levantar possíveis encaminhamentos de cada um, e homologar desligamentos, sobre os casos de cada mês.

3.4 Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos - PPDDH

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), da Secretaria Nacional de Cidadania do Ministério dos Direitos Humanos, visa a proteger os defensores de direitos humanos que estão em situação de ameaça, devido à sua luta.

Isso se dá mediante a um contexto de grande vulnerabilidade em relação a vida dos defensores de direitos humanos. Segundo Informe da Anistia Internacional 2017-2018, o Brasil é um dos países que mais se matam defensores de direitos humanos, com um número crescente de assassinatos, principalmente em associados a conflitos por terra e recursos naturais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

A iniciativa para o desenvolvimento do PPDDH é a “Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos)”, resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1998. Nessa resolução é direito do indivíduo a sua associação com outras para lutar pela proteção e concretização dos direitos humanos e suas liberdades inerentes no âmbito nacional e internacional. Nela também é exposto que é papel do Estado em seu corpo legislativo proteger os defensores de direitos humanos de retaliações, coerções, e ameaça a sua integridade física.

Isso é expresso no seu artigo 12º, exposto a seguir:

“1. Todos têm o direito, individualmente ou em associação com outros, de participar em atividades pacíficas contra violações de direitos humanos e liberdades fundamentais.

2. O Estado deverá adoptar todas as medidas adequadas para garantir que as autoridades competentes protegem todas as pessoas, individualmente e em associação com outras, contra qualquer forma de violência, ameaças, retaliação, discriminação negativa de facto ou de direito, coação ou qualquer outra ação arbitrária resultante do facto de a pessoa em questão ter exercido legitimamente os direitos enunciados na presente Declaração.

3. A este respeito, todos têm o direito, individualmente e em associação com outros, a uma protecção eficaz da lei nacional ao reagir ou manifestar oposição, por meios pacíficos, relativamente a actividades, actos e omissões imputáveis aos Estados, que resultem em violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a actos de violência perpetrados por grupos ou indivíduos que afectem o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais.”

(Resolução 53/144, Onu, pg. 5)

O programa foi instituído pelo Decreto Federal nº 6.044/ 2007, o qual criou a Política Nacional de Protecção aos Defensores de Direitos Humanos. O programa como ele foi primeiramente instaurado tinha maior foco na atuação em âmbito federal, articulando os estados da federação como sua rede de protecção. Em seu bojo essa primeira legislação não criava um conselho deliberativo para tratar e acompanhar os casos dos defensores incluídos no programa.

Contudo, posterior a sua implantação em 2007, o programa foi repensado a luz do PNDH III, culminado no Decreto 8.724, de 27 de abril de 2016, o qual implanta o novo PPDDH, e cria o seu conselho deliberativo (CONDEL-PPDDH) e apresenta o seu papel frente ao programa.

No estado de Minas Gerais, o programa foi criado a partir da Lei nº 21.164/2014. No mesmo ano criou-se sem regulamentação por lei ou decreto o conselho deliberativo PPDDH. Porém, a partir de 2016 seguindo o decreto federal que o estado implantou, o referido conselho deliberativo foi estabelecido a partir do Decreto 47.009, de dez de junho de 2016.

É importante ressaltar que o Decreto Federal de 2016 enseja que o programa seja realizado, a partir de cooperação firmada de modo voluntário entre a União, estados

e o Distrito Federal, a articular medidas que promovam a proteção do defensor de direitos humanos. Essa cooperação seria firmada entre os entes federativos, entidades e instituições públicas ou privadas, por meio de convênio, ajustes, termos de parceria e acordos de cooperação técnica, com o objetivo de executar o programa.

O PPDDH diferencia-se dos outros programas, no quesito de visibilidade. O Provita e PPCAAM trabalham com o foco de retirada da vítima do local de ameaça e redução da sua visibilidade na sociedade. O PPDDH age de forma oposta: o programa certifica-se de colocar o defensor ao olhar do público, trazendo publicidade a sua luta, pois mediante a exposição e cobertura midiática, a concretização de ameaças à vida é menos suscetível. No entanto, caso não haja atenuação da ameaça e a vivência do defensor e seu núcleo familiar no local de residência esteja crítica, o programa articula a retirada deles do local, por um período de três meses, com possibilidade de prorrogação. Esse período de

Em Minas Gerais, DPDDH é responsável pelo programa e seu gerenciamento, cabendo à diretoria gestão do convênio estabelecido com entre estado e federação, para criação do programa e repasse de recursos, junto a articulação da ação entre os diversos órgãos para a realização da medida protetiva e também é responsável pelo secretariado executivo do CONDEL PPDDH.

A execução do programa é realizada pelo Instituto DH, organização da sociedade civil selecionada via chamamento público, a qual lida diretamente com os aspectos da proteção, tendo contato direto com os defensores para levantamento das informações, realização da matriz de risco de cada caso e acompanhamento dos casos. Atualmente o Instituto DH acompanha cerca de 60 defensores de direitos humanos protegidos.

Como mencionado, esse programa é composto por um conselho deliberativo, tanto em âmbito federal quanto estadual. Em âmbito nacional, como é posto no Decreto de 2016, reúne diversos ministérios para regular, analisar casos emblemáticos em

esfera nacional, a modo, de se necessário, fazer articulação para que o defensor realize a medida protetiva num estado que está fora do foco de ameaça. Ou seja, o conselho no âmbito federal não inclui representações da sociedade civil.

Em Minas Gerais o conselho deliberativo tem seus membros definidos pelo Decreto estadual que o regula, que determina composição paritária entre representantes da sociedade civil e setor público, bem como aqueles que são titulares e convidados.

Esse conselho delibera acerca da inclusão e exclusão dos casos, além de encaminhamentos que permitirão o fortalecimento da luta do defensor, assim como ajuda de custo e possíveis articulações da rede caso sejam necessárias.

3.5 Conselhos dos programas de proteção no Estado de Minas Gerais

Como exposto, os programas de proteção são compostos por conselhos. O PPCAAM, por um conselho gestor, e o PPDDH e Provita por conselhos deliberativos. A criação desses conselhos está prevista na legislação, já mencionada que regula os programas.

Esses conselhos têm intuito de deliberar sobre os casos apresentados, fazer a homologação do processo de inclusão e exclusão deles, além de providenciar encaminhamentos sobre eles, como ajuda de custo para os incluídos e seu núcleo familiar. Além disso, devem tratar de questões internas do próprio conselho. Seu funcionamento ocorre com reuniões, cuja periodicidade é mensal, sendo é necessário um terço dos membros para ocorrer às decisões acerca da pauta previamente estabelecida, no caso do Provita. No PPDDH refere-se a um terço dos membros titulares para homologar as decisões, e no PPCAAM refere-se a metade dos membros titulares do conselho.

A composição desses conselhos está explícita nos decretos e leis que os regulam. Esses marcos legais preveem quais são os órgãos e organizações que devem

compor o conselho, a abertura desse conselho para chamar convidados e determinar quais órgãos podem participar, porém sem direito a voto.

Como exposto, é requerido pela legislação que criou o PROVITA, Lei 9.807 1999 a criação de um conselho deliberativo para a vigência do programa. O conselho deliberativo trata da homologação da inclusão, desligamentos e ajuda de custo acerca dos casos. Além disso, ele visa por meio dos seus encaminhamentos proporcionar a segurança e integridade das vítimas e testemunhas ameaçadas, através da articulação em rede.

No estado de Minas Gerais, como indicado, o conselho foi previsto pelo Decreto nº 41140/2000. O decreto referido define para sua composição os seguintes membros: Secretário Adjunto de Estado de Desenvolvimento Social, que o presidirá, além de representantes do Ministério Público, Magistratura, Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar de Minas Gerais, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, Órgão Executor, Advocacia-Geral do Estado, Defensoria Pública, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. No conselho deliberativo do PROVITA não há representação da sociedade civil pelo requisito de sigilo.

No que se trata do conselho gestor do PPCAAM, sua criação veio a partir do Decreto Federal nº 6231/2007. Seu intuito é acompanhar e avaliar a execução do programa e zelar pela sua qualidade. Além disso, visa garantir a inclusão social das crianças e adolescentes ameaçadas incluídas no programa.

No seu artigo 5º do decreto exposto, anteriormente, impõe que para implantação do programa o estado conveniente precisa criar um conselho gestor composto de treze membros no máximo, com representantes governamentais e da sociedade civil. Além disso, comporiam como membros efetivos representantes dos seguintes órgãos/entidades: Defensoria Pública, Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e de entidades de promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente. Poderiam ser membros convidados representantes do Ministério Público e do Judiciário.

No que tange ao conselho gestor do PPCAAM, no estado de Minas Gerais, ele foi criado pelo decreto nº 44.838/2008. Nele é expresso que a sua composição incluiria os seguintes membros: Órgão Executor, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, Frente de Defesa Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria de Estado de Defesa Social, Defensoria Pública do Estado. Prevê-se, ainda, como possíveis convidados representantes do Ministério Público, Poder Judiciário, Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria da Polícia Militar, Frente Parlamentar Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. A Frente de Defesa Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente seria a representante da sociedade civil no conselho.

Acerca do PPDDH, a criação do seu conselho deliberativo só veio a partir do decreto federal que nº 8.724/ 2016, que alterou o decreto nº 6.044/ 2007 que criou um conselho em âmbito federal.

Em Minas Gerais, o decreto nº 47009/ 2016 regulou o conselho deliberativo, vigente desde 2014, em âmbito estadual, com intuito de formular, monitorar e avaliar as ações do programa. O artigo 2º do decreto estadual, mencionado previamente, vincula o conselho à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC. Fica expresso que sua composição seria paritária entre Estado e sociedade civil tendo vinte e quatro membros titulares, sendo doze deles do poder público dividido, entre titulares e convidados. Somado a eles, são doze representantes da sociedade civil, sendo nove deles reconhecidos pela eleição feita por edital, e convidados.

O quadro 1 efetua uma síntese das características básicas dos desenhos dos conselhos de programa.

Quadro 1 - Síntese das características básicas do desenho dos conselhos de programas

Conselho		Provita	PPCAAM	PPDDH
Época de Criação	Âmbito Federal	1999	2007	2007
	Estado de Minas Gerais	2000	2008	2014
Legislação Atual		Decreto Estadual 44-838/2008	Decreto Federal nº 9371/2018	Decreto Estadual 4709/2016
Objetivos		Proteger vítimas e testemunhas ameaçadas de morte	Crianças e Adolescentes ameaçadas de morte	Defensores de Direitos Humanos que decorrente a sua atuação sofrem ameaças de morte
Tipo		Deliberativo	Gestor	Deliberativo
Composição		Composição exclusiva do setor Público	Majoritariamente Setor Público	Paritário

Fonte: Formulação Própria

O capítulo seguinte irá explorar especificamente o desenho e funcionamento do CONDEL-PPDDH.

4 UMA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO PPDDH

Como posto no capítulo 2, o desenho institucional influi na participação social e na sua qualidade. Esse capítulo analisa o desenho institucional do Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (CONDEL-PPDDH), abordando suas características e desdobramentos em relação ao seu funcionamento.

O capítulo está estruturado em duas seções. A primeira expõe o modelo de análise a ser aplicado ao CONDEL-PPDDH. O modelo foi derivado da revisão teórica referente aos elementos de desenhos institucionais participativos, notadamente a partir de Fung (2006) e Faria e Ribeiro (2011).

A segunda parte realiza a análise propriamente dita, enfocando a composição e organização do conselho; a forma de seleção dos participantes, o direito à voz e fala dos participantes; definição de pauta; como se realizam as tomadas de decisão e são debatidos os temas; e o vínculo entre os processos decisórios do CONDEL-PPDDH com o Programa ao qual se conecta.

4.1 Modelo de Análise

Como foi abordado anteriormente, Fung (2006) aponta a relevância do desenho institucional como forma de concretizar a participação, ou, nos termos de Santos e Avritzer (2009), “democratizar a democracia”.

Retomando elementos-chave do desenho institucional participativos, a partir de Fung (2006) têm-se três dimensões fundamentais do desenho institucional e suas variações, sendo elas quem participa, como se comunicam os participantes e realizam a tomada de decisão, e por fim, como as decisões tomadas se vinculam as políticas públicas.

Nessa mesma linha Faria e Ribeiro (2011) colocam em relevo, ainda, como se definem os participantes, se possuem direito a voz e voto ou não, como são debatidos os temas, qual o mecanismo para se selecionar os participantes. Mais além, Faria e Ribeiro (2011) apontam três fatores que colaboram para a institucionalização da IP, que também constituem elementos-chave no desenho institucional: a estrutura organizacional, o tempo de existência dessas instituições, e a frequência de reuniões obrigatórias.

Dessa forma, a partir desses aportes serão analisados os seguintes elementos do desenho institucional participativo do CONDEL-PPDDH-MG:

- i. Organização e marcos normativos
- ii. A composição do conselho - quem participa?
- iii. Como são selecionados ou se definem os representantes
- iv. Quem possui direito de voz e voto
- v. Como são debatidos os temas
- vi. Como se realizam as tomadas de decisão
- vii. Como as decisões tomadas vinculam-se às políticas do programa

A análise de desenho foi realizada a partir do levantamento documental que incluiu as leis de criação dos conselhos, especificamente do CONDEL-PPDDH.

Como foi exposto anteriormente, o Programa de Proteção e Defesa aos Direitos Humanos foi criado em âmbito nacional em 2007 a partir do decreto federal nº 6.044/2007. Nessa primeira disposição legal não se apresenta a composição do conselho deliberativo. No âmbito estadual, o programa foi criado pelo Decreto 21.164/2014, que não previa a criação do CONDEL em foco. Contudo, o referido Conselho foi criado como uma forma de articulação da rede de proteção no início de 2014. Apenas em 2016, com a reformulação do programa no âmbito federal, a partir do Decreto Federal nº 8.724 e, a partir do Decreto Estadual nº 47009, do mesmo

ano foi estabelecido o Conselho Deliberativo, seu papel, assim como a definição dos representantes que devem compô-lo.

Para além dessas referências legais, a pesquisa levantou e analisou diversos documentos e dados relativos ao CONDEL-PPDDH, como a proposta de regulamento, o edital de chamamento das entidades da sociedade civil e Atas das reuniões. No caso das Atas, o levantamento e análise foram restritos apenas ao computo geral de quem participa e a forma de tomada de decisão, não enfocando aspectos substantivos da atuação do conselho.

Foram realizadas entrevistas com informantes-chave tendo em vista complementar o levantamento documental. Foram entrevistados, a partir de um roteiro de entrevistas semi-estruturado um representante da SEDPAC no Programa/CONDEL, um técnico ligada ao programa e um representante da sociedade civil.

4.2 Análise do desenho Institucional do CONDEL PPDDH

Esta seção destina-se a abordar o desenho institucional e a participação social do CONDEL PPDDH MG a partir do modelo analítico estabelecido, dividindo-se em seis partes.

A primeira parte tratará acerca da organização e composição do CONDEL- PPDDH, ou seja definições acerca do funcionamento do conselho como periodicidade das reuniões, regras e como ele se estrutura. Junto a isso, será abordada a composição, ou seja quais são os membros que compõem o conselho.

A segunda parte ensejará sobre a seleção dos participantes no conselho. Sendo assim, irá verificar como houve o ingresso dos representantes da sociedade civil e do setor público e suas características. A terceira parte é sobre o direito a voz e voto, como ele se dá no conselho e quais as suas características e condicionantes. A quarta parte apresentará como ocorre a definição de pauta, ou seja quem elabora a pauta, como são selecionadas as temáticas a serem deliberadas no CONDEL-

PPDDH-MG. Ademais, a quinta parte será como os temas propostos pela pauta são debatidos no conselho, e a sexta parte, irá tratar de como as deliberações e decisões se vinculam ao PPDDH.

4.2.1 Organização e composição do CONDEL PPDDH-MG

Como posto, o conselho CONDEL-PPDDH-MG foi informalmente implantado por ocasião da criação do programa em 2014, em virtude da necessária atuação em rede articulando com diversos órgãos. O mecanismo encontrado para tal articulação foi o conselho, o qual teria representantes da sociedade civil e do setor público. Contudo, nesse momento não se tem um marco legal dispendo sobre o CONDEL-PPDDH, que veio a ocorrer apenas em 2016.

O conselho está em funcionamento há cinco anos, desde fevereiro de 2014, inclusive com representação da sociedade civil desde a primeira reunião. As reuniões do conselho são programadas anualmente, com periodicidade mensal, exceto no seu ano de criação, no qual não ocorreu tal programação.

Tendo em vista esses fatores, com base em Ribeiro e Faria (2011), o referido conselho aponta para a institucionalização e relativa consolidação, o que se indica a partir dos dados do Quadro 2, que dispõe a periodicidade das reuniões que aconteceram no período de 2014-2018. Destaca-se que em 2018 foram consideradas as reuniões até outubro, estando previstas reuniões em novembro e dezembro desse mesmo ano.

É importante ressaltar que apesar dessas características apontarem para institucionalização do CONDEL, essa pesquisa possui outros fatores a serem analisados.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018
Reuniões Ordinárias	3	9	9	11	7*
Reuniões extraordinárias	0	1	0	3	0

Fonte : Formulação Própria

O conselho tem suas reuniões definidas ao final de cada ano, com o seu local e horário definidos de forma sigilosa. O seu calendário é enviado juntamente com os relatórios e a convocação da reunião para os conselheiros, e é aprovada por eles na primeira reunião do ano.

É importante observar que no período 2015-2018 foi prevista a realização de 12 reuniões anuais, ou seja, o que corresponderia a uma reunião mensal. As reuniões extraordinárias ocorrem em duas situações: a) quando não foi realizada a reunião ordinária prevista e, b) para esgotar a pauta de uma reunião ordinária prévia. Em determinados casos o cancelamento se dá por quórum insuficiente para as deliberações, sendo necessário um terço dos conselheiros. No caso cancelamento das reuniões sem a convocação de reuniões extraordinárias a pauta prevista é adiada ao mês seguinte, e somada à pauta da próxima reunião.

Assim, a partir do Quadro 2, é evidente que no referido período, o conselho só alcançou o número proposto de reuniões em 2017, superando o número previsto de reuniões.

Embora tenha sido elaborado conjuntamente um regimento interno, o conselho não aprovou ou formalizou o documento. Sobre essa questão, um dos representantes entrevistados afirma que:

“Sim (existe um regimento), porém é um problema de quorum para a implantação do regimento interno, pois todos os membros precisam estar presentes. Foi feita uma comissão técnica para elaboração, e participei em parte. Em várias reuniões do conselho praticou-se o regimento, porém não há a aprovação porque se um conselheiro que falta não permite.”

Isso mostra que o processo de aprovação do regimento demanda total unanimidade dos conselheiros, e que a sua não aprovação pode ser um indicativo que há faltas sistemáticas de alguns representantes. Contudo, apesar da não vigência do regimento, o conselho segue suas determinações do regimento de maneira informal.

No que tange a sua estrutura organizacional, o conselho cria comissões técnicas para tratar de assuntos que demandarão maior energia coletiva sobre determinada questão, como a inclusão coletiva de uma comunidade no programa, ou estudo sobre áreas ou municípios que tem grande incidência no conselho. Ademais, para a elaboração do processo seletivo para o edital de chamamento também se requer uma comissão para elaborá-lo, como foi apontado por um conselheiro entrevistado.

Ao se tratar da composição do CONDEL-PPDDH-MG, a legislação estadual (notadamente o Decreto 47009/2016) estabelece a composição do conselho com que são vinte e quatro membros titulares efetivos e seus suplentes. O referido decreto determina a composição paritária de conselho deliberativo, ou seja, que o número de representantes do setor público deve ser igual aos representantes das entidades da sociedade civil, assim como quem são os membros titulares e aqueles que são convidados. Nos termos de Avritzer (2009), a paridade entre representantes do Estado e sociedade civil aponta para o desenho institucional de partilha de poder no caso de conselhos desse tipo.

Segue a disposição das cadeiras do conselho de forma extensiva:

Quadro 3 : Membros do Conselho PDDH Decreto 47009/2016

Membros titulares	Representantes do setor Público	Representantes de Entidades da Sociedade Civil
Efetivos	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	
	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social	
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário	
	Secretaria de Estado de Defesa Social	Nove representantes com reconhecida atividade, no âmbito estadual, em defesa e promoção dos direitos humanos, selecionados conforme edital
	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	
	Ministério Público do Estado de Minas Gerais	
	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	
	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais	
Polícia Militar do Estado de Minas Gerais		
Ministério Público Federal	Ordem dos Advogados do Brasil, seção Minas Gerais	
Defensoria Pública da União	Organização da sociedade civil titular do termo de cooperação para execução do PPDDHMG	
Convidados	Polícia Federal	Conselho Estadual de Direitos Humanos, representado por conselheiros da sociedade civil

Fonte: Elaboração Própria

O CONDEL-PPDDH-MG é o que mais detêm em sua composição representantes da sociedade civil, em relação aos outros programas de proteção. Destaca-se que o conselho ainda tem membros convidados adicionais da sociedade civil e do setor público. No último caso, correspondem à Secretaria de Estado de Segurança Pública, Superintendência de Mediação de conflitos.

No que tange a parcela societária, há a previsão legal de três membros efetivos, com a disposição de nove cadeiras destinadas à seleção de representantes a partir de chamamento público. Entretanto, como não houve esse processo seletivo. Os membros de entidades da sociedade civil foram convidados a participar do conselho de forma informal, somando-se doze entidades. As questões relativas ao processo de seleção de participantes serão tratadas na próxima seção.

Outro ponto a se levantar é que o conselho possui um presidente e um suplente. O presidente fica encarregado de conduzir as reuniões e tomar decisões *ad referendum*, ou seja, inclusões de defensores ameaçados que ocorreram antes da reunião do conselho, devido seu caráter emergencial. Entretanto, essa decisão posteriormente é posta em pauta para aprovação dos conselheiros.

Nos casos nos quais o presidente não comparece às reuniões do conselho, quem assume é seu suplente, que é o Diretor de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos da SEDPAC. Porém no ponto de vista formal, ainda é o presidente que convoca as reuniões e toma as decisões de inclusões *ad referendum*.

4.2.2 **Seleção dos representantes**

Como o CONDEL-PPDDH-MG é um conselho paritário, a forma de ingresso às reuniões se dá de forma diferente entre aqueles que são representantes do setor público e das entidades da sociedade civil.

Os representantes referentes ao setor público são nomeados pelo governador, e seus mandatos correspondem a dois anos, sendo permitida a recondução por igual período.

Em relação às representações da sociedade civil, o processo seria realizado por meio da publicação de edital de chamamento. A partir de edital, seria realizada a seleção de entidades para participar da deliberação do programa nas reuniões mensais do conselho. Dos conselhos de programas apresentados, o PPDDH é o único que prevê para a seleção dos representantes da sociedade civil.

No entanto, é importante ressaltar que desde o decreto estadual de 2016, que constitui legalmente o conselho e estabelece a sua composição paritária, foi determinado o processo seletivo para selecionar as entidades para compor o conselho.

Considerando a Lei Federal 13.019 de junho de 2014, que estabelece normas para cooperação da administração pública com Organizações da Sociedade Civil (OSC), tem-se que:

“XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;”

Em 2018 foi publicado o Edital número 3/ SEDPAC, o qual instaurava a abertura do processo de chamamento da sociedade civil, contudo o edital foi posteriormente considerado nulo, em uma deliberação do conselho.³

Entretanto, para contar com representação societária nas reuniões, entidades da sociedade civil que demonstraram o interesse a compor o CONDEL-PPDDH foram convidadas a participar informalmente das reuniões se assim desejarem.

Um entrevistado relatou como exemplo um caso de um membro do conselho que conhecimento do programa, a partir de um defensor protegido. A partir disso, houve contato com representantes do setor público do CONDEL, que lhe apresentaram como funciona o conselho e o convidaram para uma das reuniões. Ao seu fim, os conselheiros o convidaram para participar das reuniões. Essa situação relatada evidencia como o procedimento de ingresso da sociedade civil na ausência do chamamento público é marcada pela informalidade. Ademais, sem o processo devido de seleção fragiliza-se a participação dessas entidades, pois o atual vínculo permite a participação da sociedade civil nas discussões, mas não permite que eles tenham voto no âmbito formal.

³ Colocada em pauta a questão do edital na reunião de agosto de 2018, os conselheiros debateram sobre o art. 10º o qual, determina como documento requisitório o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para ingresso das entidades da sociedade civil no conselho. Tendo em vista, que muitas organizações não são formalizadas, pois não possuem os recursos para tal, cercear a sua participação seria uma forma de segregar a participação. Dessa forma, os conselheiros votaram pela nulidade do edital, estabelecendo novamente uma comissão para desenvolvimento de novo edital.

Em levantamento acerca da presença das entidades participantes no conselho desde sua criação em 2014 até 2018, viu-se que na reunião de abertura do conselho houve a participação expressiva da sociedade civil. Na referida reunião, estiveram presentes oito representantes do setor público (com ausências de alguns membros) e doze representantes da sociedade civil. Evidencia-se que a primeiro momento o conselho era paritário na época, com equilíbrio entre sociedade civil e o setor público. Entretanto, na segunda reunião do conselho, ainda em 2014, houve redução de metade das entidades da sociedade civil que marcaram presença na primeira reunião. Essa representatividade no conselho reduziu ainda mais de forma substantiva nos anos seguintes.

Em 2015, das doze entidades que compareceram inicialmente, 33% não compareceram em nenhuma reunião do CONDEL-PPDDH-MG, 17% compareceram a uma das dez reuniões ocorridas no ano, e 50% dos conselheiros convidados atenderam a duas ou mais reuniões no ano. Em 2016, houve a entrada de mais uma entidade da sociedade civil como convidada, entretanto, o número de conselheiros convidados ausentes subiu de 33% para 54% ao serem 7 entidades ausentes, sendo o auge nesses quatro anos de CONDEL. O Quadro 4, a seguir, sintetiza a frequência no período 2014- 2017

Quadro 4 - Frequência de representantes das entidades da sociedade civil no CONDEL PPDDH (2014-2017)

Frequência	2014	2015	2016	2017
Não compareceram	0	4	7	7
Uma vez	6	2	0	0
Dois vezes ou mais	6	6	6	6

Fonte: Elaboração Própria

É importante ressaltar que a parcela das organizações da sociedade civil que historicamente mais frequentam as reuniões do conselho são aquelas que foram determinadas pelo Decreto 47009/2016, que são: Ordem dos Advogados do Brasil, seção Minas Gerais (OAB–MG), Conselho Nacional De Direitos Humanos, e o

Instituto DH. Este último que executa o programa. Entretanto, outras três entidades convidadas informalmente, inclusive a que ingressou em 2016 marcam presença nas reuniões do conselho. O quadro 4 na seção seguinte detalha a composição das representações convidadas da sociedade civil.

Pode-se indicar um relativo esvaziamento da sociedade civil no conselho, apesar do esforço inicial de participação. Atualmente, os participantes societários são um número inferior ao proposto no decreto, evidenciando-se fragilidade da participação, também devido a informalidade do arranjo.

Nesse sentido, pode-se questionar se o fato de não ter ocorrido o chamamento público para ingresso dos conselheiros como membros efetivos no conselho repeliu a participação. Isso porque a formalização da representação societária nos termos do Decreto tem consequências para a participação, uma vez que define o direito formal ao voto nas reuniões. Além disso, é importante ressaltar que o decreto anteriormente mencionado prevê que:

“§ 1º O mandato de Presidente do Conselho será alternado entre a representação governamental e a da sociedade civil.” (Decreto Estadual 47009/2016, art. 3º)

Tendo em vista que o conselho não tem a composição formal da sociedade civil, nos termos da legislação, há uma fragilidade da participação desse segmento no conselho.

Em relação ao ingresso dos participantes em IPs, Fung (2006) assinala que são diversas as formas de entrada que ocorrem a) pelo interesse do indivíduo em se engajar; b) pelo recrutamento seletivo de participantes; c) por uma forma de seleção aleatória dos participantes; d) a partir dos “*lay stakeholders*”, cidadãos que representam segmentos e são interessados no tema; e) “*professional stakeholders*”, representantes do setor público.

Considerando o conselho em foco, no caso dos representantes do setor público, podem ser considerados na perspectiva de Fung (2016) como *stakeholders* profissionais.

No caso da sociedade civil pode se considerar que em virtude da relativa informalidade do processo o ingresso tem ocorrido de forma aleatória, enquanto o decreto prevê o recrutamento seletivo de participantes. Como indicado, na ausência do chamamento público, o CONDEL e seus conselheiros convidam informalmente representantes da sociedade civil para participar das reuniões do conselho. Para Fung (2006) essas formas de engajamento nas atividades teriam a propensão de acontecer naturalmente.

Entretanto, como foi apresentado em entrevista por um dos conselheiros, não houve mapeamento ou atividade integrada, nem mesmo divulgação acerca do Conselho Deliberativo PPDDH e os assentos disponíveis da sociedade civil.

Os entrevistados apontam que devido à articulação em rede, ou seja, do forte envolvimento do estado com o programa, as pessoas que compõem as organizações da sociedade civil tendem a ter desconfiança em relação do programa.

4.2.3 Direito a voz e voto

Como indicado, o decreto estabelece que são vinte e quatro membros efetivos que integram o conselho e também prevê que mesmo os representantes convidados possuem o direito de fala e voto nas discussões do CONDEL.

Contudo, na prática do conselho há uma condicionante não expressa formalmente : o direito de voz e voto para membros convidados restringe-se àqueles que são definidos na legislação. Entretanto, segundo os entrevistados, todos os que compõem conselho, sendo titulares ou convidados possuem direito a voz e voto. Como já posto, o conselho não possui formalmente regimento interno aprovado, portanto essa decisão é informal entre os conselheiros.

O quadro 5 apresenta esses membros:

Quadro 5 - Representantes Convidados do CONDEL PPDDH

	Membros no Decreto	Não expressos no Decreto
Setor Público	Política Federal	Superintendência de mediação de Conflitos -SEDPAC
	Ministério Público Federal	Secretaria de Estado de Segurança Pública
	Defensoria Pública da União	
Entidades da Sociedade Civil	Ordem dos Advogados do Brasil, seção Minas Gerais	Funai MG
	Organização da sociedade civil titular do termo de cooperação para execução do PPDDHMG - Instituto DH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
	Conselho Estadual de Direitos Humanos (CONEDH)	CAO- DH do MP CIMOS - MPMG Conselho Indigenista Missionário (CIMI) Conselho Regional de Psicologia DH MIDIA Inkra Nova central sindical Movimento da terra Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – Seção Sindical IFMG.

Fonte: Elaboração Própria

Como indica o quadro, o conselho é composto de dezenove membros convidados, tendo como parâmetro a primeira reunião. Apenas seis possuem o direito a voto protegidos pelo Decreto 47009/2016, correspondendo acerca de 30% do total dos membros convidados.

Outro ponto importante a ressaltar é que a maioria dos convidados é representantes da sociedade civil. Eles participam das reuniões, apesar da não previsão pelo Decreto que institui o conselho. Essa é a estratégia encontrada para que essas entidades societárias participem do CONDEL-PPDDH, tendo em vista que não

houve processo seletivo para os membros titulares da sua representação. É uma medida provisória que está vigente nos quatro anos de existência do CONDEL. Dessa forma, a sociedade civil pode ter voz, contudo não possui direito a voto sobre as questões em pauta no ponto de vista formal. Entretanto, como já posto, nas entrevistas os membros do conselho apontam que foi acordado entre os membros do conselho, então pauta-se como uma regra informal, que os representantes da sociedade civil, e da administração pública que participam das reuniões tenham direito a fala, que seu voto seja contabilizado nas votações.

No entanto, os convidados ressaltam que apesar do acordo ser bem consolidado entre os conselheiros, a ausência de formalização gera instabilidade, pois mudanças de governo e de diretrizes gerenciais podem alterar as regras do jogo.

4.2.4 Definição de pauta

Como foi mencionado na seção anterior o Instituto DH é responsável pela gestão do programa PPDDH, e possui uma equipe técnica responsável pela avaliação e acompanhamento dos casos.⁴

Um dos representantes do setor público abordou a forma como é construída a pauta:

Normalmente ela é elaborada pela equipe técnica que levanta os casos e envia para secretaria. Em que a SEDPAC é responsável pela secretaria executiva julga o que é importante manter na pauta e envia para os conselheiros.

Tendo isso em vista, a criação da pauta parte primordialmente da equipe técnica, do Instituto DH (OSC que executa o programa) ao apresentar os casos de inclusão, acompanhamento e desligamento para deliberação do conselho. Os relatórios dos casos são enviados para o técnico referencia do PPDDH- MG, da DPDDH que os

⁴ Dessa forma, o IDH são notificados pela porta de entrada, que são os órgãos que fazem a solicitação de inclusão do defensor ao programa, o Instituto DH faz visitas técnicas para avaliação desses defensores de direitos humanos. Dessa forma, a equipe técnica responsável irá realizar uma visita de atendimento ao defensor, verá se ele dispõe de voluntariedade para entrar no programa e compreenderá a situação de ameaça.

compila para elaboração da convocação. A convocação é o instrumento para chamar os conselheiros do programa expondo a pauta da reunião.

Caso tenha alguma mudança na legislação, ou questões externas que concernem a deliberação do conselho, elas são postas também em pauta pelo técnico referência, e enviada para os conselheiros.

Tendo em vista algumas situações emergenciais que não puderam ser incluídas na convocação, os conselheiros podem sugerir durante a reunião que a temática seja abordada, e os demais irão votar na sua inclusão na pauta ou não.

Sendo assim, entende-se que a elaboração da pauta não é um procedimento coletivo, no qual os conselheiros participam ativamente na apresentação de questões a serem trabalhadas. Como é um conselho de programa este volta-se majoritariamente acerca dos casos que são seu objeto e os demais assuntos que concernem o programa, como mudanças na legislação e portarias. Portanto, a elaboração de pauta, neste caso não constitui um mecanismo que prejudique ou favoreça a participação.

4.2.5 Como se dá a deliberação e o processo decisório

Segundo Fung (2006) o processo de decisão é de suma importância e ela pode acontecer de formas diferenciadas. No conselho, as deliberações só podem ocorrer se houver quórum de um terço dos conselheiros, nos termos do regimento interno informal. Após a sua verificação, os conselheiros partem para a discussão dos pontos de pauta expostos na convocação, e a partir disso, são votadas as decisões.

Normalmente os casos do CONDEL-PPDDH possuem um conselheiro responsável pela relatoria e outro pela revisão do caso de determinado defensor e sobre o que se verifica a questão. Os casos, como já exposto, possuem uma classificação, se são de inclusão, desligamento, ou questões específicas como renovação da ajuda de custo. Essas questões por mais que tenham um parecer técnico da equipe técnica

devem ser deliberadas e decididas nas reuniões do CONDEL para que sejam validadas e colocadas em prática.

A decisão acerca da relatoria e revisão deve ser acordada entre os conselheiros na reunião. Como foi expressa na entrevista por um dos representantes entrevistados, a relatoria é definida a partir da experiência na área ou afinidade com a temática para trabalhá-la. Em alguns casos é realizado um sorteio que seleciona quem será o relator e revisor do caso.

A partir disso, o conselheiro relata o contexto de luta por direitos humanos do defensor, juntamente com o contexto da ameaça baseado na relatoria técnica apresentada pela equipe do Instituto DH. O conselheiro responsável coloca seu voto no seu parecer, assim como possíveis encaminhamentos. O revisor também apresenta seu voto e seus argumentos.

Os demais conselheiros, após fala do relator e revisor irão discutir sobre o caso. Determinadas nuances não expostas na fala são explicitadas pela equipe técnica que acompanha o caso. Dessa forma, os conselheiros apresentam soluções, encaminhamentos, informações e questões a serem pensadas para determinar os encaminhamentos a serem tomados, e posteriormente votar sobre o caso.

É perceptível que o processo de decisão é realizado de forma coletiva e, portanto deliberativa. Os conselheiros conjuntamente procuram a melhor decisão a ser tomada. Dessa forma, nota-se que as decisões construídas por meio da fala de diversos conselheiros, na determinação das decisões a serem votadas caminham, na maioria das vezes, para um consenso.

Nas definições Fung (2006), o processo de tomada de decisão é a deliberação e negociação, como foi anteriormente apresentado no capítulo 2. Nela, o maior intuito dos participantes é encontrar coletivamente a melhor decisão, de maneira que a decisão alcançada represente a daquilo que os membros desejam individualmente e em grupo. Eles alcançam essa decisão a partir da troca de experiências, de

conhecimentos, informações e experiências, a maneira de construir um interesse coletivo.

Ademais, é importante ressaltar que os membros convidados da sociedade civil não estão excluídos da relatoria e revisão. Isso é de suma importância ao se pensar a inclusão e participação da sociedade civil no conselho. Nesse processo de relatoria é considerada a voz do conselheiro e sua ótica embasada pelo caso.

Contudo, um problema apontado por um dos entrevistados é a ausência contínua de alguns conselheiros, mesmo aqueles que são responsáveis pela relatoria do caso.

4.2.6 Vínculo entre processo decisório do Conselho Deliberativo e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais

O conselho deliberativo PPDDH, como foi abordado, tem como pauta os casos dos defensores ameaçados. Cada caso e suas particularidades são debatidas pelos conselheiros que votam os encaminhamentos, desde que seja a homologação de inclusão e desligamento dos casos, assim como seu acompanhamento, e articulação com outras entidades que não compõem o conselho para adoção de medidas.

As decisões tomadas pelo conselho impactam diretamente a política do Programa de Proteção e Defesa a Defensores de Direitos Humanos. No entanto, é apontado por um dos entrevistados que não há uma organização contínua de outros encaminhamentos. Nesse sentido, foi perguntado se o conselho alcança seu objetivo, ele apresenta uma diferenciação entre as ações do programa e o conselho:

“O objetivo material de inclusões e decisões sim, porém na forma de gerencial orçamentária. Mas objetivo formal quanto às deliberações e encaminhamentos ele não cumpre tão bem, há confusão de encaminhamentos, falta de cobrança de encaminhamentos da secretaria executiva por falta de recursos de pessoas e demanda de

trabalho. Seria uma forma de controlar os entes públicos que somos nós, a tornar a pauta ainda mais prioritária.”

Dessa forma, é perceptível que no que tange as vítimas ameaçadas o programa tende a ser efetivo quanto às deliberações e ações a serem seguidas. Porém, no que diz respeito a articulação entre outras entidades, como sensibilizar outros órgãos sobre necessidades de programa, ou requerer a presença de conselhos não há mecanismos de *enforcement* de monitoramento efetivo que permita controle e ação organizada entre órgãos públicos de maneira que se faça a política mais robusta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema desse trabalho e seu desenvolvimento entrecruzaram duas grandes temáticas: participação social e direitos humanos, ao abordar os conselhos dos programas de proteção da SEDPAC, sendo eles PROVITA, PPCAAM E PPDDH, com ênfase recai nesse último. O objetivo estabelecido foi analisar especificamente a trajetória, o desenho institucional participativo e funcionamento do CONDEL-PPDH.

A metodologia da pesquisa teve como base uma revisão bibliográfica sobre temática da democracia participativa, das instituições participativas e seus desenhos institucionais, destacando os conselhos.

Para contextualizar de forma geral os conselhos dos programas de proteção e o CONDEL-PPDH tratou-se da construção da arquitetura participativa brasileira, que tem como a CF-88. A Carta Magna preconiza a participação social e a criação de mecanismos que a proporcionem (notamente os conselhos) e a legislação infraconstitucional posterior segue nessa direção. Nesse contexto, ocorreu a multiplicação das IPs no Brasil a partir da década de 1990, com destaque para os conselhos, principalmente no caso dos conselhos gestores de políticas sociais, devido a sua requisição como quesito obrigatório para repasse de recursos para os estados e municípios. A sua disseminação no âmbito estadual e municipal proporcionou diversos desenhos, com diferentes finalidades presentes nos três níveis de governo. Isso gerou diversos arranjos e diferentes níveis de participação, dentre os quais os conselhos de programas, como o caso dos conselhos em foco nesse trabalho, voltados para a proteção de direitos humanos, especificamente o CONDEL-PPDH.

Outra linha de revisão voltou-se para a proteção de direitos humanos, embasadas por pactos e documentos da ONU e amparada pela legislação e Planos no âmbito nacional. Com base das ações postuladas na Conferência de Direitos Humanos de Viena, organizada pela Onu em 1993, o Brasil e outros estados nacionais desenvolveram instrumentos sólidos para garantir a promoção e defesa dos direitos

humanos. Essas ações foram implementadas por intermédio do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que possui três edições, desde a primeira em 1996. Neles são apresentados eixos e diretrizes para desenvolver a defesa dos direitos sociais e humanos, como forma de atuação, quais secretarias, ministérios e entes federativos devem agir em ação conjunta e sobre quem incide a responsabilidade.

Tendo isso em vista, estruturam-se os programas de proteção aos direitos humanos no país, que preveem conselhos em seu arcabouço legal. A partir de levantamentos documentais, os programas de proteção e seus respectivos conselhos foram abordados desde sua trajetória a partir de seus marcos legais e normativos no âmbito federal e no caso do estado de Minas Gerais. No que toca o CONDEL-PDDH foram examinados documentos e dados da DPDDH (DPDDH) da SEDPAC e do próprio conselho, incluindo-se as atas referentes ao período de 2014 até outubro de 2018, que corresponde ao tempo de existência do conselho.

Ressalta-se que ação conjunta é de grande valor para os programas de proteção, devido a sua concepção por meio de uma atuação em rede. Para efetuar a medida protetiva, os programas demandam a articulação com diversos órgãos, secretarias, entidades e, no caso do CONDEL-PPDDH, também da sociedade civil. Essa é uma das principais razões de os programas possuírem conselhos, pois estas instâncias irão reunir as entidades do setor público e, caso previsto, da sociedade civil, para debater cada caso, nos quesitos de inclusão, exclusão, ajuda de custo, e encaminhamentos acerca da medida protetiva por isso é relevante a abordagem desses espaços.

O desenho institucional participativo do CONDEL-PPDDH foi analisado, abordando os instrumentos legais que o constituem, cabendo observar que o regimento interno até a presente data não foi aprovado, embora consista em uma referência informal para o funcionamento do conselho. Apontou-se ainda para o edital de chamamento público para participação de entidades da sociedade civil não foi efetivado.

Destaca-se que composição do CONDEL-PPDDH é paritária, prevendo um número igual de representantes desde seu marco legal, diferentemente dos outros conselhos

CONGES-PPCAAM, CONDEL-PROVITA. Contudo, mostrou-se que essa participação tem decrescido desde sua primeira reunião, apontando-se possíveis fatores para isso, desde o fato de não ter ocorrido chamamento público de entidades até a não aprovação do regimento interno. Contudo, por outro lado, o regimento não aprovado tem sido informalmente adotado, que tem implicado a inclusão de representações da sociedade civil, que por ser informal, têm limitações e incongruências.

Quanto ao funcionamento do conselho, em relação à frequência de reuniões vê-se um espaço institucionalizado, nesse quesito, pois ela se dá de forma regular e organizada de acordo com a previsão anual. Entretanto, como posto, o regimento interno, que constitui um instrumento valioso para determinar as normas e o funcionamento do CONDEL não foi aprovado, devido à necessidade de quorum completo para tal. Esse fato aponta a informalidade das ações no CONDEL, o qual fica vulnerável a mudanças, e para a contínua ausência de determinados membros titulares do conselho, evidenciando assim que diversos fatores apontam para a não institucionalização desse espaço.

No que se refere à participação social, identificaram-se limitações. Um fator que contribui para isso é a ausência de processo seletivo para composição dos nove membros titulares da sociedade civil no conselho, ao lado do afastamento das entidades da sociedade civil convidadas informalmente para compor o conselho. Nesse sentido, essa IP apresenta limites em relação à representação da sociedade civil, de maneira a afetar a paridade, pois considerando-se o conselho com membros titulares, convidados formais e informais, em relação ao setor público se somam quinze representantes enquanto apenas tem-se seis da sociedade civil. Ademais, sem o procedimento de chamamento público para selecionar os representantes da sociedade civil, a sociedade civil não pode assumir a presidência do conselho, como previsto na legislação estadual.

Entretanto, no que tange ao processo decisório e deliberações, a formulação de pauta e o vínculo entre o processo decisório e os encaminhamentos, pode-se considerar que o funcionamento se dá de forma satisfatória. Vê-se que os

conselheiros independentemente da sua entidade tendem a debater os temas de modo a alcançarem a melhor decisão a partir do diálogo visando acordos ou consenso, de modo que as decisões tomadas representam os envolvidos.

A elaboração de pauta é restrita, pois está vinculada majoritariamente aos casos do programa. Ela é construída inicialmente pela organização da sociedade civil responsável pela execução do programa, o Instituto DH, que levanta os casos a serem tratados no conselho. Posteriormente a pauta é estruturada pelo secretariado executivo, o qual envia os casos para os conselheiros.

Outro ponto de abordagem diz respeito ao vínculo entre processo decisório do CONDEL e o PPDDH. No que tange as ações do programa, no caso daquelas que dizem respeito à inclusão, exclusão e homologação e manutenção da ajuda de custo o conselho atende o seu propósito. Entretanto, não há um processo articulado quanto aos demais encaminhamentos, principalmente aqueles referentes à cooperação de outros órgãos, pois não há mecanismos de *enforcement* e de monitoramento deles.

Em um balanço mais geral, é indiscutível o papel e potencial da participação social em conselhos, incluindo-se os conselhos de proteção como o CONDEL-POPDDH-MG focalizado na monografia, tendo em vista promover ações mais robustas no que tange a proteção e defesa de direitos humanos.

Como se mostrou, o desenho institucional do conselho estabelecido pela legislação estadual que o estrutura busca viabilizar a participação de entidades da sociedade civil. Em relação ao funcionamento do conselho, pode-se indicar um esforço em relação à participação, bem como em relação às práticas deliberativas. Contudo, também foram indicados alguns limites e possibilidades de avanços no sentido da ampliação da participação da sociedade, que envolvem avanços normativos no sentido de sua maior institucionalização.

O desenvolvimento dessa pesquisa deparou-se com alguns limites que se associam ao prazo e contexto de sua execução. Nesse sentido, destaca-se sobretudo que a previsão de realização entrevistas não se realizou a contento, em virtude da indisponibilidade dos conselheiros, o que restringiu a pluralidade das visões sobre o CONDEL.

Ressalta-se que no cenário nacional e estadual há poucos estudos empíricos acerca dos programas de proteção em geral, e nenhum que tratam sobre os seus conselhos. Sendo assim, é importante a realização estudos sistemáticos e aprofundados sobre os conselhos programas de proteção, incluindo-se as questões relativas à participação social nesses espaços.

Nesse sentido, esse trabalho visa a contribuir para o aperfeiçoamento do processo participativo do CONDEL-PPDDH, através da análise do desenho institucional participativo, como meio de contribuir para permitir a pluralidade e diversidade de atores nos processos decisórios do conselho e, de forma mais abrangente, para o alcance da democracia participativa.

6 REFERÊNCIAS

- AMNESTY INTERNATIONAL LTD (Reino Unido). Brasil. In: AMNESTY INTERNATIONAL LTD (Reino Unido). **Anistia Internacional - Informe 2017-2018: O Estados dos Direitos Humanos no Mundo**. Londres: Peter Benenson House, 2018. Cap. 15. p. 88-93. Disponível em: <<https://anistia.org.br/entre-em-acao/carta/informe-anual-20172018-o-estado-dos-direitos-humanos-mundo/>>. Acesso em: 10 outubro. 2018.

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer2008.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

- AVRITZER, Leonardo (Org.). CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AMPLIANDO E REDEFININDO OS PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. In: BRASIL. Leonardo Avritzer. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 5. p. 125-140. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro_conferencias_nacionais.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. 2. ed. Brasília: Ipea, 2010. 374 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

- CARVALHO, Ana Carolina Paiva de. **ESTUDO DA ESTRUTURA DE GESTÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADOS À SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA DE MINAS GERAIS**: Contribuição para a análise a

partir da gestão de redes. 2017. 90 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017.

- COELHO, Vera Schattan P.. UMA METODOLOGIA PARA A ANÁLISE COMPARATIVA DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS: PLURALIDADE, DELIBERAÇÃO, REDES E POLÍTICA DE SAÚDE. In: BRASIL. Roberto Rocha C. Pires. Ipea (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 19. p. 279-296. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O QUE SÃO CONFERÊNCIAS. Brasília. 2013. 13 p.
- DAHL, Robert A.. **Poliarquia:: Participação e Oposição**. São Carlos: EESC, 2005. 240 p.
- **Decreto Estadual** n. 47.009 de 09 de novembro de 2016. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47009&comp=&ano=2016>>
- **Decreto Estadual** n. 41140 de 27 de junho de 2000. Institui o programa estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas ameaçadas - PROVITA/MG – e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=41140&comp=&ano=2000>>

- **Decreto Federal** n. 6.044 de 12 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos PNPDDH define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2007/decreto/d6044.htm>. Acesso em setembro de 2018.

- Decreto Federal n. 6231 de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm>

- **Decreto Federal** n.8.724 de 27 de abril de 2016. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8724.htm>. Acesso em setembro de 2018.

- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999. 334 p.

- FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: Variáveis relevantes e os seus efeitos sobre o processo participativo. In: BRASIL. Roberto Rocha C. Pires. Ipea (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 8. p. 125-136. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

- FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. In Public Administration Review; Dec 2006. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN039946.pdf>

- GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 176 p. Disponível em: <file:///C:/Users/anal_u00/Documents/Fundação João

Pinheiro/Monografia/Textos base/METODOLOGIA DE PESQUISA como elaborar projeto de pesquisa - _antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

- HELD, David. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Editora Pandeia, 1987.
- IL - ANFIP (Brasil) (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã**:: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Anfip, 2008. Cap. 12. p. 131-148. Disponível em: <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/inclides/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros**: Relatório de Pesquisa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea), 2013. 80 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- INSTITUTO JURÍDICO PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA - IJUCI. **PPCAAM**: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Disponível em: <<https://www.ijuci.org.br/acoes/ppcaam/>>. Acesso em: 17 jun. 2018
- INSTITUTO JURÍDICO PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA. **PROVITA**. Disponível em: <<https://www.ijuci.org.br/acoes/provita/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- **Lei Federal** nº 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados

ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. **Disponível em** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9807.htm>

- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Livraria Líder e Editora Ltda., 2003. 512 p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/97051991/Alexander-Hamilton-James-Madison-John-Jay-O-Federalista>>. Acesso em: 09 set. 2018.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Org.). Teorias Democráticas: Múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Org.). **Introdução à teoria democrática: Conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: Ufmg, 2018. Cap. 2. p. 29-48.
- Ministério dos Direitos Humanos. **Provita: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas**. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/provita-1/provita>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- NATALINO, Marco Antonio et al. Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios. In: BRASIL. IPEA. . **Políticas Sociais: acompanhamento e análise: Vinte Anos da Constituição Federal**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2009. Cap. 2. p. 67-134. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Constituição (1998). Resolução nº 53/144, de 09 de dezembro de 1998. **Declaração Sobre O Direito e A Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos Ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger Os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais**

Universalmente Reconhecidos (defensores de Direitos Humanos). 1. ed.
NY: ., 09 dez. 1998.

- ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

- SANTANA, Fernanda Wood. **Participação Social na Construção das Políticas Metropolitanas:** Alcances e limites do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2015. 102 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2015.

- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina et al (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra S/a, 2002. Cap. 3. p. 47-103.

7 APÊNDICE

Roteiro das entrevistas

Nome completo:

Representante de qual entidade:

- 1) Há quanto tempo é/foi conselheiro?
- 2) Qual foi o primeiro contato com o PPDDH?
- 3) Qual foi o primeiro contato com o conselho do PPDDH? (pergunta destinada a representante da sociedade civil)
- 4) Como você ingressou no conselho? (pergunta destinada a representante da sociedade civil)
- 5) Como a sociedade civil ingressa no conselho?
- 6) Como se dá o processo deliberativo do CONDEL PPDDH? Todos possuem direito a voz e fala?
- 7) Pela sua perspectiva as ações práticas e regulamentos do conselho favorecem participação social?
- 8) Como ocorre a elaboração da pauta do conselho?
- 9) Como você participa nas reuniões?
- 10) O conselho dispõe de regimento? Se não, o orienta o funcionamento?
- 11) O conselho alcança o seu objetivo?

- 12) Quais são os principais frutos do CONDEL-PPDDH?
- 13) Quais são as principais limitações do CONDEL-PPDDH?
- 14) Quais são os principais limites da participação social no Conselho?
- 15) Há alguns comentários acerca do funcionamento do CONDEL que você gostaria de ressaltar?