ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
DOI	-
Título do livro	CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – UMA ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICA
Organizadores(as)	Daniel Pintangueira de Arelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-001-1
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS E AGENDA POLÍTICA

Igor Ferraz da Fonseca[1]
João Cláudio Basso Pompeu[2]

1 INTRODUÇÃO

Os conselhos nacionais de políticas públicas são uma importante inovação brasileira. Suas origens remontam ao ano de 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Ensino – atual Conselho Nacional de Educação (CNE). Já o Conselho Nacional de Saúde (CNS) tem origens que remontam à década de 1930. Desde então, colegiados em diversas áreas de políticas foram sendo paulatinamente criados.

O número de conselhos foi significativamente ampliado após o ano de 1988, com a entrada em vigor de nova Constituição Federal, que institucionaliza ou dá as bases necessárias para a criação de novos colegiados. Um estudo do Ipea, realizado em 2017 (Avelino *et al.*, 2017), sobre uma amostra de quarenta conselhos e comissões nacionais em atividade, apontou que 75% dos conselhos foram criados após 1988. Ao longo de mais de um século de atuação, é possível afirmar que, institucionalizados no ordenamento jurídico nacional, tais colegiados são fundamentais para a promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil e para a proposição de políticas mais eficazes, transparentes e negociadas entre múltiplos atores, a partir de arranjos centrados em redes de governança.

Em anos recentes, o Estado brasileiro enfrentou conjunturas complexas, tendo que lidar com os efeitos de uma forte crise econômica, ao mesmo tempo em que sua estrutura interna foi alvo de constantes reestruturações, a partir da supracitada crise e de mudanças de governo e de orientação política, com impactos nos recursos humanos e financeiros disponíveis. Tais reestruturações, afetaram também os conselhos e as comissões nacionais de políticas públicas.

A par da ampliação no número e da diversificação temática de conselhos nacionais, alguns estudos acadêmicos passaram a enfatizar o tema. No entanto, à semelhança dos estudos sobre conselhos estaduais e municipais, as análises sobre conselhos vinculados ao governo federal tenderam a enfatizar os padrões de relação

1. Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

entre governo e sociedade civil e, notadamente, a capacidade destes mecanismos participativos de promover a inclusão política de diversos grupos e atores da sociedade civil.

Em tal âmbito, os estudos detiveram-se sobre as formas de escolha ou eleição de membros da sociedade civil; a questão da representatividade dos conselheiros; as formas de cooperação e conflito entre conselheiros governamentais e não governamentais; a questão da paridade entre conselheiros da sociedade civil e do governo; entre outros.

Ainda que de forma não premeditada, os estudos sobre a inclusão política e sobre o desenho institucional de tais mecanismos contribuíram para deixar em segundo plano os temas debatidos pelo colegiado, ou seja, a sua agenda política. Apesar de fundamental, a inclusão política é um meio para democratizar o processo decisório, mas não um fim em si mesmo. Conforme ressaltado nos atos de criação e nos regimentos internos dos colegiados nacionais, suas atribuições principais são aprimorar a gestão de políticas públicas, seja de forma direta (como nos casos de gestão direta de recursos, de fundos e de deliberações com força legal), seja de forma indireta, a partir do diálogo com ministérios e demais órgãos públicos afeitos à sua área de atuação.

Este estudo considera como agenda política os temas que são levados à consideração dos conselhos e que ocupam tempo de atuação de seus membros.[3] Esses colegiados aparecem, nessa perspectiva, como uma arena bastante singular: ao mesmo tempo em que são influenciados por agendas públicas construídas pela sociedade civil, buscam incidir sobre a agenda formal dos órgãos estatais. A agenda política dos conselhos, portanto, revela o conjunto de temas que ocupam seu tempo e sua capacidade de atenção, necessariamente limitados, e os *axiomas normativos fundamentais* em torno dos quais o próprio conselho atua como parte de uma coalização de defesa[4] mais ampla.

Para uma análise efetiva de como são exercidas as atribuições de cada conselho, faz-se necessário conhecer e explorar a agenda política, ou seja, o conjunto de temas que são debatidos em cada conselho, bem como as decisões oriundas de tais debates. Este é o desafio assumido no presente livro. Sistematizar e analisar a agenda política de conselhos nacionais, especificamente dos colegiados vinculados ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), a saber:

---

3. Nesse sentido o conceito se aproxima da definição de agenda pública (Cobb, Ross e Ross, 1976, p. 126), porque consiste de questões que "alcançaram um alto nível de interesse público e visibilidade", mas também incorpora algumas características de agenda formal, como itens aceitos para consideração por titulares do poder de decisão. Neste estudo não fazemos distinção do que a literatura trata como "pseudo-agendas" (Cobb e Elder, 1983, p. 87).

4. Estas coalizões consistem em indivíduos "que compartilham um sistema particular de crenças" – ou seja, um conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções do problema – e que mostram um grau não-trivial de atividade coordenada ao longo do tempo. O sistema de crença compartilhada que define a coalizão de defesa contém "axiomas normativos fundamentais", além de crenças sobre políticas para alcançar esses axiomas (Schlager e Blomquist, 1996, p. 656, tradução dos autores).

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH); Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD); e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

2 O CONTEXTO E METODOLOGIA DE PESQUISA

A análise da agenda política de sete colegiados nacionais vinculados ao MDH foi prevista em um Termo de Execução Descentralizada (TED), pactuado entre o Ipea e o MDH em junho de 2018. Intitulado *Conselhos de direitos humanos: implementação de demandas e capacitação de conselheiros*, o projeto relacionado ao TED previa também outras atividades, por exemplo, um estudo sobre as demandas prioritárias de curto, médio e longo prazo dos conselhos, bem como apoio e assessoria técnica à elaboração de curso a distância para formação de conselheiros.

No que diz respeito às demandas prioritárias, as atividades foram divididas em duas etapas. A primeira delas envolveu uma análise das demandas de caráter administrativo dos conselhos. Ou seja, quais seriam as ações necessárias para aperfeiçoar a gestão dos conselhos nacionais do MDH, em campos como: o funcionamento de suas secretarias executivas, a gestão de passagens e diárias, a transparência e comunicação de cada conselho com a sociedade, os diálogos dos conselhos com o MDH, entre outros elementos. Está fase durou até julho de 2018.

A segunda etapa tratou das demandas de médio e longo prazo dos conselhos nacionais. Nesse âmbito, foram realizados os estudos sobre agenda política, que compõem os capítulos deste livro. A pesquisa sobre o tema ocorreu durante os meses de agosto a dezembro de 2018 e teve uma orientação metodológica de caráter qualitativo. Para sistematizar os principais temas presentes na agenda política de cada conselho, optou-se pela análise do conteúdo de resumos executivos, pautas e atas de reuniões plenárias, na busca por identificar os temas predominantes na agenda e a forma como estes são tratados pelos conselhos.

Ao longo da pesquisa, contudo, foram identificadas algumas limitações no que tange à disponibilidade de dados, limitações estas que foram maiores ou menores conforme o conselho analisado. Como dito anteriormente, as mudanças governamentais e o cenário de crise vividos no país afetaram negativamente as atividades de gestão interna dos conselhos e, em alguns casos, impactaram a disponibilização de informações pelos colegiados. Em algumas situações, não foi possível acessar os resumos executivos, as atas e as pautas, em outras, somente as pautas foram disponibilizadas.

Outro limitador foi o período temporal. O desenho da pesquisa inicialmente previa a análise de todas as atas de reunião plenária no período compreendido entre julho de 2017 e dezembro de 2018. No entanto, alguns conselhos não contavam com a documentação referente a todas as reuniões. Assim sendo, o recorte temporal de análise variou de acordo com o conselho. Alguns seguiram o recorte original, outros enfatizaram somente o ano de 2018. Durante o período de realização da pesquisa (entre agosto e dezembro de 2018), as reuniões plenárias nos diversos conselhos contaram com a presença, como observadores, de pesquisadores do Ipea. Tal estratégia foi fundamental para complementar as informações disponíveis na documentação analisada e melhor compreender o processo político e os temas discutidos nos conselhos.

Por fim, nos casos em que as informações disponibilizadas pelos conselhos foram insuficientes para realizar a pesquisa, outras estratégias metodológicas foram utilizadas, em caráter complementar, por exemplo, entrevistas com presidentes, vice-presidentes, mesas diretoras, conselheiros e conselheiras; análise de documentos (deliberações, ofícios, notas públicas) produzidos pelos colegiados; conversas com os secretários executivos de cada conselho; análise das deliberações da última conferência nacional relativa às respectivas área de atuação; entre outros.

Na sequência, o quadro 1 aponta as estratégias metodológicas utilizadas em cada conselho, assim como o recorte temporal adotado. Informações adicionais podem ser obtidas diretamente em cada capítulo.

QUADRO 1
Estratégia metodológica da pesquisa realizada junto aos conselhos do MDH (2018)

Conselho	Atas, pautas e Resumos executivos	Observação presencial de plenárias	Entrevistas	Última conferência na área	Outras estratégias metodológicas
CNDH	Atas das 30ª, 31ª e 32ª das reuniões ordinárias. Resumos executivos das 35ª, 36ª, 37ª, 39ª e 40ª reuniões ordinárias.	41ª e 42ª das reuniões ordinárias.	Secretaria Executiva do CNDH. Membros da mesa diretora.	Não.	Revisão bibliográfica. Análise dos relatórios: de atividades do CNDH: biênio 2016-2018.
Conanda	Resumos executivos: de julho de 2017 a agosto de 2018.	Setembro a dezembro.	Secretário executivo do Conanda; presidente do Conanda; diretor do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Criança e do Adolescente/ MDH.	Sim.	
Conade	Pautas: de fevereiro a dezembro de 2018. Resumos executivos: de fevereiro e abril de 2018.	Setembro e novembro.	Secretário executivo do Conade; presidente e vice-presidente do Conade; conselheira vinculada ao Ministério da Justiça.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas em junho e agosto de 2018.

(Continua)

(Continuação)

Conselho	Atas, pautas e Resumos executivos	Observação presencial de plenárias	Entrevistas	Última conferência na área	Outras estratégias metodológicas
CNCD	Atas: outubro de 2017 a dezembro de 2018. Resumos executivos: outubro de 2017 a dezembro de 2018.	Não realizada.	Secretaria executiva do CNCD/LGBT; presidente e vice-presidente do CNCD/LGBT; conselheiros.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas entre outubro de 2017 e dezembro de 2018.
CNDI	Resumos executivos: outubro de 2017 a agosto de 2018.	Junho e agosto.	Secretaria executiva do CNDI; presidente e vice-presidente do CNDI; três conselheiros governamentais.	Sim.	Revisão bibliográfica.
CNPIR	Não.	Julho (reunião ordinária) e setembro (audiência pública).	Secretário executivo do CNPIR.	Sim.	Revisão bibliográfica, Análise de dados dos *Atlas da Violência* de 2018 e de 2019 (Ipea e FBSP (2018; 2019). Diálogo com conselheiros durante reuniões plenárias
CNDM	Não.	Não.	Secretaria executiva do CNDM. Presidente do conselho.	Sim.	Revisão bibliográfica. Documentos sobre a eleição para composição do colegiado realizada em 2018.

Elaboração dos autores.

3 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS

Os conselhos nacionais vinculados ao MDH têm distintas origens e graus de maturação. Todos eles, no entanto, enfrentam algumas dificuldades comuns. Este livro se concentra na atuação dos conselhos até o final do ano de 2018.

O CNDH, apesar de criado em 2014, é o herdeiro do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), criado em 1964, primeiro organismo criado com a função exclusiva de zelar pela garantia dos direitos humanos no Brasil. Desta forma, este conselho tem uma longa tradição no campo. Até a publicação deste livro, o CNDH era composto por onze representantes do governo e onze representantes da sociedade civil. Apesar de ser o conselho com maior número de servidores que lhe prestam apoio, a entidade, responsável por várias temáticas ligadas aos direitos humanos, ainda carece de pessoal administrativo. Um dos principais objetivos do CNDH é alcançar o *status* de Instituição Nacional dos Direitos Humanos junto à Organização das Nações Unidas (ONU). Para isto, o conselho precisa evidenciar sua efetividade e autonomia frente ao governo federal.

O Conanda foi criado em 1991. Até a publicação deste livro, este conselho era composto por catorze representantes do governo e catorze representantes da sociedade civil. Um dos maiores desafios do Conanda é a implantação do Sistema de Garantia de Direitos (SDG), sistema este que implementaria uma política de atendimento intersetorial e interdisciplinar, que aglutinasse a administração pública, nos níveis federal, estadual e municipal, o sistema de justiça e de assistência social, além de organizações não governamentais (ONGs). Este conselho também tem dificuldades em gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), fundo sob sua responsabilidade, alvo de contingenciamento e gargalos burocráticos e administrativos.

O Conade foi criado em 1999. Até a publicação deste livro, este conselho era composto por dezesseis representantes do governo federal, quatro de conselhos estaduais, distrital e municipais e dezenove representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do Conade conta com cinco colaboradores. O grande desafio enfrentado por este conselho é o de garantir formas mais efetivas de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à pessoa com deficiência.

O CNPIR foi criado em 2003. Até a publicação deste livro, este conselho era composto por 22 representantes do governo federal e 22 representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do CNPIR conta com apenas dois servidores. O principal desafio enfrentado pelo conselho é a elaboração de formas de combate à violência e ao extermínio da população negra.

O CNDI foi criado em 2002. Ao longo da pesquisa, verificou-se que este conselho enfrentou dificuldades no diálogo institucional com o recém-extinto Ministério dos Direitos Humanos, fruto da constante mudança na estrutura administrativa do ministério. A falta de diálogo profícuo e amistoso entre ambos fez com que pautas prioritárias à população idosa perdessem destaque diante da discussão em torno da divisão de competências entre os conselheiros nacionais e o antigo ministério. Além disso, assim como acontece com o Conanda, o CNDI também enfrenta dificuldades na gestão do Fundo Nacional do Idoso (FNI). Os recursos do FNI são muitas vezes contingenciados e sua gestão enfrenta gargalos burocráticos e administrativos. No período do estudo, o conselho era composto por catorze representantes do governo e catorze representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, a composição do CNDI foi reduzida para seis membros: três representantes do governo e três representantes da sociedade civil.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi criado em 2001, com a missão de combater a discriminação racial. Em 2010, assumiu suas atuais características, passando a se denominar CNCD/LGBT. Atualmente, este conselho conta com apenas dois servidores em sua equipe de apoio. A principal dificuldade

enfrentada pelo CNCD é a escassez orçamentária, que dificulta a presença que o conselho deveria ter nos espaços decisórios. Ainda assim, o CNCD tem buscado monitorar a situação da população LGBT no Brasil, articulando importantes ações para a garantia de direitos, entre as quais pode-se citar o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, lançado em abril de 2018. Este conselho era composto por onze representantes do governo e onze representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, sua composição foi reduzida para sete membros: quatro representantes do MDH e três representantes da sociedade civil. Além disso, o conselho perdeu a denominação LGBT.

A edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, evidenciou a tendência governamental de enxugamento, redução e extinção de órgãos colegiados. Os decretos posteriores, que limitaram a composição do CNCD e do CNDI, não são atos isolados, pois fazem parte de um processo mais amplo de reformulação desses espaços. Na prática, isto implica um sério limite para a atuação dos conselhos nacionais de direitos humanos e para a continuidade das agendas políticas dos colegiados. Com o número de representantes reduzido para três membros no CNCD, a sociedade civil perde em pluralidade, diversidade e representatividade, o que limita as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos. Sem as estruturas internas de discussão, a quantidade de temas tratados pelo conselho fica reduzida àqueles que possam ser debatidos no espaço da reunião plenária, presidida por uma autoridade pública. Fica ampliado, assim, o poder governamental de delimitar a agenda do órgão colegiado, com menor influência da sociedade civil.

A redução do número de participantes do CNCD e do CNDI é preocupante. Se implementada nos demais conselhos, esta medida terá impactos na efetividade destas entidades. Os capítulos aqui reunidos mostram a variedade dos assuntos tratados por cada um dos conselhos. Eram muitos temas, com pouca estrutura. No entanto, o número de conselheiros, a participação ativa da sociedade civil e o engajamento dos servidores de apoio aos conselhos garantia que os temas pudessem ser amplamente discutidos e, em muitos casos, pudessem obter respostas adequadas dos conselheiros. Pode-se prever que os conselhos não atuarão mais com todos os temas que vinham tratando. Além disso, caso a tendência de redução dos conselhos se confirme, possivelmente haverá descontinuidade da atuação dos conselhos. Pensamos que o registro da agenda política e das atividades realizadas até o final de 2018 será útil para possíveis comparações com a atuação dos conselhos no futuro. Esperamos que todos tenham uma boa leitura.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D. P. *et al*. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

COBB, R.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COBB, R.; ROSS, J.-K.; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

_____. **Atlas da violência 2019**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W. A. Comparison of three emerging theories of the policy process. **Political Research Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 651-72, set. 1996.