

# Conselhos Nacionais de Direitos Humanos

*uma análise da agenda política*



*Daniel Pitangueira de Avelino*

*Igor Ferraz da Fonseca*

*João Cláudio Basso Pompeu*

**ipea**



# Conselhos Nacionais de Direitos Humanos

*uma análise da agenda política*



*Daniel Pitangueira de Avelino*

*Igor Ferraz da Fonseca*

*João Cláudio Basso Pompeu*

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Conselhos Nacionais de Direitos Humanos

*uma análise da agenda política*



*Daniel Pitangueira de Avelino*

*Igor Ferraz da Fonseca*

*João Cláudio Basso Pompeu*

**ipea**

Brasília, 2020

A948c Avelino, Daniel Pitanguiera de  
Conselhos Nacionais de Direitos Humanos : uma análise da agenda política /  
Daniel Pitanguiera de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca, João Cláudio Basso  
Pompeu. – Brasília : IPEA, 2020.  
252 p. : il., gráfs., color.

Inclui referências bibliográficas.  
ISBN: 978-65-5635-001-1

1. Direitos Humanos. 2. Política Social. 3. Políticas Públicas. 4. Aspectos  
Sociais. 5. Brasil. I. Fonseca, Igor Ferraz da. II. Pompeu, João Cláudio Basso. III.  
Título.

CDD 323

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

A obra retratada na capa deste livro, *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*, é a tela *A Inspeção*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1955. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea.

A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

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.

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** .....7

## **INTRODUÇÃO**

CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS E AGENDA POLÍTICA .....9

Igor Ferraz da Fonseca

João Cláudio Basso Pompeu

## **CAPÍTULO 1**

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS:  
AGENDA POLÍTICA E ATRIBUIÇÕES EXECUTADAS..... 17

Mariana de Souza Fonseca

Daniel Pitangueira de Avelino

## **CAPÍTULO 2**

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:  
AGENDA POLÍTICA E ATRIBUIÇÕES EXECUTADAS.....59

Raquel Lasalvia Correia da Silva

Igor Ferraz da Fonseca

## **CAPÍTULO 3**

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA:  
AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS.....99

Igor Ferraz da Fonseca

Francine de Sousa Dias

Emily da Conceição Barbosa

## **CAPÍTULO 4**

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO  
E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS  
E TRANSEXUAIS: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS ..... 135

João Cláudio Basso Pompeu

Juliana Paz Japiassu Motter

## **CAPÍTULO 5**

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA:

AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS .....157

João Cláudio Basso Pompeu

Laíse Rabêlo Cabral

## **CAPÍTULO 6**

CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL:

AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS .....185

Alan Felipe Alves dos Santos

Daniel Pitangueira de Avelino

## **CAPÍTULO 7**

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER:

AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS.....215

Jordhanna Cavalcante

Daniel Pitangueira de Avelino

## **CONCLUSÃO**

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA OS CONSELHOS NACIONAIS

DE DIREITOS HUMANOS.....237

Daniel Pitangueira de Avelino

## APRESENTAÇÃO

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea desenvolve, desde 2010, uma agenda de pesquisas dedicada a aprofundar a compreensão e o conjunto de informações disponíveis sobre os distintos mecanismos e instâncias de participação social que estiveram em funcionamento no período recente. Essa agenda ampliou o conhecimento sobre as instituições participativas federais e sua atuação na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, transformando o Ipea em um dos fóruns mais importantes sobre o campo no Brasil. Reconhecendo esse acúmulo, em 2018, o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), buscou a contribuição técnica do instituto para o desenvolvimento do projeto Conselhos de Direitos Humanos: implementação de demandas e capacitação de conselheiros, realizado de junho de 2018 a junho de 2019. A publicação aqui apresentada materializa este esforço e representa um dos resultados dessa profícua parceria.

Os estudos reunidos nesta publicação analisam a agenda política de diferentes conselhos nacionais de direitos humanos vinculados ao governo federal, abrangendo temas de grande relevância no debate público do país sob a responsabilidade do MMFDH, como direitos das crianças e dos adolescentes, das pessoas com deficiência e dos idosos, das mulheres; combate à discriminação contra a população LGBT+; e igualdade racial. Além da sistematização dos temas tratados no interior desses colegiados, são apresentados ainda dados que evidenciam a situação dos conselhos, suas estruturas de funcionamento, demandas e desafios enfrentados no cumprimento de suas atribuições.

Resultado do esforço de onze pesquisadores, esperamos que este livro contribua para a ampliação do entendimento da atuação dos conselhos nacionais de direitos humanos nas diferentes fases de produção das políticas públicas, bem como para o aumento da compreensão acerca das potencialidades e dos desafios associados às instâncias de participação no período recente.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

**Flávia Schmidt**

Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia

**Janine Mello**

Diretora adjunta de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia



## INTRODUÇÃO

# CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS E AGENDA POLÍTICA

Igor Ferraz da Fonseca<sup>1</sup>  
João Cláudio Basso Pompeu<sup>2</sup>

## 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.<sup>3</sup> 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<sup>4</sup> 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 (CNPPIR); 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. Esta 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 <i>Atlas da Violência</i> 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.

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: AGENDA POLÍTICA E ATRIBUIÇÕES EXECUTADAS

Mariana de Souza Fonseca<sup>1</sup>  
Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é fruto de acordo realizado entre o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – e o Ipea, em 2018, que englobava vários dos conselhos nacionais<sup>3</sup> sob a égide desse ministério. Este estudo apresenta os resultados obtidos a partir de pesquisa realizada no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Analisa as principais demandas, tanto da Secretaria Executiva do CNDH (SECNDH) quanto das(os) conselheiras(os), para permitir a atuação efetiva e autônoma do conselho, além dos temas preponderantes na sua agenda política, abrangendo o final de 2017 e o decorrer de 2018.

A pesquisa foi realizada a partir de metodologia qualitativa utilizando três recursos, descritos a seguir.

- 1) Pesquisa documental fundamentada na análise das atas das 30<sup>a</sup>, 31<sup>a</sup> e 32<sup>a</sup> reuniões ordinárias e dos resumos executivos das 35<sup>a</sup>, 36<sup>a</sup>, 37<sup>a</sup>, 39<sup>a</sup> e 40<sup>a</sup> reuniões ordinárias, bem como a análise do relatório de atividades do CNDH – biênio 2016-2018. Ademais, realizou-se o estudo do relatório sobre o sistema socioeducativo do estado do Pernambuco, elaborado no âmbito da Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade do CNDH. Outro relatório que também entra nesse escopo é o de violações de direitos contra comunidades quilombolas da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas,

---

1. Pesquisadora do projeto Conselhos de Direitos Humanos: Implementação de Demandas e Capacitação de Conselheiros, no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Mestranda em Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <fonsecasmariana@gmail.com>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

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

dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários, entre os meses de junho a outubro de 2017. Vale citar também o relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce, bem como o respeito dos direitos da população atingida pela implementação da usina hidrelétrica (UHE) de Belo Monte e da mineradora Belo Sun. Outro relatório importante é sobre o direito humano à alimentação adequada na penitenciária feminina do Distrito Federal, bem como a respeito das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, todos do CNDH.

- 2) Observação *in loco* das 41ª e 42ª reuniões ordinárias.
- 3) Entrevistas realizadas com a responsável pela SECNDH e com os membros da Mesa Diretora do CNDH.

O documento está dividido em sete seções, incluindo-se esta introdução. A segunda seção faz um resgate histórico sobre o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, trazendo elementos da sua formação inicial como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), da sua legislação, de seu regimento interno e da luta das(os) defensoras(es) dos direitos humanos para torná-lo um colegiado autônomo e com a participação da sociedade civil. A terceira seção apresenta a estrutura do CNDH e da sua Secretaria Executiva, discutindo questões sobre o quão autônomo este é, de fato, financeira e administrativamente. A quarta seção elucida as demandas iniciais percebidas por esta pesquisa, de ordem mais administrativa e de curto prazo, com o objetivo de dinamizar o funcionamento do conselho. Na quinta seção, identificamos as principais temáticas tratadas pelo CNDH no final de 2017 e ao longo de 2018, apontando aquelas que requerem mais tempo das discussões. A sexta seção faz uma discussão sobre o rol de atribuições do conselho, a quantidade de temas por este tratados e seu grau de efetividade decisória. Por último, a sétima seção contém as considerações finais e indica algumas contribuições pretendidas pela pesquisa, tais como a proposta de criação de um eixo programático que estruture a ação do conselho no longo prazo, uma metodologia para acompanhamento das recomendações feitas por este e o aumento da interlocução com organismos internacionais.

## 2 HISTÓRICO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos é um órgão criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, com a finalidade de “promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos” (Brasil, 2014).

Essa lei transformou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o primeiro organismo criado com a função exclusiva de zelar pela garantia dos direitos humanos no Brasil, fundado em 1964, no novo CNDH.

A proposta de criação do CDDPH partiu do então deputado Olavo Bilac, da União Democrática Nacional (UDN), por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.221/1956 (Brasil, 1961), que tramitou no Congresso Nacional por oito anos e foi promulgado em março de 1964. A promulgação da Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 (Brasil, 1964), que criou o CDDPH, foi um dos últimos atos oficiais do à época presidente João Goulart, antes do golpe de Estado do qual foi vítima naquele ano. Entre as competências delegadas ao colegiado, estavam: estudar o aperfeiçoamento da legislação de modo a garantir os direitos da pessoa humana e a prerrogativa de instaurar comissões de inquérito para realizar diligências; tomar depoimentos de autoridades; inquirir testemunhas; e requisitar informações. O texto fazia referência expressa (art. 4º) à efetividade da Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (CIDH, 1948) e à Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Também destacava, de maneira explícita, o dever de cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), com vistas à efetividade desses direitos.

O CDDPH, apesar de contar com composição pouco diversa, existiu durante todo o regime militar. Nos últimos anos do regime, durante a redemocratização brasileira, sua principal preocupação era averiguar os casos de mortos e desaparecidos, presos políticos, torturas, enfim, os resquícios da ditadura com os quais o país não poderia seguir rumo à democracia. Posteriormente, o conselho realizou missões em casos de grande repercussão nacional para investigar contextos de violações de direitos humanos. Entre estas, destacam-se as que foram feitas para o acompanhamento das investigações e das condições dos sujeitos violados, tais quais: a chacina de trabalhadores rurais em Conceição do Araguaia (1985); a demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol (1987); o massacre de Carandiru (1992); a chacina da Candelária (1993); e o massacre de Eldorado dos Carajás (1996).

Em 1992 e 1993, a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas aprovou as Resoluções nº 54/1992 e 55/1993, contendo os princípios para admissão de instituições nacionais de direitos humanos (INDHs), que ficaram conhecidos como Princípios de Paris,<sup>4</sup> ratificados pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução nº 48/134, de 20 de dezembro de 1993, fundamentada na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada naquele ano em Viena (Áustria). Na ocasião, foram aprovadas a Declaração e Programa de Ação de Viena,<sup>5</sup> que mencionaram a necessidade de planos de ação nacionais (art. 71) e instituições nacionais para a promoção e a proteção dos direitos humanos (art. 84).

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2WckyGL>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/2GiUrJd>>.

Concomitante a isso, após a Constituinte de 1988, o Brasil vivia um momento marcado por um ideário participativo, com ampliação dos direitos dos cidadãos para além da perspectiva eleitoral do voto universal. A regulamentação dos preceitos constitucionais, que viabilizaram a inclusão da sociedade na gestão de políticas públicas, veio imersa no clamor pelo aumento da participação no processo decisório governamental (Gurza Lavalle, 2011).

A necessidade de reorganização do CDDPH para sua adequação aos Princípios de Paris, por meio da inclusão da participação da sociedade civil, resultou na proposição pelo Poder Executivo do Projeto de Lei nº 4715, em 22 de agosto de 1994, para transformar “o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos” (Mensagem nº 663) (Brasil, 1994). Na exposição de motivos, o então ministro de Estado da Justiça, Alexandre Dupeyrat Martins, menciona o “desagrado e desconfiança por parte das entidades de direitos humanos” em relação ao CDDPH e apresenta expectativas voltadas “à maior participação da sociedade na composição dos membros e ao alargamento das competências” (*op. cit.*, p.13342). A necessidade de aprovação desse PL foi incluída como medida necessária à promoção e à defesa dos direitos humanos nas três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH):

- 1) PNDH-I, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996 (anexo, 14ª medida de luta contra a impunidade, curto prazo) (Brasil, 1996);
- 2) PNDH-II, instituído pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002 (anexo I, Proposta Geral nº 11, de forma explícita) (Brasil, 2002);
- 3) PNDH-III, instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009 (anexo, eixo orientador I, diretriz 1, objetivo estratégico I, ação programática ‘a’) (Brasil, 2009).

O PNDH-I foi idealizado pelo Ministério da Justiça (MJ – atual Ministério da Justiça e Segurança Pública), em conjunto com organizações da sociedade civil e universidades, sob influência da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. Nesse momento, o governo ampliou o diálogo com a sociedade civil, ainda reticente da qualidade das ações do conselho. O PNDH-I foi lançado em 1996, em meio aos impactos causados pelo massacre de Eldorado dos Carajás. O programa foi o primeiro da América Latina – e o terceiro do mundo – formulado com contribuição ativa da sociedade civil e continha mais de duzentas propostas de ações governamentais para a defesa dos direitos humanos, com vistas, principalmente, à garantia dos direitos civis e políticos (Brasil, 2010b p.130).

Como resultado da intenção do governo de reafirmar seu compromisso com os direitos humanos, foi criada, em 1997 no governo FHC, a Secretaria Nacional de

Direitos Humanos – dois anos mais tarde transformada em secretaria de Estado<sup>6</sup> – do MJ, a qual ficou responsável por apoiar as atividades do CDDPH. Durante aquele período, o colegiado atuou no monitoramento das políticas públicas e na observação do cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNDH, além de ampliar e reforçar sua convivência com os organismos e os mecanismos internacionais, enviando relatórios periodicamente à ONU acerca das medidas adotadas pelo Brasil na área de direitos humanos e fazendo o acompanhamento da efetivação das recomendações internacionais em casos de violações de direitos humanos no país (Brasil, 2010b, p.131). O PNDH-II, aprovado em 2002, expandiu as garantias previstas no primeiro programa para abarcar, além de direitos civis e políticos, também os econômicos, sociais e culturais. O segundo programa foi fruto de maior interlocução com a sociedade civil, discutido em vários seminários regionais com a participação de órgãos governamentais e entidades civis. O texto final continha mais de quinhentas propostas em todas as áreas de direitos humanos.

Em 2003, o governo Lula criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República (PR), razão pela qual a(o) então secretária(o) de Direitos Humanos tinha o mesmo *status* que as(os) demais ministras(os). Com a promulgação do Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010 (Brasil, 2010a), a secretaria conquistou *status* de ministério de Estado, com estrutura financeira e administrativa própria na qual se encaixava o CDDPH, cuja coordenação-geral executiva passou a ser vinculada ao gabinete ministerial.

A despeito das limitações institucionais, o CDDPH passou a posicionar-se objetivamente sobre alguns assuntos, resultando na aprovação de resoluções emblemáticas. Como exemplo, tome-se a Resolução nº 8/2012, que trata da abolição do termo “auto de resistência” dos boletins de ocorrência e inquérito envolvendo mortes em confrontos policiais e a nº 6/2013, que recomenda a proibição do uso de armas de fogo e restrição do uso das armas de baixa letalidade em contexto de manifestações e eventos públicos.

Outro avanço, em termos de construção de políticas de direitos humanos, veio no PNDH-III, aprovado em 2009. Esse último programa foi construído com participação da sociedade civil ainda maior que a dos outros dois, uma vez que foi resultado da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2008. Os direitos garantidos pelos programas anteriores foram reafirmados para que fossem compreendidas sua universalidade e indivisibilidade. O PNDH-III é composto por mais de quinhentas ações previstas, cada uma destas com responsáveis, recomendações e parcerias definidas. Houve maior preocupação com a elaboração de um programa condizente com os parâmetros internacionais de direitos humanos, com os quais o Brasil já havia se comprometido (Brasil, 2010b, p. 137 e 257).

---

6. Como secretaria de Estado, embora não fosse considerada ministério, passou a ter assento nas reuniões ministeriais.

Desde a formulação do I PNDH, já havia sido proposta a reorganização do conselho com vistas a ampliar a participação da sociedade civil e abrir a possibilidade de criá-lo como a INDH do Brasil. O projeto de reorganização do CDDPH, a necessidade de ampliação da participação da sociedade civil e a construção de órgãos semelhantes a este nos níveis estaduais e municipais eram propostas que seguiam o modelo dos outros conselhos nacionais voltados ao monitoramento de políticas públicas de cunho social, que surgiram em maior escala após o processo de redemocratização no Brasil. Estes difundiram o formato que pressupunha participação paritária entre poder público e sociedade civil, com fundamento nos preceitos básicos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) de que a construção do país vinha alinhada com o exercício do poder político pelos cidadãos(ãs), em um equilíbrio entre democracia direta e representativa. A importância da ampliação da participação da sociedade civil em um conselho da magnitude do CDDPH deveria levar em conta ainda o novo projeto de governo que se iniciou a partir de 2003, caracterizado pelo aprofundamento das relações com os movimentos sociais e pela inclusão da participação social, bem como pela construção de instituições participativas na agenda prioritária do governo federal (Abers, Serafim e Taragiba, 2014).

Dessa forma, em atendimento à demanda histórica, o PL foi finalmente aprovado, publicado e transformado na Lei nº 12.986/2014 (Brasil, 2014b). Esse projeto tramitou no Congresso Nacional por vinte anos, ao longo dos quais passou por algumas alterações. Nas primeiras minutas,<sup>7</sup> havia especificação sobre o tipo de entidades que poderiam compor o conselho, formato esse que poderia acabar inviabilizando a entrada de outras. Assim, a previsão de um processo eleitoral para a escolha das entidades civis democratizou a seleção e abriu espaço para que diversas organizações pudessem escolher, entre si, quais o integrariam.

De acordo com as normas de sua criação, o CNDH tem como finalidade principal a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras de condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos. Segundo o art. 4º da Lei nº 12.986/2014, as competências do conselho são:

- I - promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades;
- II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

---

7. Análise feita por meio da leitura do PL nº 4.715/1994, disponível em: <<https://bit.ly/32ux08Q>>.

III - receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades;

IV - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

V - (vetado)

VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;

VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

VIII - acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores;

IX - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;

X - realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;

XI - recomendar a inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas;

XII - dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário;

XVII - (vetado)

XIV - representar:

- a) à autoridade competente para a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo, visando à apuração da responsabilidade por violações aos direitos humanos ou por descumprimento de sua promoção, inclusive o estabelecido no inciso XI, e aplicação das respectivas penalidades;
- b) ao Ministério Público para, no exercício de suas atribuições, promover medidas relacionadas com a defesa de direitos humanos ameaçados ou violados;
- c) ao Procurador-Geral da República para fins de intervenção federal, na situação prevista na alínea *b* do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal;
- d) ao Congresso Nacional, visando a tornar efetivo o exercício das competências de suas Casas e Comissões sobre matéria relativa a direitos humanos;

XV - realizar procedimentos apuratórios de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e aplicar sanções de sua competência;

XVI - pronunciar-se, por deliberação expressa da maioria absoluta de seus conselheiros, sobre crimes que devam ser considerados, por suas características e repercussão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias a sua apuração, processo e julgamento (Brasil, 2014b, art. 4º).

É preciso destacar que o CNDH ainda está buscando seu credenciamento junto à ONU, como instituição nacional de direitos humanos. Essa requisição é antiga, desde a época do CDDPH; entretanto, naquele período, o maior problema era a ausência da participação da sociedade civil (Brasil, 2010b, p. 247). Contudo, este sempre foi um objetivo no horizonte do colegiado, desde as negociações para a aprovação da sua legislação, como defendido por organizações da sociedade civil e algumas deputadas e deputados (*op. cit.*, p. 247-248). Sendo assim, no Regimento Interno do CNDH, está prevista sua atuação independentemente do recebimento de provocação formal de pessoas ou coletividades ofendidas, e o desempenho das suas funções deve estar de acordo com os princípios que regem as INDHs.

O maior desafio para a aprovação do CNDH como INDH é a presença de vários representantes do Executivo e do Legislativo com direito a voto, o que contraria a exigência de “autonomia” e “independência funcional” dos conselheiros (Ramos, 2017, p. 606). Para estar em conformidade com os Princípios de Paris, o CNDH deveria dispor de recursos próprios e não estar sujeito ao controle financeiro governamental. Apesar de as normas de organização interna do conselho preverem independência financeira e administrativa, isso não se traduz na prática. A designação de pessoal depende da estruturação do órgão no qual o conselho está alocado, e a dotação orçamentária – embora seja prevista – depende do repasse do governo, uma vez que não tem fundo próprio.

### 3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CNDH

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos aprovou seu Regimento Interno por meio da Resolução nº 1, de 9 de junho de 2015 (Brasil, 2015a). Trata-se de instituição paritária, composta por onze membros da sociedade civil e onze representantes do Estado.<sup>8</sup>

---

8. Diferentemente de outros conselhos, o CNDH conta, em sua composição, com indicações dos poderes Judiciário e Legislativo, o que faz com que essa parte do conselho possa ser considerada como de representantes do Estado, e não apenas do governo. Em tese, essa articulação entre poderes estimula a autonomia e a continuidade das decisões do colegiado.

**QUADRO 1**  
**Composição do CNDH**

Representantes de órgãos públicos	Representantes da sociedade civil
Ministério dos Direitos Humanos	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Procuradoria-Geral da República (PGR)	Organizações da sociedade civil (9)
Deputados Federais (2)	
Senadores (2)	
Entidade de magistrados	
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	
Ministério da Justiça	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPNG) <sup>1</sup>
Polícia Federal	
Defensoria Pública da União (DPU)	

Fonte: Resolução CNDH nº 1 (Brasil, 2015a).

Nota: <sup>1</sup> A atribuição por lei de uma vaga da sociedade civil ao CNPG é questionável, porque, muito embora seja juridicamente uma associação sem fins lucrativos, de natureza privada, seus membros (os procuradores-gerais de Justiça) são servidores públicos indicados pelos governadores para chefiar o Ministério Público estadual. Além disso, há uma duplicidade porque o Ministério Público da União (MPU), que também integra o CNPG, está representado.

Das organizações da sociedade civil, nove são eleitas a cada dois anos, e a presidência e a vice-presidência eleitos pelas(os) conselheiras(os), também de forma paritária, sendo que as(os) eleitas(os) alternam a função no meio do mandato. Em 13 de novembro de 2018, foi realizado o encontro nacional para eleição das representações da sociedade civil para o biênio 2019-2020. O quadro 2, a seguir, traz o resultado divulgado das entidades eleitas para as vagas de titulares e suplentes, nos dois últimos biênios.

**QUADRO 2**  
**Entidades do CNDH (biênios 2017-2018 e 2019-2020)**

Ordem	Titulares (2017-2018)	Titulares (2019-2020)
1	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT)	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol)
2	Unisol	Movimento Negro Unificado (MNU)
3	Central Única dos Trabalhadores (CUT)	União Brasileira de Mulheres (UBM)
4	Conselho Federal de Psicologia (CFP)	CUT
5	Conselho Indigenista Missionário (Cimi)	Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca Brasil)
6	Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes)	Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (Anab)
7	Justiça Global	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)
8	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
9	Dhesca Brasil	Conselho Federal de Psicologia

(Continua)

(Continuação)

Ordem	Suplentes (2017-2018)	Suplentes (2019-2020)
10	Conectas – Direitos Humanos	ABGLT
11	Anab	Conectas– Direitos Humanos
12	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced)	Anced
13	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	Fundação Luterana de Diaconia
14	Coletivo Nacional de Juventude Negra (Enegrecer)	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
15	Movimento Nacional da População em Situação de Rua	Centro Popular de Formação da Juventude
16	Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)	Associação Brasileira de Saúde Mental (Abrasme)
17	Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
18	UBM	União Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

Fonte: Informações fornecidas por Brasil ([s.d.].a; [s.d.].b).  
Elaboração dos autores.

O Plenário do CNDH é sua instância máxima, e suas reuniões e atividades são públicas. A Mesa Diretora do conselho – eleita pelos novos membros na primeira reunião do novo biênio – é composta pela(o) presidenta(e), pela(o) vice-presidenta(e), por duas/dois representantes da sociedade civil e por duas/dois representantes do poder público, observando-se a paridade de gênero. As comissões, permanentes ou temporárias, são concebidas pelo plenário e coordenadas por conselheiras(os) titulares. São compostas tanto por conselheiras(os) titulares e suplentes, como pelas(os) demais convidadas(os) externas(os), sendo estas(es), majoritariamente, organizações e movimentos de direitos humanos ou pessoas com conhecimento nas temáticas ligadas às pautas das comissões. Existe, ainda, a possibilidade de criação de subcomissões e grupos de trabalho (GTs). O regimento prevê, ainda, a adequação das comissões, subcomissões e GTs do antigo CDDPH ao novo conselho (Brasil, 2015).

FIGURA 1  
Estrutura interna do CNDH



Elaboração dos autores.

Até janeiro de 2019, as comissões, as subcomissões e os GTs do CNDH estabeleceram-se da forma descrita no quadro 3.

QUADRO 3  
Comissões e Subcomissões do CNDH

Comissões	Subcomissões e GTs
Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Rua	
Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade	Grupo de Trabalho sobre o Sistema Socioeducativo dos Estados do Ceará e de Pernambuco
Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão	
Comissão Permanente de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais	Subcomissão sobre Programas de Proteção
Comissão Permanente de Direito à Cidade	
Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada	

(Continua)

(Continuação)

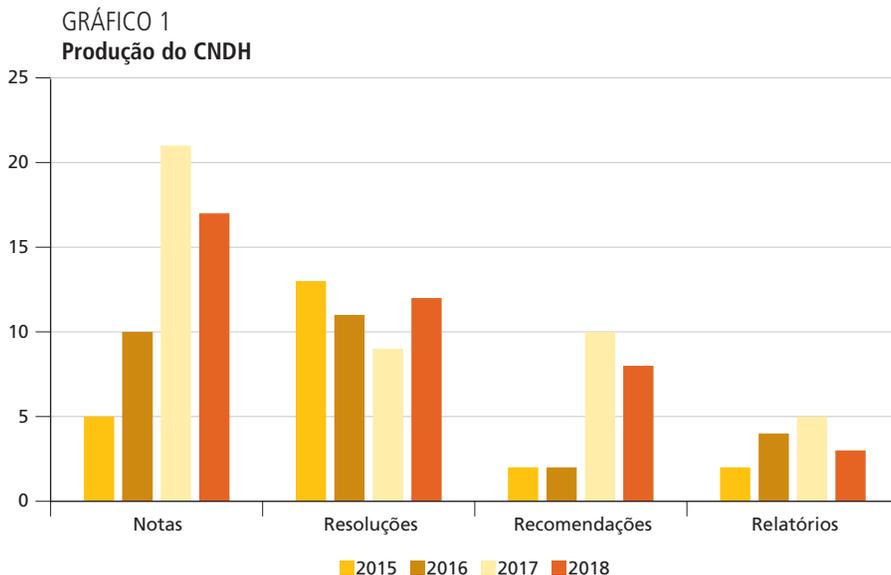
Comissões	Subcomissões e GTs
Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários	Grupo de Trabalho sobre Direitos das Comunidades Indígenas da Região Sul
	Grupo de Trabalho sobre Direitos dos Povos e Comunidades Quilombolas do Brasil
	Grupo de Trabalho sobre as Populações Afetadas pelo Rompimento das Barragens da Mineradora Samarco
	Grupo de Trabalho sobre a População Atingida pela Implementação da UHE Belo Monte e pela Mineradora Belo Sun
Comissão Permanente de Direito ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social	Subcomissão sobre Políticas de Drogas e Saúde Mental
Comissão Permanente de Monitoramento e Ações na Implementação das Obrigações Internacionais em Matéria de Direitos Humanos	
Comissão Permanente de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, da População LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo	
Comissão do Processo Apuratório CNDH nº 1/2017	
Comissão do Pacto com Conselhos Estaduais	

Fonte: Resoluções nºs 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, de 2015; nº 1, de 2016; nºs 2, 5, 6, 7 e 8, de 2017; e nº 1, de 2018. Elaboração dos autores.

O conselho mantém um calendário de reuniões ordinárias mensais, muito embora o Regimento Interno não determine essa periodicidade. Em cada encontro mensal, há dois dias de reunião plenária, antecedidos por dois dias de reuniões de parte das comissões, que se alternam a cada dois meses. Há possibilidade de reuniões descentralizadas em outras Unidades da Federação (UFs), assim como reuniões extraordinárias do Plenário do CNDH, de comissões, de subcomissões e de GTs. A pauta das reuniões do conselho é formada, ao mesmo tempo, pelo resultado do trabalho das suas comissões e por situações emergenciais que chegam ao conhecimento do colegiado. A Mesa Diretora, além da atribuição de organizar as reuniões, também exerce papel propositivo em relação à pauta. Em situações de rotina, essas sugestões são organizadas pela SECNDH e pela Presidência do CNDH e submetidas à consulta das(os) conselheiras e conselheiros.

Cada comissão permanente tem sua própria forma de funcionamento, de modo a melhor lidar com as questões concernentes a cada uma destas. É principalmente a partir do que é produzido nas comissões que o CNDH opina acerca da pauta de direitos humanos no Brasil. As formas de atuação e posicionamento do conselho têm sido materializadas por meio de recomendações, de resoluções com as diretrizes para determinado assunto, de notas públicas, de notas técnicas,

de relatórios emitidos após a realização de missões, de incidências políticas com ministras(os) e deputadas(os) e da instauração de processo apuratório de conduta contrária aos direitos humanos.<sup>9</sup> A seguir, o gráfico 1 ilustra a produção do CNDH.



Fonte: Documentos disponibilizados no *site* do colegiado.  
Elaboração dos autores.

As resoluções, embora sirvam para estabelecer as diretrizes do conselho sobre determinado assunto, são frequentemente usadas para fins de organização interna como criação de comissões, subcomissões, GTs e aprovação de relatórios.<sup>10</sup> Isso explica o alto número de resoluções em 2015 e seu decréscimo com o passar do tempo. Por sua vez, percebe-se aumento considerável na produção de documentos de tomada de posição, conforme o CNDH foi se estruturando melhor. A produção de notas públicas passou de cinco, em 2015, para dez, em 2016, e 21 em 2017. Além disso, nota-se também elevação na produção de relatórios de missões, sendo dois relatórios aprovados em 2015, quatro em 2016 e cinco em 2017.<sup>11</sup> O ano de 2018 parece ter sido mais um momento de reestruturação interna do CNDH e organização para a mudança de governo; fato esse evidenciado pelo alto número de resoluções que dispõem sobre questões administrativas e pela aprovação de apenas três relatórios de missões.

9. Essas informações foram retiradas das atas das reuniões, do *site* do CNDH, e também por meio de sua página no Facebook. Disponível em: <<https://bit.ly/31iPI1C>> e <<https://bit.ly/2OWMOKJ>>.

10. Informação contida nas atas das reuniões.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/31pDi82>>.

O CNDH ainda não dispõe, na prática, da autonomia financeira e administrativa necessária para ser reconhecido como a INDH brasileira. Os recursos destinados ao funcionamento do conselho advêm das ações orçamentárias assinaladas para o ministério que o abriga.<sup>12</sup> Assim, o colegiado continua funcionando – desde a época do CDDPH – com recursos orçamentários compartilhados pelo órgão gestor de direitos humanos. Embora não haja notícia de falta de recursos orçamentários para o funcionamento do CNDH, há sinais de dificuldades em efetivar os acréscimos orçamentários previstos por emendas parlamentares.

No que diz respeito à autonomia administrativa, o problema reside na disposição de cargos que compõem a SECNDH. A determinação de cargos necessários para que o conselho possa cumprir suas funções com celeridade não está discriminada na sua legislação e, por esse motivo, depende da estruturação do órgão executivo no qual está alocado. Até março de 2016, a secretaria executiva contava com dois cargos nomináveis: a coordenação-geral (direção e assessoramento superiores – DAS 4) e uma assistência (DAS 2), que foi excluída com a reorganização da estrutura ministerial desse ano. Apesar disso, ao longo dos anos subsequentes, foi feito um esforço, por parte da SECNDH, para alcançar servidoras(es) de carreira do Executivo federal interessadas(os) em trabalhar com a pauta de direitos humanos. Em face disso, até o fim de 2018, a secretaria executiva contava com quatorze colaboradoras.

**QUADRO 4**  
**Composição da SECNDH**

Colaboradora	Vínculo
Uma coordenadora-geral	Cargo comissionado (DAS 101.4)
Oito servidoras	Servidoras efetivas
Quatro funcionárias	Contrato terceirizado
Uma estagiária	Contrato de estágio

Fonte: a partir de entrevistas com servidoras da SECNDH.  
Elaboração dos autores.

Quando comparado com outros conselhos de grande porte, a estrutura do CNDH era uma das menores.

12. A partir de 2019, o CNDH passou a contar com uma ação orçamentária específica (2190) para custeio do seu funcionamento.

**QUADRO 5**  
**Comparativo entre conselhos de direitos**

Colegiado	Sigla	Criação	Base normativa atual	Conta com secretaria executiva exclusiva?	Nível do cargo de secretário executivo	Servidores	Não servidores	Número total de colaboradores <sup>13</sup>
Conselho Nacional de Educação	CNE	1911	Lei	Sim	DAS 5	36	0	36
Conselho Nacional de Saúde	CNS	1937	Lei	Sim	DAS 5	21	19	40
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Conama	1981	Lei	Sim	DAS 5	13	5	18
Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS	1993	Lei	Sim	DAS 4	21	38	59
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consea	1993	Lei	Sim	DAS 4	7	5	12
Conselho Nacional dos Direitos Humanos	CNDH	2014	Lei	Sim	DAS 4	9	5	14

Fonte: Avelino, Alencar e Costa (2017) e Avelino, Ribeiro e Machado (2017).  
Elaboração dos autores.

Pelo fato de que todas as outras áreas temáticas dos conselhos citados são também parte da competência do CNDH, pode-se afirmar que o número de servidores desse colegiado é reduzido. Como os conselheiros e conselheiras – que não são remunerados por essa função – não trabalham exclusivamente para o conselho, as demandas cotidianas recaem sobre a SECNDH. Esta deve, portanto, dar conta de questões administrativo-burocráticas, recebimento de denúncias e acompanhamento de todas as pautas, bem como recomendações e repercussões decorrentes das atividades do plenário e nas comissões.

#### 4 DEMANDAS ADMINISTRATIVAS

O primeiro conjunto de dados obtidos por meio desta pesquisa teve como objetivo elencar as situações que poderiam trazer riscos mais imediatos para o funcionamento do conselho. Para a compilação de tais informações, foram feitas reuniões com a Secretária Executiva do CNDH e entrevistas com a Mesa Diretora.

13. A contagem dos(as) colaboradores(as) engloba funcionários(as) públicos(as) efetivos(as), funcionários(as) em cargos comissionados, terceirizados(as) e estagiários(as).

Em julho de 2018, foram sugeridas pelo Ipea ações que poderiam ser cumpridas em curto prazo – até a finalização da pesquisa nesse ano. Foi feito o acompanhamento do cumprimento das recomendações, cujos desdobramentos serão elencados a seguir. As primeiras demandas estão relacionadas ao funcionamento do CNDH – ou seja, à manutenção e à ampliação de recursos (humanos e orçamentários), para que seja capaz de responder, com agilidade, às demandas emergenciais de apuração de violação de direitos. Incluem, também, o aumento da autonomia do conselho, com dotação orçamentária própria, sítio eletrônico independente e local para reuniões mais acessível ao público, além do provimento das condições necessárias para que fossem feitos os serviços de transcrição de reuniões, resguardando-se sua memória histórica, incluindo-se os documentos produzidos pelo CDDPH e atualização da página eletrônica, dando publicidade aos seus atos.

Quanto a essas primeiras recomendações, o avanço mais importante, possivelmente, foi a recomposição da SECNDH. Com a chegada de mais colaboradoras, foi possível realizar uma divisão de tarefas, que permitiu o suprimento das lacunas que haviam sido identificadas anteriormente. Atualmente, o conselho mantém seu acervo documental de forma completa e atualizada no sítio eletrônico do ministério, além de várias informações produzidas para divulgação via redes sociais. Considerando-se que várias dessas novas colaboradoras são servidoras de carreira do Poder Executivo federal, é possível perceber que diminuiu bastante o risco de perda de memória institucional.

Com a recomposição da equipe de apoio técnico, outras demandas que vinham sendo apresentadas ao MDH foram supridas internamente. Foi o caso da transcrição das reuniões, que passou a ser feita pela própria SECNDH, com apoio das colaboradoras. A necessidade de uma página eletrônica própria para o colegiado, que ainda não foi criada, está sendo suprida pela divulgação das notícias via redes sociais. Por esses canais de comunicação, por exemplo, foram difundidas as informações sobre as eleições para composição do conselho, atendendo à sugestão de ampla divulgação do processo eleitoral, ocorrido no final de 2018.

De igual modo, também foi importante a edição da Portaria MDH nº 298, de 23 de julho de 2018 (Brasil, 2018a). O ato normativo regulou a emissão de passagens e diárias no âmbito desse órgão e estabeleceu regras específicas acerca dos conselhos. Segundo seu art. 7º, nas reuniões ordinárias, a aquisição de passagens poderia ocorrer via autorização prévia da SECNDH, respeitado o prazo mínimo de dez dias de antecedência. Com isso, não é mais necessária a solicitação de autorização superior para cada reunião realizada, procedimento que demandava bastante tempo.

Reconhecendo-se esse aprimoramento na rotina de emissão de passagens, cabe ressaltar que – especificamente no caso do CNDH – alguns outros passos ainda são necessários. Como o conselho trabalha prioritariamente com denúncias de violações de direitos humanos, há casos nos quais é necessária uma resposta

urgente, que pode envolver necessidade de deslocamento para o local da missão com antecedência inferior aos dez dias previstos na portaria. Também há urgência para a eventual convocação de suplentes, que pode acontecer com pouca antecedência, a depender do motivo que levou ao impedimento de comparecimento do titular. Nas situações que envolvem apreciação de relatórios de missão, por exemplo, todo o trabalho do colegiado pode ser comprometido com a ausência de um conselheiro ou uma conselheira encarregada da apuração.

Diante disso, nota-se a relevância de ter o CNDH autonomia para dispor dos seus recursos financeiros, conforme as prioridades estabelecidas pelo próprio colegiado. A necessidade de autorização superior e, mais do que isso, o exame de mérito e conveniência para aquisição de passagens e pagamentos de diárias interferem nessa prerrogativa de dispor dos próprios recursos, principalmente em situações de urgência. Evidente que essa autonomia não é absoluta, visto que o conselho, como parte da administração pública, deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de estar submetido aos limites orçamentários e financeiros, inclusive para empenhos e realização de despesas. O desafio maior é que o MDH deixe, progressivamente, de ter ingerência sobre o mérito das decisões administrativas do CNDH, o que tende a acontecer com a criação da ação orçamentária própria para custeio do funcionamento do conselho, a partir de 2019. Quando esse cenário for realizado, serão os dirigentes do colegiado, e não os do ministério, que deverão responder junto aos órgãos de controle por eventuais irregularidades.

O Ipea identificou, ainda, a necessidade de aprovação pelo ministério da minuta do decreto e dos atos normativos relacionados aos programas de proteção de direitos humanos. Quanto a isso, foi aprovada a Portaria nº 300, de 3 de setembro de 2018 (Brasil, 2018b), que dispõe sobre a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas. Objeto de muitos debates – inclusive da criação de um GT específico –, o ato normativo contemplou algumas das propostas do conselho, como a inclusão de comunicadores e comunicadoras sociais como sujeitos da proteção estatal e a extensão do benefício às famílias das pessoas ameaçadas. Todavia, demandas como a ampliação da composição do conselho deliberativo do programa para incluir a sociedade civil não foram ainda atendidas.

Outra demanda prioritária do CNDH era o estímulo às iniciativas da sociedade civil para criar uma plataforma brasileira<sup>14</sup> de direitos humanos, tendo como base as deliberações da última conferência realizada em abril de 2016, para

---

14. O que se entende por plataforma pode englobar o que está sendo tratado neste trabalho como agenda política do conselho, mas não se limita a isso. Envolve também as pautas de outros órgãos e entidades, além de diretrizes gerais de atuação, em termos mais amplos, com base nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

divulgação durante a campanha eleitoral de 2018. Além disso, pretendia-se a ampliação da interlocução com outros órgãos colegiados e o estímulo à formação da rede interfederativa de conselhos de direitos humanos. Essas questões foram solucionadas em virtude da atuação dos próprios membros do CNDH, por meio da elaboração do documento intitulado *Agenda do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para Presidenciáveis*, em 13 de setembro de 2018 (Brasil, 2018g). Por sua vez, a ampliação da interlocução com outros conselhos acontece de forma rotineira, não apenas em relação aos colegiados nacionais, mas também no que concerne aos estaduais e municipais.

Nesse âmbito, inclusive, aconteceu uma importante convergência de ações entre o CNDH e o antigo MDH. A expectativa de formação de uma rede nacional de conselhos de direitos humanos começou a tomar corpo com a realização dos encontros nacionais de conselhos e com a elaboração e divulgação do Pacto Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, o ministério levou adiante a iniciativa do Programa Nacional de Educação Continuada em Direitos Humanos e ofereceu cursos voltados para conselheiras e conselheiros de todo o País, em parceria com a Escola Virtual da Enap. As duas iniciativas convergiram para criar um cenário de apoio e integração com os colegiados estaduais e municipais.

Essa confluência traz grande avanço para aprimorar a gestão participativa em direitos humanos no Brasil. Como explicitado por Souza (2016), a pauta de direitos humanos perpassa tantos setores que é essencial o fortalecimento das relações institucionais em âmbitos federal, estadual e municipal, mediando diferentes interesses e agendas. É dessa maneira que será possível implementar as políticas públicas formuladas de forma participativa e aprimorar o monitoramento das ações. A aproximação do CNDH com outras instituições e conselhos de direitos humanos coopera, ainda, para alcançar o *status* de INDH, um dos objetivos mais almejados pelo conselho. Para isso, conforme os Princípios de Paris, o colegiado deve ter capilaridade nacional e articulação com outros órgãos que promovam os direitos humanos.

Algumas recomendações permanecem pendentes de solução. Do ponto de vista administrativo, ainda há a necessidade de ferramenta eletrônica para compartilhamento de dados entre os conselheiros e a busca por um local de reuniões mais acessível. Em relação à atuação do CNDH, ainda há discussão sobre uma estratégia de monitoramento das suas recomendações.

## 5 AGENDA POLÍTICA DO CNDH

O CNDH é um órgão colegiado com competência sobre todo o rol de direitos e garantias a serem observados e protegidos em todo o território nacional. É razoável considerar, dadas as limitações institucionais descritas na seção anterior,

que a atuação do conselho ocorra por meio da priorização de algumas pautas. Denominamos *agenda política* do CNDH a esse conjunto de assuntos aos quais o colegiado se dedica com mais frequência.

Para identificar a agenda política do conselho, fontes variadas de informações foram avaliadas ao longo desta pesquisa. Em primeiro lugar, as entrevistas – tanto da SECNDH quanto dos membros da Mesa Diretora do CNDH – forneceram a visão geral da atuação do colegiado, enfatizando os temas considerados mais importantes. Os casos sobre os quais atua são, em geral, aqueles considerados de ampla repercussão nacional – ou seja, sobre os quais se recebem denúncias recorrentes e similares em alguns aspectos e que podem servir de “modelo”. Desse modo, ou são casos que representam violações de direitos humanos históricas contra uma comunidade, ou são casos atuais que chamam atenção pela gravidade da violação. Essas informações, em seguida, foram comparadas com os dados obtidos por meio da leitura de atas e relatórios elaborados no último ano, que consistiram na segunda fonte de informações desta pesquisa. Também se somaram as informações extraídas da observação das sessões plenárias das 41ª e 42ª reuniões ordinárias, realizadas em setembro e outubro de 2018. O quadro 6, a seguir, sintetiza os documentos consultados e os assuntos identificados em cada um destes, conforme categorias criadas com a finalidade de assegurar comparabilidade.

A análise dos documentos originados das discussões plenárias apresenta várias limitações. Uma destas – com base no que já foi apresentado a respeito da estrutura do CNDH – é o fato de que parte significativa das discussões do conselho ocorre fora da plenária, durante a reunião das suas comissões, suas subcomissões e seus GTs. Assim, como os relatos dessas estruturas internas não foram consultados, assuntos que sejam preponderantes em alguns desses espaços podem estar ausentes ou subdimensionados na contagem final. Outro aspecto a ser considerado é que os assuntos que têm origem nessas comissões – ou até mesmo nas missões de inspeção – chegam ao Plenário do CNDH em forma de síntese, perdendo um pouco da profundidade das discussões iniciais. Assim, tomando-se as atas das reuniões plenárias como fontes de pesquisa, os dissensos, os contrapontos e as propostas de modificação acabam subdimensionados, porque os demais elementos da proposta apresentada – muito embora relevantes – são tomados como consensuais e subentendidos para efeito de registro.

Ressalvadas todas essas limitações, a coleta de dados por meio da análise documental pode contribuir para fornecer um retrato, ainda que parcial, da agenda política do CNDH. A leitura das atas, com o suporte da categorização, permitiu observar que os assuntos tratados pela plenária do conselho podem ser divididos em três grandes grupos, relativamente equivalentes em número de ocorrências. O primeiro envolve as discussões autorreferentes – ou seja, direcionadas à própria

atuação do colegiado. O segundo trata dos casos de violação de direitos humanos, objetos de apuração ou não, que são trazidos para análise dos membros da plenária. Por fim, o terceiro grupo é formado pelos temas gerais referentes a direitos humanos, colocados em discussão durante as reuniões ordinárias.

Cada uma dessas divisões será descrita com mais detalhes a seguir, sendo destacados alguns casos mais relevantes ou exemplares. Esse agrupamento dos assuntos teve como objetivo facilitar a comparação entre o conteúdo das discussões do conselho e as atribuições previstas na sua lei de criação. Com tal propósito, a primeira observação possível é a aparente insuficiência das atividades do CNDH para cumprir seu extenso rol de competências. Assim, os tópicos transcritos no quadro 6, a seguir, dão indícios de que há lacunas na atuação do conselho.

#### QUADRO 6

##### Assuntos tratados pela plenária do CNDH – Brasil (2018)

Categoria	Subcategoria	Assunto	Ocorrência	Fonte
Articulação e assuntos internos	Agenda internacional	Conferência do Cairo	1	40ª reunião ordinária
		ODS	1	40ª reunião ordinária
		CDH/ONU e CIDH/OEA	3	30ª, 36ª e 42ª reuniões ordinárias
		Parlasur	1	42ª reunião ordinária
		Direitos de camponeses(as)	1	37ª reunião ordinária
	Articulação de conselhos	Fórum Interconselhos	1	32ª reunião ordinária
		Pacto Nacional pelos Direitos Humanos	2	35ª reunião ordinária
		Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos	5	32ª reunião ordinária
		Situação dos conselhos estaduais	7	32ª reunião ordinária
	Estratégias	Orçamento do conselho	1	42ª reunião ordinária
		Planejamento do conselho	1	32ª reunião ordinária
		Relatório de prestação de contas –biênio 2017-2018	1	42ª reunião ordinária
		Ampliação do diálogo	1	42ª reunião ordinária
		Estratégias de atuação do conselho	2	42ª reunião ordinária
	Eventos	Encontro Nacional de Direitos Humanos	2	31ª e 32ª reuniões ordinárias
		Fórum Social Mundial	1	35ª reunião ordinária
	Metodologias	Metodologia de atuação do conselho	1	30ª reunião ordinária
		Metodologia de resposta aos ofícios recebidos	1	30ª reunião ordinária
		Processo de recebimento de denúncias	3	30ª, 37ª e 42ª reuniões ordinárias
	Organização interna	Eleição de entidades da sociedade civil do conselho	2	39ª reunião ordinária
Organização interna		2	36ª reunião ordinária	

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategoria	Assunto	Ocorrência	Fonte
Casos	Empreendimentos	Caso Belo Monte – finalização do relatório	1	30ª reunião ordinária
		Caso Samarco – resposta aos ofícios	1	32ª reunião ordinária
	Específicos	Caso Cabula	1	39ª reunião ordinária
		Caso Marielle Franco – manifestações	2	35ª, 39ª e 40ª reuniões ordinárias
		Caso Marielle Franco – investigações	1	39ª reunião ordinária
		Caso Dona Joelma	1	39ª reunião ordinária
		Caso Hugo Chavez – Marabá-PA	1	39ª reunião ordinária
		Caso Padre Amaro	1	36ª reunião ordinária
		Caso PAE Montanha Mangabal	1	39ª reunião ordinária
		Caso Pau d'Arco	1	36ª reunião ordinária
		Condenação de ativistas no Rio de Janeiro	1	39ª reunião ordinária
		Caso do Edifício Wilson Paes de Almeida	1	37ª reunião ordinária
		Caso de despejo do Condomínio Vista Verde	1	37ª reunião ordinária
		Denúncias contra candidatos	1	39ª reunião ordinária
		Trabalho degradante – caso Embrapa	2	31ª reunião ordinária
		Transfobia no Espírito Santo	1	37ª reunião ordinária
		Assassinato de indígenas isolados no Vale do Javari	2	30ª reunião ordinária
		Situação dos Guarani Kaiowá	1	39ª reunião ordinária
		Travestis e transexuais em privação de liberdade em Minas Gerais	1	42ª reunião ordinária
		Caso Vale do Ribeira	1	42ª reunião ordinária
		Comunidades quilombolas – Alcântara	2	30ª e 39ª reuniões ordinárias
		Comunidades quilombolas – Rio dos Macacos	3	32ª, 39ª e 40ª reuniões ordinárias
		Comunidades quilombolas – Santarém	1	31ª reunião ordinária
		Trânsito na comunidade de Rio dos Macacos	1	32ª reunião ordinária
		Cracolândia	3	31ª e 37ª reuniões ordinárias
		Fechamento de hospitais psiquiátricos	1	31ª reunião ordinária
		Violações em unidade experimental de saúde	1	37ª reunião ordinária
		População em situação de rua em Maceió	1	31ª reunião ordinária
		Serviço de abordagem de rua no DF	1	30ª reunião ordinária
	Estaduais e regionais	Situação de Rondônia	1	39ª reunião ordinária
Situação do Ceará		2	39ª e 40ª reuniões ordinárias	
Situação do Pará		1	39ª reunião ordinária	
Desaparecimentos forçados em Rondônia		1	36ª reunião ordinária	
Caravana Matopiba		2	30ª reunião ordinária	

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategoria	Assunto	Ocorrência	Fonte
Casos	Gerais	Violência no campo	1	35ª reunião ordinária
		Violência contra comunicadoras(es)	3	30ª reunião ordinária
		Violações de direitos humanos em protestos	1	30ª reunião ordinária
		Violência política	5	36ª, 40ª e 42ª reuniões ordinárias
		Discussão da Escola Sem Partido	1	32ª reunião ordinária
		Discussão da <i>ideologia de gênero</i>	1	32ª reunião ordinária
		Mineração	1	37ª reunião ordinária
		Imigração de venezuelanas(os)	1	37ª reunião ordinária
		Alimentação para mulheres gestantes, lactantes e com filhos em situação de prisão	2	31ª reunião ordinária
		Sistema socioeducativo de Goiânia	1	39ª reunião ordinária
	Sistema socioeducativo do estado do Ceará	1	31ª reunião ordinária	
Processo apuratório	Portaria nº 1.129/2017 – trabalho escravo	1	31ª reunião ordinária	
Debates gerais	Conflitos fundiários	Conflitos possessórios rurais e urbanos	2	35ª e 40ª reuniões ordinárias
	Contexto político	Austeridade fiscal	3	30ª e 35ª reuniões ordinárias
		Ameaças ao Estado democrático de direito	1	36ª reunião ordinária
		Análise da conjuntura nacional	1	36ª reunião ordinária
		Tipificação do terrorismo	1	36ª reunião ordinária
		Manifestação de candidatos	1	39ª reunião ordinária
		Carta de compromissos aos presidenciaíveis	2	39ª e 40ª reuniões ordinárias
	Gênero e LGBT	Descriminalização do aborto	3	36ª reunião ordinária
		Diversidade sexual – Resolução CFP nº 1/1999	1	30ª reunião ordinária
		Plataforma de direitos humanos e cidadania da população LGBTI	1	31ª reunião ordinária
		Lei Maria da Penha	1	31ª reunião ordinária
	Indígenas	Convenção OIT nº 169	2	37ª reunião ordinária
		Parecer nº 1/2017 da AGU	3	30ª reunião ordinária
	Liberdade de expressão	Classificação indicativa	2	31ª e 37ª reuniões ordinárias
		Violações da liberdade de expressão	1	31ª reunião ordinária
	Migração	Imigração para o Brasil (região Norte)	1	32ª reunião ordinária
	Policial	Intervenção militar no Rio de Janeiro	4	30ª, 36ª, 39ª e 40ª reuniões ordinárias
		PLC nº 44 – crimes militares contra civis	1	30ª reunião ordinária
		Uso da força policial em manifestações	1	31ª reunião ordinária
		Letalidade e controle externo da atividade policial	1	40ª reunião ordinária
Mortes em decorrência de intervenção policial		1	31ª reunião ordinária	

(Continua)

(Continuação)

Categoria	Subcategoria	Assunto	Ocorrência	Fonte
Debates gerais	Prisional e socioeducativo	Forças Armadas nos presídios	1	37ª reunião ordinária
		Inspeção de presídios	1	37ª reunião ordinária
		Privatização de penitenciárias	1	42ª reunião ordinária
		Portaria MJ nº 718/2017 – visitas íntimas em penitenciárias	2	30ª reunião ordinária
		Redução da maioridade penal	1	30ª reunião ordinária
		Projetos de lei sobre encarceramento	1	42ª reunião ordinária
	Racismo	Enfrentamento ao racismo	1	35ª reunião ordinária
		Sacrifício de animais em religiões de matriz africana	1	40ª reunião ordinária
		Violações contra religiões de matriz africana	1	32ª reunião ordinária
	Saúde	Agrotóxicos – contaminação	3	37ª reunião ordinária
		Agrotóxicos – uso	1	31ª reunião ordinária
		Comunidades terapêuticas	1	40ª reunião ordinária
		Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas	1	31ª reunião ordinária
		Patente Sofosbuvir	1	42ª reunião ordinária
		Ações do governo federal	1	35ª reunião ordinária
		Lei nº 13.438, de 26 de abril de 2017	2	31ª reunião ordinária
		Audiência pública na Câmara dos Deputados	1	31ª reunião ordinária
	Situação de rua	PL nº 2470/07 – contratação de pessoas em situação de rua	3	30ª reunião ordinária
		Violência contra população em situação de rua	3	30ª reunião ordinária
	Trabalho	Catadoras e catadores de material reciclável	1	42ª reunião ordinária
		Extinção do Ministério do Trabalho (MTb)	1	42ª reunião ordinária

Fonte: Atas das 30ª, 31ª e 32ª, dos resumos executivos das 35ª, 36ª, 37ª, 39ª e 40ª e da observação das 41ª e 42ª reuniões ordinárias. Elaboração dos autores.

Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; CDH/ONU – Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas; CIDH/ONU – Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos; Parlasur – Parlamento do Mercosul; Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; DF – Distrito Federal; PAE – Projeto de assentamento agroextrativista; OIT – Organização Internacional do Trabalho; AGU – Advocacia-Geral da União; PLC – Projeto de Lei Complementar.

### 5.1 Articulação e assuntos internos

Conforme a análise das atas de 2018, uma parte significativa da pauta de discussões plenárias do CNDH (24,09%) foi ocupada por assuntos internos ou relacionados à coordenação institucional. Nesse grande grupo, estão incluídas categorias que variam desde debates referentes ao funcionamento do colegiado, como seu orçamento e a eleição para escolha de representantes da sociedade civil, até estratégias de articulação com outras instâncias e fóruns nacionais e internacionais. O que possuem em comum é que esses assuntos não se referem diretamente a violações de direitos humanos, mas ao modo de organização necessário para promover sua prevenção e apuração.

Dessa forma, a *organização interna* do CNDH foi um dos assuntos regulares na pauta durante o período analisado. O conselho define, com relativa autonomia e flexibilidade, o número e a composição de cada uma das suas estruturas internas (comissões, subcomissões e GTs). Essa forma de divisão não é muito diferente da maneira como outros colegiados estão estruturados e também é semelhante ao modo de organização do antigo CDDPH. O aspecto diferencial são os temas tratados em cada um desses espaços. Estes refletem não apenas o contexto atual do campo dos direitos humanos, mas também as pautas prioritárias, segundo a perspectiva do conjunto de conselheiras e conselheiros em cada mandato.

Por essa estreita relação com a composição do conselho, a forma de organização interna do CNDH costuma ser rediscutida depois dos processos eleitorais de representantes da sociedade civil, como ocorreu em 2018. Após o Encontro Nacional de Direitos Humanos, de 13 de novembro, nove organizações da sociedade civil foram eleitas como titulares e nove como suplentes, para o mandato de 2019 a 2020. Das dezoito entidades vencedoras da disputa em 2018, onze já faziam parte do conselho – como titulares ou suplentes. Considerando-se apenas as nove organizações elegidas em 2016 e 2018 como titulares, a proporção de reeleição foi de 55,55%. Esse cálculo não leva em consideração as duas vagas permanentes da sociedade civil definidas em lei (Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União).

Como mais da metade das organizações da sociedade civil integrantes do CNDH foram mantidas após o processo eleitoral, é de se esperar que haja relativa continuidade temática e, portanto, que a forma de organização interna do conselho não se altere de maneira muito profunda. Contudo, além da eventual ocorrência de casos de maior gravidade, isso vai depender de outros dois elementos importantes na política interna do CNDH: a composição estatal e a presidência do colegiado.

Em princípio, a atuação da composição do CNDH depende em parte da conformação ministerial adotada, que, no cenário de 2019, não foi significativamente alterada, e do perfil dos representantes indicados. Ainda assim, até mesmo quando há alterações nos ministérios, como houve em 2015 e 2016, não se observou oscilação temática muito intensa, o que permite inferir que a composição da sociedade civil acaba assumindo a responsabilidade de pautar a maior parte dos temas de interesse para discussão no colegiado. A Presidência do CNDH, por sua vez, é responsável pela coordenação dos trabalhos, em conjunto com a Mesa Diretora, e deve influenciar o modo como as estruturas internas se articulam. Em 10 de dezembro último, o conselheiro Leonardo Pinho, da Unisol, e a conselheira Deborah Duprat, do Ministério Público Federal (MPF), foram eleitos presidente e vice-presidente, respectivamente, para o biênio 2019-2020, com previsão de alternância nessas funções no meio do mandato.

A discussão sobre *estratégias* do CNDH é outro assunto rotineiro. Essa pauta envolve desde considerações gerais sobre como deveria ser a atuação do conselho nos contextos de mudanças políticas, até aspectos mais formais, como o planejamento e o orçamento do colegiado. Também é analisada a relação com os interlocutores mais frequentes e a necessidade de ampliação do diálogo sobre direitos humanos. Em grande medida, essas leituras estratégicas subsidiaram a elaboração do *Relatório de Atividades do CNDH* (biênio 2016-2018), apresentado durante a 43ª Reunião Ordinária, em 10 e 11 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018i).

Em relação aos interlocutores, merece destaque o debate sobre *articulação de conselhos* de direitos humanos. Para isso, tem sido relevante o desenvolvimento do Pacto Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos, proposto na segunda Reunião Ampliada do CNDH com conselhos estaduais e distrital de direitos humanos (novembro de 2017) e anunciado em março de 2018, durante o Fórum Social Mundial. Após discussões, criação de GT e recebimento de contribuições dos conselhos, o pacto foi aprovado durante a terceira Reunião Ampliada, em 18 e 19 de outubro de 2018. Com isso, foi dado o passo inicial para a criação da Rede de Conselhos de Direitos Humanos, aberta à adesão dos conselhos estaduais e distrital, mecanismo que cria condições para a efetivação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH).

Além da articulação interfederativa, o CNDH também promove esforços para colaborar com outros conselhos nacionais que resultam em diálogos, ações e decisões conjuntas. Em outros casos, há adesão a iniciativas coletivas que tratam de temas comuns aos conselhos, como a carta em defesa da atuação dos conselhos de políticas públicas (Brasil, 2018j), enviada à equipe de transição governamental, ou o evento do Fórum Interconselhos (Brasil, 2017), convocado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em 2017.

Também fazem parte da pauta de articulação as discussões sobre os *eventos*, nas quais são tratadas sua organização ou participação pelo CNDH de forma institucional. Além de outros, o conselho colaborou com as várias edições do Fórum Social Mundial e do Encontro Nacional de Direitos Humanos (8 a 9 de novembro de 2017), além de várias audiências públicas – como a realizada em 3 e 6 de agosto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de discutir a interrupção voluntária da gestação até a 12ª semana de gravidez, em que o CNDH se apresentou como *amicus curiae*.

A *agenda internacional* do CNDH também é tema de suas reuniões, até mesmo por ser tema de uma de suas comissões permanentes. Os debates tratam do acompanhamento, no plano nacional, de discussões realizadas em âmbito global, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a resolução sobre direitos camponeses. Outro aspecto discutido é a forma de atuação do conselho junto a órgãos internacionais, como o Parlasur, o CDH/ONU e a CIDH/OEA.

Outro debate recorrente ocorre em torno das *metodologias* de atuação do CNDH. Esse assunto, que será retomado na subseção seguinte, envolve as discussões sobre os procedimentos e os métodos que devem ser adotados pelo conselho, em especial para o recebimento de denúncias e para análise das respostas a suas recomendações.

## 5.2 Casos

Respondendo por 37,34% dos assuntos discutidos nas reuniões plenárias do CNDH, segundo a amostra documental pesquisada, os casos de violação de direitos humanos compõem grande parte da agenda do conselho. A maneira como cada um desses casos foi trazido e tratado pelo colegiado variou bastante. Os resultados, também diversificados, abrangeram desde notas de repúdio até missões de inspeção e processos apuratórios.

Alguns casos foram agrupados neste estudo, por similaridade, em temas recorrentes; por exemplo, violações de direitos humanos em grandes empreendimentos (Belo Monte/Belo Sun e Samarco) ou da violência no campo, temas tocados por comissões permanentes. Outra forma de agrupamento das violações é territorial, reunindo os casos que ocorrem com frequência em determinada região, como as situações de violência no Pará, em Rondônia e no sistema socioeducativo do estado do Ceará.

O caso que, até o momento, gerou uma resposta mais incisiva do CNDH foi a edição da Portaria nº 1.129/2017, pelo então MTb. Após investigar e analisar o caso, o conselho entendeu que a conduta do titular da pasta provocou grave violação de direitos humanos, ao revisar o entendimento sobre trabalho em situação análoga à de escravo. Depois da manifestação da autoridade, o colegiado decidiu pela abertura de processo apuratório com vistas à aplicação de sanção – o primeiro e, até o momento, o único do gênero no CNDH. O referido processo teve seu prazo de conclusão adiado duas vezes; a última em outubro de 2018, pelo prazo de 120 dias. Entretanto, a comissão ainda não deu retorno conclusivo.

De forma geral, os casos tratados pelo CNDH têm origem em denúncias de terceiros, ou em situações de urgência e grande repercussão, ou, ainda, a partir de informações das próprias conselheiras e conselheiros. As comissões exercem, nesse ponto, um papel fundamental, porque atuam como porta de entrada de várias denúncias e levam os casos à plenária já acompanhados de análise e propostas de encaminhamento. Nas reuniões plenárias, cada situação é discutida individualmente, e o conselho decide as providências a serem adotadas. Quando julgam necessário, há a designação de um grupo de conselheiras e conselheiros para realização de missão no local da violação.

O Plenário do CNDH criou uma comissão com o objetivo de revisar a Resolução nº 4/2015 (Brasil, 2015b), que dispõe sobre o processo de recebimento de denúncias. O intuito é tornar o fluxo de respostas do conselho mais eficiente, uma vez que este tem como foco principal a atuação em grandes violações que sirvam como casos emblemáticos com repercussão nacional. Entretanto, em várias situações, o CNDH recebe denúncias de casos isolados, para os quais tem tentado dar um direcionamento, considerando-se a insuficiência de sua estrutura administrativa e de recursos orçamentários para atuar em assuntos individuais, que são enviados diretamente à Defensoria Pública da União ou à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Muito embora a comissão ainda esteja constituída e o procedimento de revisão da resolução continue, a SECNDH vem adotado as medidas necessárias, sob sua competência, para incorporar um fluxo de respostas à sua dinâmica de trabalho. Essa é a principal discussão incluída na subcategoria *metodologias*, referida anteriormente.

As missões são o momento de atuação mais intensa do CNDH. O grupo responsável pela missão não apenas realiza uma verificação no local da possível violação de direitos humanos, mas também um trabalho amplo de articulação e escuta de órgãos governamentais, indivíduos e organizações relacionadas com o caso. A sociedade civil local, além de conselhos e órgãos de controle, é envolvida na realização da missão, como forma de manter atores sociais engajados no território. Reuniões com autoridades e audiências públicas também fazem parte do repertório de ações realizadas durante as missões.

Os relatórios de missões, elaborados pelo grupo responsável pela inspeção, contêm o diagnóstico da situação encontrada e o conjunto de recomendações direcionadas às autoridades competentes. Estes documentos são apresentados e discutidos na plenária do CNDH e ficam disponíveis para acesso público, depois de aprovados. Ademais, o conselho consegue dar publicidade às suas recomendações, sejam aquelas advindas de relatórios ou não, uma vez que todas as atividades são divulgadas nas suas redes sociais (Twitter e Facebook) e algumas recomendações são noticiadas pela mídia tradicional.<sup>15</sup> Considerando-se a quantidade e a diversidade de atores envolvidos durante a realização da missão, o relatório acaba sendo um documento carregado de força simbólica e política, por representar um reconhecimento oficial, por um órgão de Estado, de situação de violação de direitos humanos. As recomendações são enviadas por ofício a seus destinatários, com prazo para resposta.

---

15. Algumas notícias recentes sobre recomendações do CNDH podem ser encontradas em Conselho... (2019a), Conselho... (2019b), Quais... (2018) e CNDH... (2018b).

Ultrapassadas as etapas de missão e relatório, cai drasticamente a intensidade da atuação de conselheiras e conselheiros em relação aos casos. O esforço passa para a SECNDH, responsável por reiterar os ofícios de recomendações e acompanhar os prazos de resposta, maior gargalo desses procedimentos. A relevância política atribuída pela sociedade civil local aos relatórios do CNDH não é compartilhada pelas autoridades destinatárias, que em alguns casos nem sequer respondem aos ofícios enviados. A consequência da omissão da autoridade oficiada é unicamente a reiteração do ofício ou, mais recentemente, a designação de nova missão de seguimento, o que na prática reinicia o ciclo de missão, relatório e ofício. Há uma grande lacuna no que concerne às atribuições de repressão, sanção e reparação, além da representação, previstas na lei de criação do conselho, em situações de comprovada violação de direitos humanos.

Por isso a discussão sobre os casos apurados pelo CNDH exige também um debate sobre sua metodologia de atuação. Desde a forma de recebimento de denúncias e seleção de casos para apuração, até a definição de procedimentos de responsabilização pós-missão, o conselho precisa evidenciar para a sociedade interessada como será sua atuação. Até o momento, foi informado em entrevista apenas um caso de violação de direitos humanos que produziu um processo apuratório voltado à responsabilização, ainda não concluído.

### 5.3 Debates gerais

O restante da pauta do CNDH (38,55%) foi reunido em um grupo rotulado como *debates gerais*. Aí estão incluídos os grandes temas que foram objeto de discussões no conselho, não necessariamente ligados a um caso específico de violação de direitos humanos ou a assuntos internos e de articulação do colegiado. Em geral, são análises de contexto ou de situações vistas com preocupação, mas que não geram missão e relatório específicos. Os produtos mais comuns desses debates são as notas públicas emitidas pelo conselho, sem abertura de processo apuratório.

Os debates gerais, exemplificados a seguir, são muito relevantes para construir a posição coletiva do CNDH a respeito de determinados temas. Com isso, é possível partir da posição individual de cada conselheira ou conselheiro, com o objetivo de produzir uma síntese coletiva que pode ser apresentada como representativa do conselho. Em alguns casos, há o encaminhamento de ações a serem adotadas pelo colegiado, principalmente na forma de interlocução ou articulação com algum ator específico, para a busca de uma solução pactuada para a situação. Na maioria das situações, contudo, o debate esgota-se com a divulgação da nota pública, e – embora seja dada a devida publicidade por meio das redes sociais e, eventualmente, nas mídias tradicionais – raramente a nota gera um monitoramento da situação para avaliar a necessidade de agência em outros níveis, como realização de missões, emissão de recomendações, resoluções ou sanção.

### 5.3.1 Militarização do Estado

A intensificação do uso das forças militares e de segurança pública e os limites para sua atuação são questões frequentes nas recomendações do CNDH. As discussões sobre violações de direitos humanos, decorrentes da atuação policial, tornaram o tema da segurança pública um dos mais recorrentes no colegiado. Ao mesmo tempo, como o uso da força vem sendo a resposta estatal para diversos problemas de natureza social, o tema acaba por emergir em várias situações que não estariam, diretamente, ligadas à atuação policial. Esse é o fenômeno da inserção de corporações militares (Forças Armadas e polícia) como agentes solucionadores de conflitos sociais, os quais deveriam ser tratados por outra lógica, prezando pela garantia de direitos dos sujeitos envolvidos. Tal fenômeno se manifesta de diferentes formas e mereceu a atenção do CNDH em várias oportunidades, com os posicionamentos a seguir.

- 1) A garantia da liberdade de expressão e manifestação, em oposição ao uso excessivo da força para conter protestos. Passeatas, marchas e ocupações são objeto de ação policial militar que precisa estar pautada em protocolos de uso progressivo da força. A repressão excessiva nesses casos, além dos traumas físicos e psicológicos, pode configurar cerceamento do exercício de direitos políticos, ainda mais quando direcionada a grupos específicos. Isso se relaciona com o contexto geral de criminalização dos movimentos sociais e, de forma mais concreta, com medidas como a exigência de aviso prévio para realização de manifestações discutida no Recurso Extraordinário (RE) nº 806.339, em pauta no STF.<sup>16</sup> Nesse caso, o CNDH emitiu nota pública reafirmando sua defesa da livre liberdade de reunião e manifestação, sem exigências desnecessárias do Estado que podem estar sujeitas a más interpretações.
- 2) A prestação de serviços de natureza social por órgãos militares. O aumento do fluxo de migrantes venezuelanos para o Brasil fez com que os órgãos públicos tivessem que se organizar para promover a acolhida dessas pessoas, respeitando as regras internacionais e humanitárias vigentes. A atribuição da responsabilidade pela “assistência emergencial e humanitária” ao Ministério da Defesa (MD) foi vista como uma tentativa de resposta militar a um problema social e humanitário (Brasil, 2018k).
- 3) A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, foi decretada (Brasil, 2018l) intervenção federal nesse estado, limitada à área de segurança pública, até 31 de dezembro de 2018. O interventor federal passou a exercer o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública. O CNDH emitiu nota expressando preocupação,

---

16. RE nº 806.339. Disponível em: <<https://bit.ly/2qkla1v>>.

levando em conta o elevado número de mortes decorrentes de ação policial militar em comunidades periféricas somado à prerrogativa da Justiça Militar julgar crimes dolosos cometidos por militares contra civis. O acompanhamento da situação excepcional – com especial atenção às notícias de violações de direitos humanos durante a intervenção – passou a ser tema de destaque no conselho, muito embora não tenha resultado em abertura de processo apuratório de situação de violação de direitos humanos que possibilitaria uma sanção.

- 4) O emprego das Forças Armadas no sistema prisional de todo o país, via missões de garantia da lei e da ordem (GLO), a depender da anuência do governador do estado ou do Distrito Federal. O desvio da função constitucional das Forças Armadas – bem como o aumento da violência e a violação de direitos decorrentes do uso da organização para essa função – tornou-se tema a ser acompanhado pelo CNDH.
- 5) O controle da atividade policial. Não é um tema recente, mas ganhou relevância com o contexto de militarização das respostas estatais.

### 5.3.2 Violência política

A prática de violência direcionada a grupos políticos específicos também preocupa o CNDH. Casos como o assassinato da vereadora Marielle Franco, no Rio de Janeiro, e os disparos de arma de fogo contra apoiadores do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram lembrados como “atentados à democracia” (CNDH..., 2018a). Em 27 de agosto de 2018, o conselho lançou nota reconhecendo a legitimidade da decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU em favor do exercício dos direitos políticos pelo ex-presidente (Brasil, 2018e). Logo após o atentado cometido contra o então candidato à presidência Jair Bolsonaro, em 6 de setembro de 2018, o CNDH lançou nota pública em repúdio à violência no contexto das eleições (Brasil, 2018h).

### 5.3.3 Austeridade

O Novo Regime Fiscal aprovado pela a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 estabeleceu limites para despesas primárias durante vinte anos. Essa regra foi o caso mais evidente e polêmico de uma tendência de ajuste das contas públicas com redução do investimento realizado pelo Estado em políticas sociais. O conselho manifestou preocupação com os efeitos dessas medidas de austeridade na promoção e garantia dos direitos humanos, em especial dos segmentos mais vulneráveis da população, durante debate (Brasil, 2018d), promovido em 12 de abril de 2018.

#### 5.3.4 Defensoras e defensores de direitos humanos

O conselho está atento à situação de defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil, que arriscam a própria vida para desempenhar seu papel. As discussões envolvem não apenas a necessidade de manutenção e expansão dos programas de proteção implementados pelo MDH, como também propostas de avaliação e aperfeiçoamento. Há casos específicos, como os de comunicadoras e comunicadores, que exigem formas especiais de proteção. Propostas de atualização das normas foram discutidas pelo conselho, por meio de GT, que procurou, entre outras mudanças, restabelecer a participação da sociedade civil na gestão do programa. Parte dessas demandas foi incluída na Portaria nº 300/2018, já discutida.

#### 5.3.5 Questão fundiária

Os conflitos violentos referentes à posse sobre a terra também são um tema recorrente das discussões do CNDH. São exemplos as constantes preocupações com a ouvidoria agrária e a situação de regularização das terras. Há percepção de que o Estado não promove diálogo com a sociedade civil nessas matérias. A forma de cumprimento das ordens de despejo e reintegração de posse, por meio da Polícia Militar (PM) e sem o devido assentamento das famílias removidas, e os relatos de presença de grupos armados produzem grave risco de violação de direitos. Desse cenário, emerge o apoio a propostas específicas, como o PL nº 6.500/2013, que prevê a “aplicação do princípio da não violência e garantia dos direitos humanos no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse”.<sup>17</sup> Os depoimentos de violência no campo tiveram como um de seus casos emblemáticos o massacre de trabalhadores rurais na localidade de Pau D’Arco, no Pará, em 2017, que exigiu intensa atuação do CNDH.

#### 5.3.6 Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

As questões referentes a segurança pública, conflitos fundiários e ameaças a defensores e defensoras de direitos humanos convergem quando vem à tona a situação de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Além da constante luta pela garantia do direito constitucional à terra, esses grupos passaram a ter os atos de violência dos quais são vítimas reportados ao CNDH. As formas de apuração das denúncias procuram levar em consideração as especificidades dessas situações, não apenas para buscar soluções que sejam efetivas, mas também para evidenciar o caráter étnico e cultural da violação de direitos, que conecta os casos individuais. Além disso, também foi demandada a reativação do Conselho Nacional de Povos

---

17. Disponível em: <<https://bit.ly/35Lm9cn>>.

e Comunidades Tradicionais (Brasil, 2018f), cujos integrantes tomaram posse em setembro de 2018.

### 5.3.7 Sistemas de privação de liberdade: prisional, socioeducativo e manicomial

A situação dos estabelecimentos de privação de liberdade no Brasil é grave e complexa, produzindo casos de violação de direitos humanos que alcançam repercussão internacional. É uma discussão ampla e conectada com outros temas que também são trabalhados pelo CNDH, como raça, política sobre drogas, privatização de serviços públicos, encarceramento em massa e comunidades terapêuticas. Por essa intersetorialidade, o debate aproxima o conselho de outros órgãos colegiados relacionados, inclusive no próprio MDH. No entanto, não é uma relação sempre harmônica, e às vezes divergências emergem. Um exemplo foi a nota pública (Brasil, 2018c) lançada em 31 de janeiro de 2018 contra a Resolução nº 6/2017 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP),<sup>18</sup> fruto de dissenso entre os dois colegiados.

### 5.3.8 Aborto

Durante 2018, o STF promoveu audiências públicas para discutir a possibilidade de interrupção legal da gestação até a 12ª semana.<sup>19</sup> O CNDH participou da sessão do dia 6 de agosto,<sup>20</sup> representado por sua presidenta, que defendeu a descriminalização de ações voltadas à saúde sexual e reprodutiva e o fim da clandestinidade da prática.

## 6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DEMANDAS E AGENDA POLÍTICA DO CNDH

Conforme explicitado ao longo de todo o capítulo, o CNDH tem como um dos seus objetivos alcançar atuação condizente com o *status* de INDH junto à ONU. Para além da dificuldade de explicar a necessidade de organismos governamentais comporem o conselho, este tem tentado dar maior efetividade e visibilidade para suas ações na tentativa de comprovar sua autonomia.<sup>21</sup> Ao longo de 2017 e 2018, após a negativa da ONU para cadastramento do colegiado, o CNDH tentou – em todas as suas ações, desde notas públicas a relatórios – evidenciar sua efetividade e autonomia diante do governo federal.

Antes de discutir os entraves para alcançar essa meta, é preciso destacar que, em termos de institucionalidade, o CNDH parece não enfrentar problemas. Lima *et al.* (2014) utilizaram como parâmetros para medir a institucionalidade dos conselhos o reconhecimento do Estado, os recursos e o aprendizado acumulado. Quanto a

18. O CNPCCP não realiza disputa eleitoral para sua composição societal; seus membros são indicados pelo MJ.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442. Disponível em: <<https://bit.ly/2OGcQIN>>.

20. Decisão da relação dos inscritos habilitados, data, ordem dos trabalhos e metodologia. Ver STF (2018).

21. Informações extraídas da leitura das atas das plenárias.

esse último critério, são observados o tempo de existência do conselho e a memória institucional. Em recursos, enquadrar-se-ia, além dos orçamentários, a estruturação da SECNDH. Por fim, em relação ao reconhecimento do Estado, são avaliados o tipo de ato da criação – se foi criado por lei, seria mais institucionalizado –; o caráter decisório, se era deliberativo mais institucionalizado; e a vinculação a um sistema de políticas.

Tomando-se esses parâmetros como base, o CNDH seria um colegiado altamente institucionalizado, pecando apenas na vinculação a um sistema de políticas, uma vez que a secretaria executiva é funcional, ou seja, cumpre seu papel administrativo para manutenção do órgão. Outros conselhos nessa categoria seriam o de Saúde e o de Assistência Social (Lima *et al.*, 2014). Apesar da sua alta institucionalidade, o CNDH apresenta limites em torno de sua efetividade (Gurza Lavalle, 2011; Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015; Avritzer, 2010; 2011). No que diz respeito à efetividade decisória, isto é, ao impacto da deliberação na formação e no monitoramento de política pública, o conselho enfrenta o problema da falta de resposta às suas recomendações. Essa questão vem de dupla responsabilidade,<sup>22</sup> uma vez que tanto os órgãos responsáveis não dão o devido retorno, quanto o CNDH não faz o monitoramento com intensidade.

Diante disso, convém destacar dois fatores relevantes para se compreender como um organismo com grau alto de institucionalização pode ter problemas de efetividade. O primeiro destes é a falta de um eixo orientador. Embora exista o PNDH, o colegiado não acompanha suas diretrizes.<sup>23</sup> A lei que instituiu o colegiado tampouco incluiu como seu objetivo finalístico o monitoramento de políticas públicas; por exemplo, o Programa de Defensores de Direitos Humanos. Por um lado, essa é uma característica muito relevante, uma vez que dá autonomia para o CNDH pautar o que acredita ser mais relevante e permite que seja mais maleável ao atendimento das recorrentes denúncias de violações, de modo a assegurar a defesa dos direitos humanos, inclusive em situações de urgência. Por outro lado, a falta de um eixo programático deixa a pauta do conselho muito aberta para tratar dos casos novos, sem acompanhar os antigos, e sujeita às preferências de quem tem o poder de pauta, o que já entra no segundo apontamento para justificar a falta de efetividade.

Embora o alto percentual de reeleição no CNDH nos últimos dois mandatos devesse garantir, em tese, a continuidade nos trabalhos, foi possível observar que o foco principal – especialmente daquilo que é deliberado em plenária – passa a privilegiar as violações que têm mais proximidade com a causa defendida pela(o)

22. Autoridades hierarquicamente superiores aos demandados, assim como os órgãos de controle interno e externo, também poderiam determinar que as recomendações fossem, se não acatadas, respondidas.

23. De modo geral, o PNDH não é considerado nos atos formais de planejamento governamental.

presidente do conselho. Embora o colegiado não se atenha somente a esses temas e cada conselheira(o) tenha autonomia para propor sua pauta, é inegável que, devido à influência da(o) presidente – dentro e fora do colegiado –, sua área temática é destacada, em decorrência do recebimento de denúncias diretamente pela(o) presidente e das cobranças feitas a ela(e) por outras organizações civis com as quais mantém contato. Isso faz com que o CNDH seja um órgão que trata de diversos assuntos, produzindo materiais relevantes sobre cada um destes, mas que não consegue acompanhar apropriadamente os casos ao longo do tempo.

Algumas iniciativas buscaram superar os problemas de acompanhamento por meio da articulação institucional. Exemplo disso é a ampliação do diálogo com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a partir de maio de 2017. Estreitaram-se esses laços em razão de demanda decorrente do aumento dos números da violência no campo. Em 2017, a Comissão Pastoral da Terra apresentou balanço indicando que o número de registro de mortes no campo subiu de 50, em 2015, para 61, em 2016, e 70, em 2017.<sup>24</sup> Diante desses dados, o CNDH propôs à instituição um fluxo por meio do qual as demandas sobre violência no campo fossem encaminhadas a promotoras(es) de justiça interessadas(os) em conflitos agrários com experiência na área temática de direitos humanos.<sup>25</sup>

O CNDH articulou também a criação de um Grupo de Ação Urgente (GAU), constituído não apenas por personalidades do poder público – como defensoras(es) e promotoras(es) –, mas também por entidades da sociedade civil envolvidas com o assunto. O GAU, criado durante o ato público promovido pelo conselho em 23 de maio de 2017,<sup>26</sup> envolveu organizações representativas de comunidades diretamente afetadas pelos conflitos agrários, como indígenas, quilombolas e trabalhadoras(es) rurais, organizações que não necessariamente integram o CNDH. O fortalecimento dessa rede – com foco nos conflitos no campo – ocorreu durante a gestão de Darci Frigo, presidente da sociedade civil, com amplo histórico de relação com a pauta agrária no país, representante da Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil e integrante da organização Terra de Direitos.

Em 2018, ocupou a presidência uma defensora pública, Fabiana Severo, notadamente preocupada com as pautas de gênero. Um dos primeiros atos da sua presidência foi a criação da Comissão Permanente de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, da População LGBTI, Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo. Nesse período, o CNDH também envidou esforços a fim de participar como *amicus curiae* de audiência pública promovida pelo STF para discutir a interrupção voluntária da gravidez até a 12ª semana. Além disso,

24. Dados encontram-se nos *links* disponíveis em: <<https://bit.ly/2P7DyEd>> e <<https://bit.ly/2MnO4r9>>.

25. Informação retirada da ata da 27ª Reunião Ordinária.

26. Informação retirada da ata da 28ª reunião ordinária do CNDH.

o primeiro relatório aprovado no ano teve como objeto a violação do direito à alimentação adequada de mulheres privadas de liberdade, especialmente aquelas lactantes, gestantes e com filhos e filhas.

Desse modo, é importante que o colegiado, além de adotar metodologia para acompanhamento de relatórios e recomendações enviadas, também estabeleça um plano estratégico de médio e longo prazo para o próprio conselho. Isso garantiria não apenas a autonomia do CNDH para pautar e priorizar as violações que acredita serem mais graves e de repercussão nacional – dando espaço para a inclusão de novas denúncias e casos emergenciais –, mas também traria um eixo programático a assegurar a devida conclusão das pautas trabalhadas anteriormente, bem como o retorno a estas. Certificar que as recomendações do conselho sejam respondidas e atendidas comprovaria sua efetividade tanto em relação ao Estado e à sociedade civil brasileira, quanto para toda a comunidade internacional.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer análise que seja feita sobre o Conselho Nacional dos Direitos Humanos vai inevitavelmente chegar à conclusão de que se trata de um conselho bastante incomum no cenário brasileiro. Seja pela sua grande abrangência de escopo – que envolve praticamente todo o sistema de direitos previsto nas normas nacionais e internacionais –, seja pela força legal de suas prerrogativas ou pelas regras específicas em favor de sua autonomia, o conselho consiste em um caso sem comparação. Mais que seu antecessor (o CDDPH), o CNDH foi criado com inspiração nos Princípios de Paris, para ser uma instituição autônoma de promoção e defesa dos direitos humanos em âmbito nacional e, portanto, um componente importante dos sistemas internacionais de defesa dos direitos humanos. Na prática, não se trata de um conselho de políticas públicas, mas de um conselho com atribuição legal de tratar de todas as políticas públicas, relacionadas à garantia de direitos, concomitantemente.

A ambiciosa previsão normativa do conselho contrasta com o modo como o colegiado vem sendo tratado desde sua criação – ou seja, como mais um de vários conselhos nacionais. Na contramão dessa tendência de reversão à média, as conselheiras e os conselheiros de direitos humanos estão cada vez mais buscando o reconhecimento dessa diferenciação, que nada mais é do que o respeito à amplitude das atribuições do colegiado. Embora muito já tenha sido feito com vistas a garantir condições para o cumprimento de suas atribuições, o caminho para o reconhecimento como instituição autônoma e efetiva de defesa de direitos humanos ainda é bastante longo.

As demandas por mais autonomia para o CNDH têm o governo federal como destinatário. Quando conselheiras e conselheiros defendem atuação mais autônoma, isso pode ser traduzido como busca por autonomia em relação ao governo federal. Embora desejável, não parece provável que o conselho vá conseguir ser reconhecido

como um órgão constitucional independente, nos moldes do Ministério Público ou da Defensoria Pública. Por isso, a atual conformação, de vinculação a ministérios, deve continuar por mais algum tempo. Assim, a pasta à qual estiver vinculado o colegiado – atualmente, o MDH – passa a ser seu interlocutor mais frequente e também a quem serão dirigidas a maior parte das demandas por autonomia.

Considerando-se os atuais limites governamentais em termos de recursos e admitindo-se que o cenário de independência administrativa ainda é uma realidade distante, a atual situação administrativa do conselho não é das piores. A recomposição da equipe de apoio e a criação da rubrica orçamentária própria, por exemplo, mostram que o CNDH real está, paulatinamente, tornando-se mais próximo do modelo ideal previsto na Lei nº 12.986/2014 (Brasil, 2014b). A essa garantia de recursos humanos e orçamentários, as conselheiras e os conselheiros respondem mantendo uma atuação firme, constante e marcada pela independência de ideias e posições. Contudo, não há garantias de que essa situação administrativa se mantenha nos próximos anos, o que representa sério risco de descontinuidade do trabalho do colegiado.

Se a autonomia pôde ser relativamente ampliada dentro dos limites possíveis, a efetividade do CNDH permanece um desafio concreto e atual. No que concerne aos casos de violação de direitos humanos que foram objeto de missões e recomendações do conselho, não há elementos para afirmar que os problemas foram sanados. Em síntese, o colegiado e sua equipe de apoio técnico empenham-se para atender às demandas emergenciais, realizar as missões locais – o que vêm fazendo com notável *expertise* – e apresentar os relatórios em tempo hábil, mas pela falta de monitoramento não há indicação de que a realidade local esteja sendo transformada com isso. A literatura interessada nesta área (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016), diante de resultados às vezes negativos, a depender da área de política pública e do histórico de relação entre o Estado e a sociedade, tem classificado alguns colegiados como pouco ou não eficientes. Entretanto, considerando-se que os efeitos da participação são múltiplos, bem como sua contribuição para a democracia, é necessário também deslocar o foco dos resultados nas políticas para discutir os resultados da prática participativa nos atores participantes e, também, nos atores envolvidos na prática participativa.

O CNDH é um órgão de Estado, e, até mesmo reconhecendo alguns problemas, é importante observar que este vem sendo reconhecido como um órgão legítimo para tratar dos temas de violação de direitos humanos, seja pela sua agilidade e qualidade de resposta, seja pelo seu posicionamento independente, seja pela sua atuação firme nos temas mais relevantes e atuais. Aliás, as ações de conselheiras e conselheiros foram responsáveis por conquistar para o colegiado o devido respeito e reconhecimento, por instituições de poder público e por movimentos sociais e sociedade civil organizada, como uma das arenas mais importantes para a discussão

sobre direitos humanos. Essa reputação, que não pode ser subestimada, é conquista própria e precisa ser mantida e preservada.

Nesse sentido, é preciso avançar na capacidade de aplicação das suas recomendações. O CNDH tem poderes próprios e prerrogativas legais e precisa usá-las sempre que necessário. Mais que isso, considerando-se que as demandas são muitas e tendem a aumentar, as conselheiras e os conselheiros precisam desenvolver uma visão estratégica de conjunto que lhes permita saber onde intervir, a fim de provocar transformações mais profundas e beneficiar o maior número de pessoas. Por fim, com vistas ao credenciamento como INDH, é fundamental que o colegiado mantenha interlocução constante com os organismos internacionais, dando visibilidade para suas ações e demonstrando, na prática, sua capacidade de agência. Aí, sim, o debate não será apenas sobre autonomia, mas também sobre efetividade.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, p. 255-294, 2015.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D. P.; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, L. Capítulo introdutório. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. **Protocolo nº 0388, de 17 de abril de 1961**. Encaminha o Projeto de Lei nº 1.121, de 1956. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 abr. 1961. Disponível em: <<https://bit.ly/2N1uaSf>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964**. Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Brasília: PR, 16 mar. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/2MPx1xq>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4715, de 28 de outubro de 1994. **Diário do Congresso Nacional**, 28 out. 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2Movdwo>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Brasília: PR, 13 maio 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/2nRS08I>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Brasília: PR, 13 maio 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2VOtCTw>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: PR, 21 dez. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2onAkkO>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das gratificações de representação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do grupo direção e assessoramento superiores – DAS, e dá outras providências. Brasília: PR, 4 ago. 2010a. Disponível em: <<https://bit.ly/35I0kdT>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**: uma história de resistência e luta pelos direitos humanos no Brasil. Brasília: SDH/PR, 2010b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Portaria nº 2.607, de 9 de dezembro de 2010. **Regimento Interno do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**. Brasília: SDH/PR, 9 dez. 2010c. Disponível em: <<https://bit.ly/2oJkZh9>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014**. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Brasília: PR, 2 jun. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zk9Q7l>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 1, de 9 de junho de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Brasília: MDH, 9 jun. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2MPQtX>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 4, de 3 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o recebimento e o processamento de representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: SDH/PR, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2BjV0iZ>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. **Fórum Interconselhos de novembro de 2017 foi uma “farsa”, afirma CNDH**. 1º dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/35LeTgD>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Executiva. **Portaria nº 298, de 23 de julho de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão de diárias e passagens em viagens nacionais e internacionais, a serviço, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos. Brasília: MDH, 23 jul. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mp0MWT>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 300, de 3 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos. Brasília: MDH, 3 set. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2VPRPZD>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Nota pública de repúdio à resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que busca alterar as diretrizes para a arquitetura penal no Brasil**. Brasília: MDH, jan. 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/2qi0TuA>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. **Conselho Nacional dos Direitos Humanos debate impactos da política de austeridade nos direitos humanos**. 15 abr. 2018d. Disponível em: <<https://bit.ly/33DQbgj>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Nota pública do CNDH em reconhecimento à legitimidade do Comitê de Direitos Humanos da ONU**. Brasília: MDH, 27 ago. 2018e. Disponível em: <<https://bit.ly/2wuzQvF>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. **MDH empossa integrantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais**. 11 set. 2018f. Disponível em: <<https://bit.ly/2p6sjjv>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Agenda do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para presidencialistas**. Brasília: MDH, 13 set. 2018g. Disponível em: <<https://bit.ly/2D9AZPC>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Nota pública do Conselho Nacional dos Direitos Humanos em repúdio à violência no contexto das eleições 2018**. Brasília: MDH, 18 out. 2018h. Disponível em: <<https://bit.ly/2NOoCbO>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório de atividades: biênio 2016-2018**. Brasília: MDH, 2018i. Disponível em: <<https://is.gd/VQxqDE>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Carta defende atuação de conselhos de políticas públicas**. 11 dez. 2018j. Disponível em: <<https://bit.ly/2SHeX9Y>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília: PR, 9 mar. 2018k. Disponível em: <<https://bit.ly/31ramwy>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília: PR, 16 fev. 2018l. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKY9NR>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resultado da eleição de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos para compor o Conselho Nacional dos Direitos Humanos no biênio 2016-2018**. Brasília: MDH, [s.d.]a. Disponível em: <<https://bit.ly/2J1AZlw>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resultado da eleição de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos para compor o Conselho Nacional dos Direitos Humanos no biênio 2018-2020**. Brasília: MDH, [s.d.]b. Disponível em: <<https://bit.ly/2VZjFmx>>.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. 1948. Disponível em: <<https://bit.ly/2buTOPC>>.

CNDH critica atentados à democracia e teme pelas eleições de outubro. **Correio Braziliense**, 12 abr. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2ITnr9h>>.

CNDH critica “militarização” do atendimento a venezuelanos em Roraima. **Agência Brasil**, 21 maio 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2s2mQLj>>.

CONSELHO Nacional dos Direitos Humanos recomenda revisão de bloqueios na educação. **G1**, 30 maio 2019a. Disponível em: <<https://glo.bo/2WnJaRV>>.

CONSELHO Nacional dos Direitos Humanos pede que seja revista decisão de abolir termo ‘violência obstétrica’. **CBN**, 3 jun. 2019b. Disponível em: <<https://glo.bo/2N1RejN>>.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LIMA, P. *et al.* **Conselhos nacionais**: elementos constitutivos para sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://bit.ly/2vNPge1>>.

QUAIS as críticas ao uso de militares na assistência a imigrantes. **Nexo**, 23 maio 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KUlusG>>.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, C. H. L. Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas públicas de direitos humanos. *In*: DELGADO, A. M. M. *et al.* (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**: coletânea. Brasília: Enap, 2016.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 442**. Brasília: STF, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2IYR23f>>.



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: AGENDA POLÍTICA E ATRIBUIÇÕES EXECUTADAS

Raquel Lasalvia Correia da Silva<sup>1</sup>  
Igor Ferraz da Fonseca<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa descreve e analisa a agenda política do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), durante o biênio 2017-2018, detalhando as principais temáticas que conformaram as ações e deliberações do órgão no período. Com isso, tem o objetivo de saber em que medida o conselho executa suas atribuições previstas em regimento.

Ao esquadrihar as pautas que foram levantadas em plenária e compreender aspectos da atuação do Conanda, este trabalho visa produzir insumos e análises que aprimorem e fortaleçam o funcionamento do principal mecanismo de participação social do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), responsável por elaborar as normas gerais para a formulação e a implantação da política nacional dos direitos da criança e do adolescente e controlar e fiscalizar as ações de sua execução nos níveis federal, estadual e municipal, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Além de acompanhar *in loco* assembleias ordinárias, analisou-se, aqui, o conteúdo dos resumos executivos, elaborados pela secretaria executiva do conselho, e realizou entrevistas com conselheiros. A análise qualitativa das informações levantadas procurou sistematizar, em temáticas, as principais discussões pautadas e os encaminhamentos da plenária, a fim de descrever a agenda política do órgão colegiado. As temáticas foram analisadas à luz das competências do Conanda, com o objetivo de responder às seguintes perguntas: a agenda política do Conanda está em conformidade com as suas atribuições institucionais? Quais dessas estão sendo executadas e quais não estão sendo? Entre as atribuições executadas, em qual há maior ênfase e em qual não há?

---

1. Mestre em história pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <quellasalvia@gmail.com>.

2. Técnico em planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. E-mail: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

Os resultados da pesquisa são descritos neste capítulo, que, além desta introdução, divide-se em mais quatro seções. Na seção 2, mostramos os aspectos históricos do desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente e da constituição do Conanda e do SGD. Na seção 3, confrontamos os temas da agenda política do colegiado com suas atribuições formais, e, com base na análise, na seção 4, apresentamos as proposições em relação à atuação do conselho e à execução eficiente de suas competências. Por fim, na seção 5, expomos as considerações finais.

## **2 ASPECTOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: O CONANDA E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS**

Desde a sanção, em 1927, do Código de Menores, e mesmo com sua reformulação, em 1979, a legislação sobre crianças e adolescentes esteve embasada na doutrina da situação irregular, de caráter assistencialista e repressivo, que priorizava os interesses do adulto. Esse entendimento se transforma, ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Nesse período, novas ideias emergiram, em um contexto de afirmação de liberdades civis e direitos sociais. Organizações e movimentos sociais atuaram no sentido de reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e contribuíram para construção de um novo paradigma legal. Essa nova perspectiva foi consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou, em seu art. 227, o princípio da prioridade absoluta e a proteção integral da criança e do adolescente (Brasil, 1988).

O ECA, sancionado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, reiterou os princípios constitucionais – em articulação com consenso internacional estabelecido pela Convenção das Nações Unidas pelos Direitos da Criança, de 1989 –, reconhecendo a criança e o adolescente “como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na constituição e nas leis” (Brasil, 1990, art. 15). Esse estatuto é o instrumento legal que regulamenta a proteção integral à criança e ao adolescente, por meio de políticas sociais, e assegura sua efetivação com participação da sociedade. Segundo Bressan (2016), a aprovação do ECA representou transformações não somente legais, mas também sociais e teóricas:

a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), como diferentes autores indicam, para além da aprovação de um texto legal, significou uma mudança em três níveis, ou seja: um marco social – enquanto síntese de um processo histórico-social; um marco teórico – momento em que se recoloca formalmente a condição do “ser criança e adolescentes” tomado então em sua condição especial, enquanto sujeito em desenvolvimento; e, um novo marco legal – fundamentado então na Doutrina da Proteção Integral (Bressan, 2016, p. 4).

Enquanto diretriz da política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes, o inciso II do art. 88 do ECA estabeleceu a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, o Conanda resultou da inclusão, no estatuto, do princípio da gestão participativa para garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o que foi viabilizado, na esfera federal, pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que criou o conselho. Atualmente, a composição, a estrutura, o funcionamento e as competências do Conanda são regulamentados pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, que revogou o Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004.

Conforme a legislação, o Conanda é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária. Em 2019, integra a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) e tem a finalidade de elaborar as normas gerais para formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em observância ao que é estabelecido pelo ECA. Isso é realizado, atualmente, por meio do SGD, do qual o Conanda é o principal operador na esfera federal, coordenando as ações de promoção, defesa e controle social da política de atendimento.

Farinelli e Pierini (2016, p. 67) relatam que a proposta de construção de um sistema de garantia de direitos de crianças e adolescente surge, em 1992, durante o III Encontro Nacional de Centros de Defesa. A criação do SGD seria uma maneira de assegurar a inserção, transversal e intersetorialmente, dos direitos de crianças e adolescentes, recém-estabelecidos pelo ECA, no âmbito das políticas públicas do Estado. A proposta foi aprimorada gradativamente em seminários e estudos realizados pela sociedade civil.

Em 1999, a III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente definiu como objetivo específico avaliar a implantação e a implementação do SGD, assim como definir políticas e estratégias para operacionalizá-lo. Farinelli e Pierini (2016) ainda destacam que o SGD resulta, principalmente, da participação social e do processo de conferência, uma vez que

o ECA, em nenhum momento, é suficientemente claro quanto a esse sistema de garantia de direitos [...] Trata-se, portanto, de uma inferência, especialmente a partir dos arts. 86 e 90 do ECA, que dispõem sobre a política de atendimento e de uma transposição de modelos internacional e interamericano (Farinelli e Pierini, 2016, p. 67).

Sete anos após a conferência, coube ao Conanda a tarefa de estruturar o SGD. Com a finalidade de estabelecer os parâmetros de institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, o conselho publicou a Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 (Brasil, 2006a).

De acordo com a norma, a constituição do sistema se dá na articulação e na integração de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, com o propósito de aplicar instrumentos normativos e efetivar o funcionamento dos mecanismos de defesa, promoção e controle dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Trata-se de uma atuação em rede e descentralizada, que vincula União, estados, municípios e o Distrito Federal na gestão dos direitos estabelecidos pelo ECA e em conformidade com os princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

O SGD organiza-se em três eixos estratégicos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos. A defesa relaciona-se à garantia de acesso ao sistema de justiça e à proteção legal dos direitos; a promoção diz respeito à formulação da política de atendimento; e o controle, à fiscalização das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

A política de atendimento ocorre por meio: da execução de serviços e programas de políticas públicas, que visam garantir o acesso de crianças e adolescentes às políticas sociais; de execução de medidas de proteção de direitos humanos, que objetivam prevenir violações de direitos e atender às vítimas; e de serviços e programas de execução de medidas socioeducativas, que atendem adolescentes em conflito com a lei. Nessa configuração, a política de atendimento se desdobra em dois sistemas: o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Ambos obedecem a parâmetros e recomendações elaboradas pelo Conanda. Em sua atuação, o SGD considera e busca enfrentar desigualdades sociais que se expressam em “discriminações, explorações e violência, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica” (Brasil, 2006a, § 1º, art. 2º).

### **2.1 O Conanda: estrutura e funcionamento**

Em relação à gestão do SGD, o Conanda tem função deliberativa e normativa, trabalhando em conjunto com a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), órgão executivo do sistema na esfera federal. A fim de executar sua função como principal operador do sistema, ao Conanda foram atribuídas as seguintes competências pelo Decreto nº 9.579/2018:

art. 77. Ao Conanda compete:

- I – elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, além de controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis;
- II – zelar pela aplicação do disposto na política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III – apoiar os conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente, os órgãos estaduais, distritais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pela Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV – avaliar a política estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos estaduais, distrital e municipais da criança e do adolescente;

V – acompanhar o reordenamento institucional e propor, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VI – apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nas hipóteses de atentados ou violação desses direitos;

VII – acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, além de indicar as modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

VIII – gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, de que trata o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para a sua utilização, nos termos do disposto no art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; e

IX – elaborar o seu regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, no qual será definida a forma de indicação de seu presidente.

Parágrafo único. Ao Conanda compete, ainda:

I – acompanhar e avaliar a edição de orientações e recomendações sobre a aplicação do disposto na Lei nº 8.069, de 1990 Estatuto da Criança e do Adolescente, e dos demais atos normativos relacionados com o atendimento à criança e ao adolescente;

II – promover a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a sociedade civil organizada, na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III – promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, para estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente;

IV – promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e pelos projetos de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvidos pelo Ministério dos Direitos Humanos; e

V – estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, distritais, regionais e municipais, com vistas a fortalecer o atendimento aos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 2018e).

Em relação à sua configuração, o Conanda é um órgão colegiado de composição paritária, integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo catorze representantes do poder Executivo – estando assegurada a representação dos órgãos executores das políticas sociais básicas – e catorze representantes de entidades não governamentais que atuem em âmbito nacional e na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Em conformidade com seu regimento interno, o Conanda se organiza em torno da seguinte estrutura funcional: plenário, presidência, secretaria executiva, comissões permanentes e grupos temáticos (GTs). O plenário é o fórum de deliberação conclusiva do conselho e a ele cabe empreender reflexões e discussões sobre as matérias encaminhadas ao conselho, bem como tomar as decisões que lhe são cabíveis por meio de resoluções. Compete ainda ao plenário escolher o presidente e o vice-presidente do Conanda na primeira assembleia ordinária de cada ano, havendo alternância entre sociedade civil e poder público no exercício desses cargos, cujos mandatos têm duração de um ano.

Os membros dos órgãos governamentais e seus respectivos suplentes são indicados pelos titulares dos órgãos representados, ao passo que as entidades representativas da sociedade civil – titulares e suplentes – são eleitas em assembleias convocadas pelo conselho a cada dois anos. O mandato tem duração de dois anos, podendo ser reconduzido mediante novo processo eleitoral. Em 30 de novembro de 2018, foram realizadas as eleições das organizações da sociedade civil que irão compor o Conanda no biênio 2019-2020. O resultado da eleição foi homologado, em edital, no dia 6 de dezembro (Brasil, 2018h).

Por sua vez, as comissões permanentes e os GTs são constituídos respeitando a paridade na sua composição, tendo, no mínimo, oito membros, escolhidos dentre todos os conselheiros do Conanda, de acordo com o interesse e a área de atuação de cada um. Ao final de 2018, o Conanda era composto pelas comissões permanentes citadas no quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Comissões permanentes do Conanda

Comissão Permanente de Políticas Públicas para Infância e Adolescência (CPP)
Comissão Permanente de Mobilização e Formação (CMF)
Comissão Permanente de Direitos Humanos e Ação Parlamentar (CDHAP)
Comissão Permanente de Orçamento e Finanças Públicas (COF)

Fonte: Portal da Criança. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zh65fG>>.

O plenário reúne-se em assembleia mensal, em caráter ordinário, consoante calendário anual previamente aprovado e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria, ou a requerimento da maioria

simples de seus membros. Conforme calendário e informações fornecidas pela Secretaria Executiva do Conanda (SE/Conanda), durante o período desta pesquisa, as reuniões do colegiado estavam acontecendo normalmente, com funcionamento regular de suas comissões, seus GTs e seu plenário.

### 3 CONANDA: AGENDA POLÍTICA (2017-2018)

Considerando estrutura, funcionamento e escopo de atuação, esta pesquisa procurou discutir a agenda política do Conanda, no último biênio 2017-2018, e identificar pautas, articulações e normatizações efetuadas pelo conselho. A investigação tem o objetivo de analisar a dinâmica dos temas deliberados e levantar subsídios para responder à pergunta: em que medida as deliberações do conselho cumprem as atribuições institucionais do Conanda?

A metodologia de pesquisa teve caráter qualitativo, tendo como fonte de investigação os resumos executivos de reuniões plenárias realizadas entre julho de 2017 e julho de 2018 e as resoluções formuladas pelo conselho no último biênio. Além disso, foram acompanhadas *in loco* as 276<sup>a</sup>, 277<sup>a</sup> e 278<sup>a</sup> assembleias ordinárias, ocorridas em setembro, outubro e novembro de 2018, respectivamente.

O método de análise consistiu, inicialmente, em esquadrihar os resumos executivos, identificando séries de palavras e frases-chave, referentes aos debates prioritários, pautados em assembleia, sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes. Baseado nisso, o conteúdo discutido por conselheiros e conselheiras, nas plenárias, foi sistematizado a partir de uma tipologia elaborada pelos autores, de acordo com as descrições a seguir.

- Sinase: refere-se às decisões e às deliberações de avaliação, formulação e monitoramento do Sinase. Entre tais pautas, encontram-se temas como fiscalização do funcionamento das unidades de internação, defesa dos direitos de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas e acompanhamento de projetos de lei que modificam o Sinase.
- SGD: relaciona-se às discussões e às elaborações em torno do aprimoramento e do fortalecimento do SGD, assim como de articulações com instituições e organizações da sociedade civil, com o objetivo de aperfeiçoar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- Educação: abarca monitoramento e avaliação de políticas de educação, com foco na educação básica e no ensino médio, articulação interinstitucional, especialmente, com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação (MEC), e mobilização de organizações da sociedade civil que incidem na pauta.

- Enfrentamento a violências: abrange os debates e as deliberações do colegiado, com a finalidade de prevenir e enfrentar a violência letal de crianças e adolescentes, como também diz respeito a encaminhamento de denúncias de violação de direitos e mobilização dos atores do SGD.
- Comunicação: envolve discussões sobre os meios de comunicação e os direitos humanos de crianças e adolescentes, especialmente no que concerne à publicidade infantil e ao acompanhamento da implementação da classificação indicativa (CI), de responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ).
- Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) e orçamento: refere-se a debates, propostas e decisões sobre alocação de recursos do FNCA, estratégias de arrecadação e apoio a projetos de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, assim como incidência política para assegurar a autonomia financeira do Conanda.
- Convivência familiar e comunitária: relaciona-se ao debate e à formulação de diretrizes e normas para convivência familiar e comunitária, como previsto no ECA, tal como ao acompanhamento de projetos de lei que modificam a legislação em vigor.
- Participação social: diz respeito às propostas, às decisões e aos encaminhamentos para instituir o Comitê de Participação de Adolescentes (CPA), selecionar seus representantes e convocá-los, bem como as providências tomadas para criação da plataforma virtual de participação de adolescentes.
- Crianças e adolescentes em situação de rua: aponta as articulações institucionais, os diagnósticos e as pesquisas realizadas, com o propósito de implantar e aperfeiçoar políticas públicas destinadas à população de rua.
- Crianças e adolescentes lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT): concerne-se às propostas e às articulações para inserção de discussões sobre gênero e orientação sexual nos espaços de deliberação do Conanda, às ações de combate à discriminação de adolescentes LGBT, como também às medidas implementadas para proteção dos direitos de socioeducandos LGBT nas unidades do Sinase.
- Povos e comunidades tradicionais: relaciona-se às propostas, às estratégias e às articulações de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais, como indígenas, ciganos, quilombolas e ribeirinhos.

A identificação de palavras e frases-chave e a sistematização de temas resultaram na construção da tabela 1, que apresenta uma síntese de informações, propostas e decisões discutidas pelo plenário do Conanda no período 2017-2018, de acordo

com a tipologia adotada. Ressalta-se que, pela natureza transversal dos temas abordados pelo Conanda, alguns temas discutidos pelo conselho extrapolam as divisões realizadas na tipologia, ou seja, podem ser enquadrados em mais de uma categoria. Não obstante, para evitar a repetição de informações, optou-se por classificar as ações e as decisões dentro de apenas uma das categorias.

Desse modo, a tabela 1 mostra o número de propostas discutidas no conselho em cada um dos temas destacados neste trabalho, e o apêndice A apresenta todas elas discutidas. Destaca-se que o número de proposta não implica, necessariamente, uma intensidade da atuação do conselho nos temas, mas apenas a frequência com que estes apareceram nas reuniões plenárias.

**TABELA 1**  
**Propostas discutidas pelo Conanda por tema**

Tema	Número de propostas
Crianças e adolescentes LGBT	10
Sinase	18
Participação social	13
Comunicação	11
Enfrentamento a violências	18
FNCA e orçamento	13
Convivência familiar e comunitária	12
Povos e comunidades tradicionais	12
Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	5
Educação	15
Crianças e adolescentes em situação de rua	7
<b>Total</b>	<b>134</b>

Elaboração dos autores.

Na sequência, a seção 4 realizará o confronto do conteúdo sintetizado na tabela 1 com as atribuições institucionais do colegiado. O objetivo é refletir sobre o modo em que o Conanda executa suas competências formais.

#### **4 ATRIBUIÇÕES DO CONANDA E A AGENDA POLÍTICA (2017-2018)**

Nesta seção, serão discutidas atribuições formais do Conanda à luz da agenda política do colegiado no período 2017-2018. Dessa maneira, as informações apresentadas no apêndice A serão cotejadas com as atribuições institucionais do conselho, nas subseções a seguir. O intuito é refletir sobre como o Conanda executa suas atribuições e se é dada mais ou menos atenção a determinadas atribuições em detrimento de outras.

#### 4.1 Política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente<sup>3</sup>

Em conformidade com a agenda política do Conanda, esta atribuição é observada e executada com grande frequência pelo conselho. Ela é cumprida, com maior intensidade, no debate dos temas *enfrentamento a violências, educação, comunicação, crianças e adolescentes em situação de rua e povos e comunidades tradicionais*.

Na pauta *enfrentamento a violências*, o Conanda criou um GT com a finalidade de propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços de prevenção e enfrentamento da violência letal de crianças e adolescentes. Para tanto, realizou um mapeamento de políticas sociais, no âmbito do governo federal e da SNDCA, destinadas à redução dessa violência. O projeto Presença, do MEC, dedicado ao controle da evasão escolar, foi uma das ações mencionadas nesse processo.

O produto desenvolvido pelo GT foi uma proposta de resolução, que dispôs sobre estratégias para o enfrentamento da violência letal contra crianças e adolescentes. O grupo explicou que havia um interesse, *a priori*, de redigir um decreto que pudesse instituir uma política de enfrentamento à letalidade, de maneira a combater homicídios de crianças e adolescentes. Para isso, era necessário o apoio institucional do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), especialmente de sua assessoria jurídica, o que exigiria do Conanda articulação e mais tempo para elaboração.

Como havia interesse do conselho em publicar, antes do final dos mandatos do biênio 2017-2018, um produto qualificado e efetivo sobre o tema, elaborou-se uma resolução, instrumento que poderia ser construído no âmbito do Conanda. Essa proposta foi aprovada e a Resolução nº 213 foi publicada em novembro de 2018. Composta de nove artigos, a sentença define princípios, diretrizes e eixos estratégicos para ações de enfrentamento à violência letal de crianças e adolescentes; além de recomendar aos conselhos estaduais, distrital e municipais a elaboração, a avaliação e o monitoramento de planos de enfrentamento. A norma também determina que as ações de enfrentamento à violência letal devem ser direcionadas, especialmente, “aos adolescentes do sexo masculino, negros, em sua maioria com baixa escolaridade, que vivem nas periferias dos centros urbanos e estão em situação de maior vulnerabilidade” (Brasil, 2018f, art. 3º).

---

3. Nesta categoria foram agrupadas as seguintes atribuições: *i)* elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, além de controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis; *ii)* zelar pela aplicação do disposto na política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; *iii)* apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nas hipóteses de atentados ou violação desses direitos; e *iv)* promover a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e a sociedade civil organizada, na formulação e na execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 2018e, art. 77, incisos I, II e VI; parágrafo único, inciso II).

No que se relaciona à *educação*, o Conanda desempenhou essa atribuição ao discutir e avaliar as políticas de educação, com foco na educação básica e no ensino médio. De acordo com o resumo da 266ª Assembleia Ordinária, o conselho procurou dialogar com o MEC e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a fim de se apropriar de dados sobre acesso e permanência na educação básica de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social. Essa pauta envolve tanto a temática da evasão escolar como o Programa Bolsa Família. Houve interesse do conselho em participar dos eventos estaduais sobre esse programa, promovidos pelo MEC e pelo MDS.

Ademais, foi deliberado o envio de ofícios ao MEC, ao MDS, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Esporte, com o propósito de se obterem informações (dados e metodologias) sobre os programas elaborados pelos ministérios para reduzir a evasão escolar e a baixa frequência de crianças e adolescentes vulneráveis nas escolas.

Ainda nessa temática, o Conanda buscou incidir nas ações de governo relativas à reforma do ensino médio, como também procurou pautar, no MEC, o debate sobre aprendizagem profissional. Esses temas foram sendo tratados pela Comissão Permanente de Políticas Públicas para Infância e Adolescência (CPP) do conselho, desde julho de 2017, conforme resumo executivo da 263ª Assembleia Ordinária. O documento explicita que o Conanda, por meio da CPP, tentava diálogo com o ministério acerca dos impactos profissionais consequentes da reforma do ensino médio. Na época, a comissão compreendeu que o MEC não possuía uma concepção amadurecida sobre aprendizagem profissional. Como encaminhamento da questão, o conselho decidiu criar um grupo responsável por redigir um documento com questionamento ao MEC sobre o tema, com o intuito de incentivar tanto o ministério como o CNE para construir, em diálogo com o Conanda, a pauta da aprendizagem profissional.

Entretanto, nota-se, na leitura dos resumos executivos com relação à reforma do ensino médio e ao debate sobre aprendizagem profissional, que o Conanda enfrentou obstáculos na articulação com o MEC e o CNE. Segundo o documento da 270ª Assembleia Ordinária, de março de 2018, a CPP lembra que o assunto vinha sendo pautado desde 2017, mas não relata nenhum fato novo. Com isso posto, a plenária define novos encaminhamentos, entre eles, enviar ofício ao CNE e ao MEC, a fim de assegurar a participação do Conanda em audiência sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino médio. Infere-se, também, preocupação do conselho em incentivar a participação de representante do MEC nas assembleias do Conanda como estratégia de aproximação e diálogo entre o conselho e a pasta governamental, de modo a garantir alguma incidência nas políticas de educação.

No que se refere à avaliação de políticas de *comunicação*, o Conanda executa essa atribuição na medida em que integra as discussões acerca da CI, regulamentada pelo MJ. Entre as atividades realizadas pelo colegiado com esse fim, estão a participação no Comitê de Monitoramento da Sociedade Civil do Ministério da Justiça (Casc/MJ) e o encaminhamento de denúncias à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF) sobre casos de descumprimento da CI.

Em maio de 2018, o então secretário-nacional de Justiça, Luís Pompeu de Souza, participou da assembleia ordinária do conselho, apresentando as mudanças que estavam sendo formuladas para a CI, por meio de consulta pública à sociedade civil. Uma minuta da portaria dessa classificação, com alterações, foi entregue ao Conanda, para apreciação. O resumo executivo da 272ª Assembleia Ordinária informa que o colegiado estabeleceu como encaminhamento envio de ofício à Secretaria Nacional de Justiça, com sugestões e alterações no documento, e definiu que acompanharia todo o processo de consulta até seu desfecho. Consoante a memória da reunião, o Conanda sugeriu modificações de terminologia, a supressão do parágrafo 1º e a alteração do parágrafo 2º. O conteúdo, especificamente, não estava descrito na fonte.

Ao trabalhar o tema *crianças e adolescentes em situação de rua*, o Conanda também executou a atribuição de avaliar as políticas e a atuação dos órgãos governamentais. Houve, no final de 2017, uma tentativa de articulação com o MEC, com o intuito de que a pasta pudesse contribuir com estratégias de acolhimento a crianças e adolescentes em situação de rua. Segundo relata o resumo executivo da 266ª Assembleia Ordinária, o plenário encaminhou solicitar a esse ministério informações sobre o funcionamento do GT sobre crianças e adolescentes em situação de rua dessa pasta, com o objetivo de propor a elaboração de um protocolo de acolhimento, em que o Conanda pudesse contribuir. Nessa temática, a CPP frequentemente buscou diálogo com o MEC e o MDS.

As pautas relativas à defesa dos direitos de crianças e adolescentes de *povos e comunidades tradicionais* foram também realizadas mediante a competência descrita. Em julho de 2017, o Conanda instituiu um GT com a finalidade de identificar programas, políticas públicas, ações e serviços do governo federal, destinados ao segmento.

Na 277ª Assembleia Ordinária, em outubro de 2018, o GT sobre povos e comunidades tradicionais apresentou seus resultados. Nesse sentido, elaborou recomendações aos ministérios e ao próprio Conanda, de formulação e consecução de políticas sociais a povos e comunidades tradicionais. Ao conselho, o GT sugeriu, por exemplo, para o biênio 2019-2020, a criação de uma comissão permanente sobre o tema.

#### 4.2 Reordenamento institucional<sup>4</sup>

O Conanda desempenha essa atribuição principalmente com a deliberação de questões relacionadas aos temas *Sinase*, *SGD*, *enfrentamento a violências e crianças e adolescentes LGBT*. Trata-se de uma competência executada em grau forte de intensidade, que se expressa em debates, articulações institucionais e resoluções.

No cumprimento dessa atribuição, pautas do *Sinase* e sobre *crianças e adolescentes LGBT* se entrecruzam, pois a emergência dos debates de gênero e orientação sexual, no colegiado, resultou principalmente de situações de violação aos direitos desse segmento no sistema socioeducativo.

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) denunciou ao Conanda a ausência de infraestrutura para atender adolescentes LGBT nas unidades de internação, como banheiros, além de violações de direitos expressas em ameaças, trocas de produtos por favores sexuais, proibição de manifestação de carinho em público e revista vexatória. As unidades do *Sinase*, além disso, não reconhecem a união homoafetiva como critério para visitas. Nesse sentido, o MNPCT sugeriu recomendações para adequar o atendimento de adolescentes LGBT no *Sinase*, a saber: inclusão da temática de gênero na formação de socioeducadores; garantia do uso do nome social; e regras mínimas que considerem a identidade de gênero dos socioeducandos nas unidades.

Com isso posto, o Conanda decidiu elaborar uma resolução que estabelecesse diretrizes para um atendimento não discriminatório, que considerasse a proteção dos direitos de adolescentes LGBT no sistema socioeducativo. Em outubro de 2018, a resolução foi apresentada para apreciação, quando recebeu contribuições. Na 278ª Assembleia Ordinária, em novembro de 2018, a norma foi aprovada. Na ocasião, foi explicado que, inicialmente, ela trataria da problemática de acolhimento de adolescentes LGBT no *Sinase*. No entanto, o colegiado considerou relevante dar maior abrangência à pauta. Assim, a norma passou a tratar de diretrizes para garantir os direitos de crianças e adolescentes LGBT no *SGD*, incluindo os adolescentes que cumprem medida socioeducativa no *Sinase*.

Em relação às deliberações sobre o *SGD*, o Conanda desempenhou a atribuição, promovendo diálogo e articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade). De acordo com memória da 273ª Assembleia Ordinária, os conselhos propuseram uma sentença que dispôs sobre diretrizes para atendimento de crianças e adolescentes com deficiência no *SGD*; assim, em 24 de outubro de 2018, foi publicada a resolução conjunta Conanda-Conade (Brasil, 2018c).

---

4. Art. 77, inciso V: acompanhar o reordenamento institucional e propor, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente (Brasil, 2018e).

Em torno das pautas de *enfrentamento a violências*, o Conanda acompanha, por exemplo, os serviços de atendimento do Disque 100, executado pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos. Em abril de 2018, o conselho recebeu o balanço do Disque 100, com mensurações e estimativas acerca das denúncias feitas. O colegiado encaminhou solicitações à ouvidoria, como a inclusão de *situação de rua* enquanto tipologia de uma forma de violação de direitos de crianças e adolescentes. Em relação ao serviço, o Conanda elaborou resolução que dispôs sobre os parâmetros para encaminhamento das denúncias ao SGD.

### 4.3 Propostas normativas<sup>5</sup>

No que diz respeito a acompanhamento e elaboração de legislação, a atribuição é cumprida no trabalho do Conanda, sobretudo por meio das temáticas *Sinase, enfrentamento a violências e convivência familiar e comunitária*.

Em relação ao *Sinase*, o Conanda incidiu na proposta de emenda à Constituição (PEC) que visou aumentar o tempo de internação de adolescentes em conflito com a lei. A assembleia de setembro de 2017 teve participação do deputado federal Aliel Machado, relator da proposta, na Câmara dos Deputados, e de representante do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), responsável por assessoria técnica à coordenação do Sinase. O UNOPS realizou estudo acerca de capacidade *versus* demanda de vagas no Sinase, com o objetivo de subsidiar as discussões sobre o projeto de lei (PL).

O Conanda também acompanhou o PL que propunha a inclusão do Sinase no Sistema de Segurança Pública (Susp), o que deslocaria a gestão do socioeducativo do MDH para o Ministério da Segurança Pública. O conselho reivindicou o veto presidencial de artigo que previa a inserção do Sinase nesse sistema. A incidência foi feita em articulação com Fórum Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente. Essa mobilização teve implicações positivas, uma vez que o ministro dos Direitos Humanos solicitou ao ex-presidente Michel Temer que fossem vetados os artigos que tratavam do Sinase. O Susp foi sancionado, em junho de 2018, com os vetos, permanecendo o sistema socioeducativo no âmbito do MDH.

Em pautas relacionadas ao *enfrentamento a violências*, o Conanda debateu e aprovou o III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. No momento do debate, foi recomendado que, na execução das ações do plano que cabiam ao Conanda, fosse considerada a especificidade do trabalho infantil de povos e comunidades tradicionais, uma vez que há aspectos culturais desses grupos que conflitam com o disposto no plano.

5. Art. 77, inciso VII; e parágrafo único, inciso I: acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, além de indicar as modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; acompanhar e avaliar a edição de orientações e recomendações sobre a aplicação do disposto na Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e dos demais atos normativos relacionados com o atendimento à criança e ao adolescente (Brasil, 2018e).

Segundo consta na memória da 265ª Assembleia Ordinária, o colegiado discutiu os parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência. Trata-se de documento elaborado pela Comissão Intersectorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, que embasou a Lei nº 13.431, de abril de 2017, o qual estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência.

No que tange à *convivência familiar e comunitária*, o colegiado acompanhou o PL nº 394/2017, sobre o Estatuto da Adoção. O Conanda definiu posicionamento contrário à proposição, manifestando-se em nota pela retirada do PL de pauta.

No quadro 2, a seguir, estão elencados diversos PLs mencionados e debatidos nas assembleias ordinárias do Conanda, conforme análise dos resumos executivos das reuniões, assim como o principal encaminhamento deliberado pelo conselho. O conteúdo, que atravessa distintas temáticas, demonstra a profícua atuação do órgão colegiado no acompanhamento da edição de atos normativos.

## QUADRO 2

### Projetos de lei debatidos no Conanda

PL nº 231/2015: sobre trabalho artístico e desportivo de crianças e adolescentes. O Conanda manifesta-se contrário à transferência de autorização do judiciário para a família.
PL nº 5.452/2015 (origem no PL nº 618/2015): trata da tipificação do crime de divulgação de cena de estupro. O Conanda encaminha ofício para o Superior Tribunal de Justiça para que seja enviado um diagnóstico sobre as decisões judiciais.
PL Complementar nº 413/2014, do deputado Sâguas Moraes, do Partido dos Trabalhadores de Mato Grosso (PT-MT): estabelece normas de cooperação federativa entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, e entre os estados e os municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Este PLP, conforme discussões da plenária, prevê a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, a fim de assegurar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (Câmara dos Deputados, 2014). O Conanda se posicionou a favor do projeto.
PEC nº 15/2015: sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A CDHAP propõe posicionamento para a constitucionalização do mecanismo de financiamento da educação.
PEC nº 33/2012: sugere a desconsideração da inimizabilidade penal para maiores de 16 anos e menores de 18 anos. O Conanda solicita reunião com a senadora Gleisi Hoffmann, que é autora do requerimento de adiamento da votação.
PL nº 37/2013: sobre internação compulsória. O colegiado solicita inclusão na pauta da Comissão de Mobilização e Formação.
PL nº 7.119/2017, da deputada Laura Carneiro, do Democratas do Rio de Janeiro (DEM-RJ): confere nova redação ao art. 1.520 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, de modo a suprimir as exceções legais ao casamento infantil (Câmara dos Deputados, 2017a). O Conanda manifesta-se, em nota, favoravelmente ao PL. A nota é enviada ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM) e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (Conselho Federal da OAB).
PL nº 7.879/2017, do deputado federal Sôstenes Cavalcante (DEM-RJ): altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), para dispor sobre a composição dos conselhos tutelares (Câmara dos Deputados, 2017b). O colegiado discute a necessidade de dialogar com Fórum Nacional de Conselheiros Tutelares e convidá-los para reunião da CDHAP.

Elaboração dos autores.

#### 4.4 Articulação com órgãos estaduais, distritais e municipais<sup>6</sup>

Na análise da agenda política, nota-se que o Conanda, a depender do escopo das formulações e dos encaminhamentos, constantemente procura articular-se a conselhos setoriais, conselhos de direitos de criança e adolescentes, de todas as esferas, conselhos tutelares, fóruns e entidades não governamentais. Contudo, isso não ocorre de maneira sistemática, o que indica um cumprimento relativamente limitado dessa atribuição institucional.

Com maior ênfase, observamos esse tipo de articulação em torno das questões debatidas sobre *enfrentamento a violências, povos e comunidades tradicionais, crianças e adolescentes em situação de rua, Sinase e educação*.

Na temática de *enfrentamento a violências*, destaca-se o contexto de migração de refugiados venezuelanos para o Brasil, especialmente para o estado de Roraima: o Conanda acompanhou a problemática e atentou para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes refugiados. Isso foi feito por meio da CDHAP, que incluiu no seu escopo a discussão. Dois conselheiros do Conanda visitaram, em dezembro de 2017, as cidades de Boa Vista e Pacaraima. Nas localidades, foram realizadas reuniões com conselhos tutelares, visitas a abrigos e diálogos com a Vara da Infância e da Juventude, com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e com secretarias estaduais.

Os relatos evidenciaram descaso com relação às crianças e aos adolescentes refugiados na fronteira; entre os problemas, destacam-se casos de exploração sexual, tráfico de pessoas, abrigos com estrutura inadequada, adolescentes ociosos, pessoas em situação de rua e desnutrição. Além disso, os conselhos tutelares não estavam articulados e preparados para lidar com tal situação. Anteriormente, o Conanda havia oficiado os conselhos tutelares da região, com o intuito de conhecer as medidas que estavam sendo tomadas, mas não houve retorno. Durante a visita a Roraima, os conselheiros do Conanda ouviram reclamações dos conselheiros tutelares a respeito de baixos salários e ausência de capacitação. Devido ao grave quadro, o plenário aprovou recomendação sobre prioridade absoluta de crianças e adolescentes migrantes, que foi encaminhada para o Conselho Nacional da Assistência Social e para o CNDH.

Em relação às pautas de *povos e comunidades tradicionais*, o Conanda cumpriu a atribuição ao voltar a atenção às crianças e aos adolescentes indígenas em situação de acolhimento, no estado do Mato Grosso do Sul (MS). Foi uma pauta trabalhada

---

6. Art. 77, incisos III e IV: apoiar os conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente, os órgãos estaduais, distritais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pela Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; avaliar a política estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos estaduais, distrital e municipais da criança e do adolescente (Brasil, 2018e).

conjuntamente pelas comissões de políticas públicas e direitos humanos e ação parlamentar. A inserção do tema resultou de relatos encaminhados pela Fundação Nacional do Índio (Funai), que descrevem o afastamento de crianças indígenas do convívio com suas famílias e o desrespeito à cultura da etnia à qual pertencem. A plenária decidiu revisitar documentos e memórias que tratam da pauta indígena, além de agendar reuniões com representantes do CNJ, do CNMP e do Conselho Federal da OAB, a fim de apresentar denúncias. Também foi decidido encaminhar ofício para os conselhos estadual (MS) e municipal (Dourados).

Na 271ª Assembleia Ordinária, em abril de 2018, esse debate teve continuidade. Foi ponderada a necessidade de realização de uma visita *in loco*, com objetivo de o Conanda se reunir com os atores locais, para compreender o fluxo de atendimento dos casos de violação de direitos nas comunidades indígenas. A plenária solicitou diálogo com a Funai, para entender os casos e a forma de resolução. Houve relatos de que adolescentes indígenas estavam morrendo em unidades socioeducativas. Em setembro de 2018, o Conanda deliberou a visita de um conselheiro à região, a fim de conhecer a situação. Foi sugerido também diálogo mais efetivo com o CNJ e articulação com o MPF.

Uma outra iniciativa, nessa temática, foi a elaboração da norma que estabelece recomendações aos conselhos estaduais, distrital e municipais de direitos de crianças e adolescentes, visando a melhoria da participação de representações de povos e comunidades tradicionais no controle social de tais direitos. Essa Resolução nº 214 foi publicada em novembro de 2018 (Brasil, 2018g).

Com os relatos de violência direcionados a adolescentes LGBT no *Sinase*, o Conanda estabeleceu articulação interinstitucional com o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT. Em conjunto, os colegiados elaboraram nota sobre o atendimento da população LGBT no *Sinase*, denunciando violações e solicitando medidas dos órgãos competentes.

Na incidência contra a ampliação do tempo de internação de socioeducandos, o Conanda buscou mobilizar conselhos nacionais de direitos, Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCAs) e Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente, difundindo o posicionamento contrário à ampliação do tempo de internação e à redução da maioria penal. O conselho também utilizou as caravanas conduzidas, nos estados, pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso-Brasil),<sup>7</sup> para articular atores em torno da pauta.

---

7. Trata-se de um projeto que mobiliza regionalmente, por meio de caravanas nas diferentes regiões do Brasil, agentes e órgãos da rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes, promovendo debates e formulando proposições de políticas.

No encaminhamento das questões do *Sinase*, o Conanda atuou em diálogo com: o CNJ e o CNMP, os órgãos que gerem o sistema nos estados, o MNPCT e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Por meio da discussão acerca de *crianças e adolescentes em situação de rua*, o Conanda pretendeu integrar e articular conselhos estaduais, municipais e distrital, oferecendo insumos para trabalhar a pauta. Em setembro de 2017, o órgão colegiado nacional recomendou aos conselhos municipais a implementação, nos municípios, do documento *Diretrizes Nacionais para o Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua*. Isso foi feito através de resolução, aprovada na 266ª Assembleia Ordinária.

Segundo relato dessa reunião, a publicação com as diretrizes foi lançada na plenária do Conanda de outubro de 2017. O documento resultou de 27 seminários estaduais e cinco seminários regionais, que gerou 141 propostas de políticas públicas, sistematizadas em 64 diretrizes, as quais foram entregues a esse conselho para subsidiar sua atuação. A partir disso, sugeriu-se que as diretrizes fossem disseminadas nos municípios.

Em relação à temática da *educação*, o Conanda incidiu na pauta da aprendizagem profissional. Essa ação se deu mediante a combinação e a mobilização de conselhos de direitos, órgãos governamentais e instituições da sociedade civil. Os debates travados resultaram da articulação com o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, o deputado Izalci Lucas, o representante do CNE, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI). O órgão colegiado também decidiu solicitar ao CNE informações acerca de resolução que dispõe sobre aprendizagem profissional.

Segundo o resumo executivo da 270ª Assembleia Ordinária, essa discussão foi realizada pela CPP, que buscou diálogo sobre a pauta com o CNE e o MEC. Nessa reunião, de março de 2018, foi encaminhado à elaboração, pela CPP, uma nota pública sobre a matéria. Essa nota foi publicada em 27 de junho de 2018, intitulada *Nota pública pela defesa da aprendizagem profissional*, que contextualiza a reforma do ensino médio e afirma que a aprendizagem profissional, “reconhecida pelo Ministério do Trabalho, única política pública que garante o direito à profissionalização, corre o risco de não ser considerada nesses novos itinerários” (Brasil, 2018a, p. 1) da BNCC do ensino médio. O documento reforça que a lei da aprendizagem é uma “política pública de inclusão profissional” e “uma das estratégias para a prevenção ao trabalho infantil” (*idem, ibidem*). Com isso, o conselho se diz contra qualquer movimento que coloque em risco a aprendizagem profissional disposta em lei e se posiciona como aberto ao diálogo.

Mais uma nota sobre a temática foi publicada em 27 de setembro de 2018, reconhecendo a “aprendizagem profissional como instrumento de promoção da justiça e inclusão social, de oferta de trabalho digno e, em última instância, de cidadania” (Brasil, 2018b, p. 2) e repudiando “qualquer iniciativa que ponha em risco a aprendizagem profissional, em especial a proposta de redução da base de cálculo da cota de aprendizagem através das alterações na CBO” (*idem, ibidem*).

#### 4.5 Sistemas de indicadores<sup>8</sup>

Com menos intensidade em relação às demais atribuições, o Conanda executou essa competência especificamente nas temáticas de *enfrentamento a violências, Sinase e crianças e adolescentes em situação de rua*.

No que tange ao *enfrentamento a violências*, o colegiado buscou articulação com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a fim de apoiar, com recursos do FNCA, o projeto Mapear. A iniciativa tem o objetivo de produzir dados sobre pontos de exploração sexual de crianças e adolescentes, nas rodovias federais.

O conselho também procurou elaborar indicadores para avaliar o funcionamento do Disque 100, solicitando ao MDH informações sobre o perfil dos denunciantes e a série histórica dos aportes de recursos para o serviço. Nas formulações de enfrentamento à violência letal de crianças e adolescentes, o Conanda pretendeu articular-se com o Ministério da Saúde e o MEC, com o intuito de acessar dados sobre o índice de homicídios no Brasil.

Ao debater a proposta legislativa de aumentar o tempo de internação de adolescentes no *socioeducativo*, o colegiado dialogou com representante do UNOPS, responsável por assessoria técnica à coordenação do Sinase. Nesse contexto, tal escritório realizou estudo sobre capacidade *versus* demanda de vagas em tal sistema, a fim de prover insumos ao debate.

O Conanda e a coordenação-geral do Sinase fizeram projeção de cenário, caso o aumento do tempo de internação fosse aprovado, especialmente dos aspectos econômico-financeiros e logísticos. No caso da internação, se o tempo de privação fosse ampliado, em dez anos seria necessário duplicar as vagas existentes.

Como encaminhamento da apresentação realizada pela assessoria técnica, o conselho decidiu enviar ofícios para os conselhos nacionais de direitos e os CED-CAs, com os resultados da pesquisa, e produzir nota técnica apresentando quadro comparativo entre o custo do aumento do tempo de internação e o investimento em políticas públicas.

---

8. Art. 77, parágrafo único, inciso III: promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, para estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente (Brasil, 2018e).

Intencionando assegurar a produção de informações sobre *crianças e adolescentes em situação de rua*, o Conanda propôs articulações com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o MEC e o MDS. A pretensão de diálogo com o IBGE teve a finalidade de sugerir a inserção de campos de coleta de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em abril de 2018, a plenária encaminhou convite à instituição para que um de seus representantes participasse da reunião do conselho no mês de maio de 2018. A ideia seria discutir possível inclusão de pergunta, no censo demográfico, a respeito de especificidades da infância e da adolescência. O convite, entretanto, não foi atendido. Quanto ao MEC e ao MDS, o conselho procurou apropriar-se de dados sobre acesso e permanência na educação básica de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social.

#### 4.6 Estudos, debates e pesquisas<sup>9</sup>

Ao analisar a agenda política do Conanda do último biênio, nota-se que essa atribuição não foi realizada de forma constante. No entanto, em pautas pertinentes ao SGD e ao Sinase, o colegiado apresentou incidências pontuais no que tange à atribuição supracitada.

As proposições em torno do SGD objetivaram reformular a Resolução nº 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento desse sistema. No último biênio, o Conanda foi propulsor de debates com o intuito de aprimorar a organização e a articulação do sistema. Para tanto, o conselho promoveu estudos de sistemas nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas), e da política nacional de atendimento a crianças e adolescentes.

O incentivo à formação técnica permanente se traduz em projetos que envolvem o Sinase. Por exemplo, na reunião de fevereiro de 2018, os conselheiros acompanharam a apresentação do curso de especialização em políticas públicas e socioeducação, desenvolvido pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Escola Nacional de Socioeducação (ENS). Trata-se de um curso a distância, com carga horária de 360 horas, voltado para profissionais que atuam no sistema socioeducativo. A ENS é uma instituição criada em 2014, por resolução, pela SNDCA, e objetiva formar os operadores do Sinase.

O Conanda é parceiro estratégico desse projeto, pois o curso é financiado, em parte, pelo FNCA, assim como pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O tema retornou à pauta em assembleias posteriores,

---

9. Parágrafo único, inciso IV; promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e pelos projetos de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvidos pelo Ministério dos Direitos Humanos (Brasil, 2018e).

visto que a Secretaria Executiva do MDH propôs transferir a oferta do curso para a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sob a justificativa de eficiência do gasto público. Houve relevante debate entre o conselho e a secretaria executiva do ministério. Por fim, em outubro de 2018, após participação de representante da UnB na plenária, que expôs os resultados do curso, o Conanda deliberou a continuidade da especialização nessa universidade.

#### 4.7 Ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social<sup>10</sup>

De acordo com as observações da pesquisa, essa atribuição foi cumprida com intensidade, especialmente no que se refere aos procedimentos e às mobilizações para instituição do CPA sistematizados no tema *participação social*. Sobre as outras questões, globalmente, a competência não teve grande ênfase. Ainda assim, ressaltam-se a deliberação de propostas e a execução de encaminhamentos nos temas *educação, crianças e adolescentes LGBT e povos comunidades tradicionais*. De toda forma, pode-se afirmar que a atribuição não foi realizada de maneira transversal e sistemática, apenas com ações pontuais e forte concentração para convocação dos adolescentes do CPA.

Na temática da *educação*, a SE/Conanda buscou estimular a participação dos conselheiros do MEC nas assembleias do colegiado, a fim de subsidiar as discussões dessa pauta. Já em relação ao tema *crianças e adolescentes LGBT*, a CPP do Conanda reiterou a importância de criar, na gestão do conselho 2019-2020, um GT sobre identidade de gênero e orientação sexual, com a finalidade de aprimorar a atuação do Conanda nessa pauta.

O GT sobre povos e comunidades tradicionais também incentivou, na elaboração de seus produtos, processos de escuta com representantes do segmento, objetivando coletar propostas, demandas e outros insumos. No que diz respeito à *participação social*, destacam-se os esforços do Conanda para efetivar a instituição do CPA, elaborando os mecanismos de eleição e convocação dos representantes. Nesse âmbito, também foi criada a plataforma virtual de participação de adolescentes.

Em junho de 2017, o Conanda aprovou a Resolução nº 191, que dispõe sobre a participação permanente de adolescentes em caráter consultivo, no conselho, por meio do CPA e de plataforma virtual. Conforme a resolução, o comitê é formado por 47 adolescentes, sendo 27 representantes dos estados e do Distrito Federal, dez representantes de grupos sociais diversos e dez adolescentes selecionados na plataforma virtual (Brasil, 2017).

10. Art. 77, parágrafo único, inciso V: estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, distritais, regionais e municipais, com vistas a fortalecer o atendimento aos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 2018e).

Em fevereiro de 2018, segundo a memória da 269ª Assembleia Ordinária do Conanda, havia a expectativa de dar posse aos adolescentes do CPA em março de 2018. Todavia, isso não foi possível devido a problemas para executar a carta-acordo, assinada com a Flacso-Brasil, que viabilizaria os recursos para o deslocamento dos adolescentes até Brasília. Isso está relatado no resumo executivo da 272ª Assembleia Ordinária.

O documento é resultado de um projeto de cooperação internacional com a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Os problemas relatados para sua execução relacionavam-se a divergências quanto à aplicação do recurso, e a assessoria jurídica do então MDH divergia sobre os valores. Para resolver, seria necessária uma revisão da carta-acordo pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

Na 272ª reunião ordinária, foi relatado que os adolescentes já eleitos desejavam reunir-se virtualmente e reivindicavam sua posse. O presidente do Conanda, na ocasião, sugeriu que fosse redigida e destinada aos adolescentes uma nota explicativa sobre a posse do CPA. Alguns detalhes estavam sendo encaminhados, como a logomarca do comitê. Ao mesmo tempo, conselheiros relatavam dificuldades em estabelecer um canal de comunicação entre o Conanda e os adolescentes.

Na 273ª assembleia, ficou encaminhado planejar uma estratégia de lançamento da plataforma virtual. Nessa mesma reunião, houve expectativas de a instituição do CPA ocorrer em agosto de 2018, pois tinha havido revisões no documento de projeto (Prodoc) e na carta-acordo, as quais, em tese, estavam aprovadas pelo MDH. Entretanto, em julho de 2018, segundo memória da 274ª assembleia, ainda havia pendências burocráticas, com questionamento de valores da carta-acordo. Isso gerou tensões entre o conselho e a Secretaria Executiva do MDH, uma vez que o Conanda considerava a instituição do CPA uma prioridade.

Nessa assembleia, o plenário encaminhou a convocação do secretário-executivo do ministério para a reunião seguinte (275ª assembleia) e a elaboração de uma nota que seria encaminhada para o ministro de Direitos Humanos sobre a não assinatura da carta-acordo, que efetivaria o deslocamento dos adolescentes para a posse e toda a metodologia de acolhimento. Também foi lida e aprovada uma nota de repúdio: *Ao não respeito às deliberações do Conanda na implementação do Comitê de Participação de Adolescente (CPA)*. A Comissão de Mobilização e Formação do conselho ficou responsável por analisar o processo que envolvia o Prodoc para implantação do CPA.

Em setembro de 2018, durante a 276ª Assembleia Ordinária, o tema foi amplamente discutido, com a presença do secretário-executivo-adjunto do MDH, Marcelo Varella. Após debate, ficou deliberado que a instituição do CPA ocorreria em dezembro de 2018, marcando o final do biênio. Para tanto, foi encaminhado: i) solicitar à Flacso o detalhamento da carta-acordo, com indicação dos recursos

para cada ação; e *ii*) encaminhar o documento para apreciação da mesa-diretora do conselho, da Comissão de Mobilização e Formação e da Secretaria Executiva do MDH, com o propósito de resolver o impasse sobre o uso do dinheiro.

Nessa reunião, também foi relatado que a comunicação virtual com os adolescentes, via *WhatsApp* e *e-mail*, não estava sendo efetiva. Outro ponto de discussão foi a contratação de uma consultoria para gerir a plataforma virtual do CPA. De acordo com a plenária, um termo de referência para essa contratação estava em conclusão.

Ao final do segundo dia da assembleia ordinária de setembro (276<sup>a</sup>), foi definido que o CPA seria instituído em dezembro, em Brasília. Preparativos já haviam sido encaminhados, como divulgação, para os centros de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Cedecas), da resolução que prevê procedimentos de proteção, nos casos de eventos com adolescentes.

Em novembro de 2018, os adolescentes membros do CPA elaboraram uma carta aberta ao Conanda solicitando a realização da posse formal dos adolescentes do CPA da atual gestão, assim como sua participação permanente nas assembleias ordinárias do conselho. Eles estiveram reunidos, em 17 de novembro de 2018, no Rio de Janeiro, no *Encuentro de niñas, niños y adolescentes del subregión sur*, quando produziram o documento. A carta também solicita: pactuação e comprometimento dos conselhos estaduais na garantia de transporte e de quaisquer outras despesas que viabilizem a participação de adolescentes, bem como garantia do nosso direito à comunicação, à liberdade de expressão e à criação de canais de divulgação de conteúdo na *web* e nas redes sociais.

Mesmo com todas as deliberações e os encaminhamentos e o lançamento, na internet, da plataforma virtual de participação dos adolescentes, não foi realizada a posse formal do CPA, em dezembro de 2018, tampouco a plataforma entrou em funcionamento integral. Com o início de um novo governo, em janeiro de 2019, e o reordenamento da estrutura do novo MDH, o documento da carta-acordo foi, mais uma vez, para a revisão, a pedido da nova equipe.

#### 4.8 Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) e orçamento<sup>11</sup>

Entre outras discussões acerca da temática do orçamento e do FNCA, o órgão colegiado demonstrou preocupação com os impactos orçamentários e financeiros nos recursos do fundo, em virtude da Emenda Constitucional nº 95/2016, denominada Teto de Gastos. Segundo consta da memória da 269<sup>a</sup> Assembleia Ordinária, o conselho elaborou uma nota técnica argumentando que os recursos

11. Art. 77, inciso VIII: gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, de que trata o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para a sua utilização, nos termos do disposto no art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (2018e).

do FNCA não deveriam ser atingidos pela reforma fiscal. Além disso, no âmbito dessa atribuição, os conselheiros dialogaram sobre possibilidades de aumentar a arrecadação e aperfeiçoar o modelo de gestão do FNCA. Uma das proposições foi a destinação de recursos de grandes obras e empreendimentos para o FNCA.

O que se destacou, na execução dessa competência, no último biênio, foi a mobilização do Conanda em torno da pauta do não contingenciamento dos recursos do FNCA. Ações em torno do tema *FNCA e orçamento* mostram que o conselho atuou para assegurar que os recursos obtidos pelo FNCA pudessem ser plenamente utilizados. Mas, de modo geral, observa-se, na análise da agenda política, que o órgão colegiado executa, apenas pontualmente, o monitoramento da elaboração e da execução de propostas orçamentárias da União. As ações realizadas de fiscalização e incidência no orçamento público foram levadas a cabo pela COF, porém de maneira tímida. Na leitura dos resumos executivos, vimos apenas uma única menção a essa responsabilidade, quando essa comissão relata que irá elaborar estratégias para incidir na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Apenas na 273ª Assembleia Ordinária (em junho de 2018), a COF apresentou para a plenária o orçamento 2018 da SNDCA e os recursos do FNCA disponíveis, autorizados pela LOA. Nessa reunião, foi exposto e distribuído, entre os conselheiros, o plano de aplicação de recursos do mandato. Embora se destaque que essa apresentação deveria ter sido feita no mês anterior, nota-se que essa tarefa tardou em ser concluída e compartilhada.

A memória da 273ª reunião resume algumas informações sobre o orçamento disponível e o plano de aplicação de recursos do biênio 2017-2018, que foram sistematizados, pela pesquisa, na tabela 2.

TABELA 2

**Orçamento disponível e plano de aplicação de recursos: Conanda (2017-2018)**

Destinação	Recursos disponíveis (R\$)	Observações
Diárias e passagens (SNDCA e Conanda)	1.100.000,00	-
Sinase: construção e equipagem de unidades	3.400.000,00	Destinado para obra de unidade do socioeducativo no estado da Bahia
Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM)	14.550.200,00	-
<b>Total</b>	<b>19.050.200,00</b>	-

Elaboração dos autores.

Sobre esses valores, a COF ressalta que o recurso disponível para investimento em equipamentos do Sinase não é suficiente para realização de nem mesmo uma obra. Ademais, o relato da 273ª Assembleia Ordinária discrimina, nos recursos do orçamento, aqueles originários de emendas parlamentares e sua destinação específica (tabela 3).

TABELA 3  
Emendas parlamentares: Conanda (2017-2018)

Destinação	Recursos disponíveis (R\$)	Observações
Construção e equipagem de conselhos tutelares	59.100.410,00	Destaca-se que este foi o maior valor já recebido, pela SNDCA, para esta destinação específica e que não houve perda, pois todo o recurso foi disponibilizado, em 2018.
SGD	340.000,00	-
Enfretamento de violências contra crianças e adolescentes	1.400.000,00	-
Convivência familiar e comunitária	350.000,00	-
<b>Total</b>	<b>61.190.410,00</b>	-

Elaboração dos autores.

Segundo a memória, a apresentação da COF, na reunião de junho de 2018, também expôs o número de convênios vigentes por cada área da SNDCA. Nesse específico, é interessante perceber como os convênios se distribuem em relação aos temas que fazem parte da agenda política do Conanda, como o *Sinase*, o *enfrentamento a violências*, o *SGD* e a *convivência comunitária e familiar* (tabela 4).

TABELA 4  
Convênios vigentes por área da SNDCA (2018)

Área da SNDCA	Número de convênios
Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente que engloba a convivência familiar e comunitária	5
Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1
Coordenação-Geral de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente que engloba o Enfrentamento das Violências contra Crianças e Adolescentes (EVCA)	3
PPCAAM	14
Coordenação-Geral do Sinase – formação	19
Sinase – obras	8
Coordenação-Geral do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	6
SNDCA com políticas gerais	1
<b>Total</b>	<b>57</b>

Elaboração dos autores.

A apresentação do plano de aplicação de recursos realizada pela COF ensejou o debate sobre a liberação de recursos do FNCA contingenciados pelo governo federal, que totalizavam, no período, R\$ 56,7 milhões, provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, por meio do Imposto de Renda de Pessoa Física ou do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, e de governos ou organismos internacionais.

Na 273ª Assembleia Ordinária, a plenária do Conanda discutiu e propôs algumas estratégias e articulações com esse fim, como: *i*) consultar a PFDC/MPF acerca da legalidade do contingenciamento dos recursos; *ii*) fazer levantamento dos recursos do FNCA desde 2011; e *iii*) buscar informações sobre como utilizar os valores contingenciados a partir de 2019 e sugerir, no parlamento, um PL sobre o não contingenciamento do FNCA.

O Conanda oficiou a procuradora federal dos direitos do cidadão, Débora Duprat, em 3 de julho de 2018 (Rodrigues, 2018). Para elaboração do PL, o conselho fez articulação com o deputado Floriano Pesaro, do Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo (PSDB/SP). Esse parlamentar assumiu a tarefa de propor o PL nº 10.640/2018, que dispôs que doações dos fundos da criança e do adolescente nacionais, estaduais, distrital e municipais não poderão ser objetos de contingenciamento e reservas. A proposta foi de acrescentar essa previsão ao ECA.

O PL foi apresentado, no plenário da Câmara dos Deputados, em 1ª de agosto de 2018. No dia 8 de agosto, a mesa diretora encaminhou a proposição para a Comissão de Seguridade Social e Família apreciar. Conforme o despacho da mesa diretora da Câmara dos Deputados, o projeto deveria ser discutido, em caráter conclusivo, também na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na assembleia do Conanda de outubro de 2018, o conselho pautou a tramitação da matéria e definiu apoio pela aprovação do PL, manifestando o posicionamento por meio da *Nota pública em apoio ao PL nº 10.640/2018 sobre o contingenciamento dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*, ressaltando que o FNCA não é “mero instrumento de arrecadação de recursos, mas sim [...] mecanismo que viabiliza o alcance da implementação das políticas públicas no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, em conjunto com a sociedade civil” (Brasil, 2018d). De acordo com a ficha de tramitação do PL, na Câmara dos Deputados, o PL nº 10.640/2018 foi arquivado em 31 de janeiro de 2019 (Câmara dos Deputados, 2018).

Na análise da agenda política do Conanda, observa-se que essa competência, embora efetivada com regularidade, não é feita de maneira transversal aos diversos temas que vêm à tona nas assembleias. A discussão da gestão do FNCA fica restrita ao trabalho da COF do conselho, levando à plenária apenas deliberações que precisam ser votadas.

#### 4.9 Regimento interno<sup>12</sup>

A elaboração do regimento interno é uma das atribuições do Conanda previstas no Decreto nº 9.579/2018 (Brasil, 2018e). Essa competência já havia sido cumprida integralmente com a elaboração da Resolução nº 121, de 20 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006b) – e alterações posteriores. Todavia, com a edição do novo decreto, algumas das regras previstas no regimento precisarão passar por atualização e adaptação, em especial a lista de competências (art. 2º do regimento interno).

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao cotejar os temas que compõem a agenda política, no biênio 2017-2018, com as atribuições do órgão colegiado previstas em decreto, observa-se que, no geral, o Conanda executa suas competências com regularidade e intensidade. Ao analisar as atribuições formais do conselho, percebe-se que essa instituição incide, de maneira consistente, em todas as frentes apontadas em seu rol de atribuições. Durante tal biênio, o Conanda demonstrou ser um conselho atuante e estruturado, composto por membros que tinham boa relação entre si e com a SE/Conanda.

Se, por um lado, aponta-se que o Conanda apresentou ações em todas as suas atribuições institucionais, por outro lado, nota-se que algumas delas foram cumpridas com maior destaque do que outras, a depender dos temas pautados em plenária. Nesse contexto, a análise de informações, propostas e decisões tomadas pelo Conanda demonstra que o órgão colegiado se dedicou, com maior ênfase, às seguintes atribuições: *i*) acompanhamento da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; *ii*) acompanhamento do reordenamento institucional; *iii*) acompanhamento de propostas normativas; e *iv*) articulação com órgãos estaduais, distritais e municipais. Por sua vez, as competências que apresentam menor realce nas formulações e práticas do Conanda são: *i*) identificação de sistema de indicadores; e *ii*) estudos, debates e pesquisas.

Consideramos que a realização das atribuições: *i*) ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social; e *ii*) orçamento e gestão do FNCA, no biênio se deu pontualmente e/ou de maneira não transversal aos distintos temas que formam a agenda política do conselho. Como dito, a discussão sobre a gestão do FNCA concentra-se na COF, e o estímulo aos mecanismos de participação e controle social, no período da pesquisa, ficou restrito aos esforços de instituição do CPA. A atribuição restante, referente à elaboração do regimento interno, foi considerada como integralmente cumprida.

---

12. Art. 77, inciso IX: elaborar o seu regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, no qual será definida a forma de indicação de seu Presidente (Brasil, 2018e).

A questão da transversalidade, em especial a articulação com ministérios dedicados à política social (como os da Saúde e da Educação), parece ser essencial para uma maior efetividade do colegiado, que atua com a finalidade de garantir a implementação efetiva da rede de proteção interinstitucional que constitui o SGD. A proteção integral dos direitos da criança e do adolescente fundamenta-se na formulação de uma política de atendimento intersetorial e interdisciplinar, que aglutina a administração pública, nos níveis federal, estadual e municipal; o sistema de justiça e da assistência social, além de organizações não governamentais. Desse modo, abrange distintas pautas, como as questões relativas ao Sinase e o enfrentamento das diversas formas de violência contra crianças e adolescentes.

Em tal quadro, e apesar das limitações apontadas neste capítulo, o conselho exerce importante função de articulação com as demais instituições e os agentes responsáveis pelo SGD. Além disso, avalia-se que o colegiado atua regularmente no monitoramento da execução da política nacional de direitos da criança e do adolescente.

As formas de atuação do Conanda são múltiplas, destacando-se a elaboração de diretrizes, fluxos e protocolos que contribuem para direcionar a atuação de entidades governamentais e não governamentais. Em outra frente, são realizadas ações de mobilização, especialmente nos casos de violações e ataque a direitos. Trata-se de um trabalho desafiador e intenso, em virtude, principalmente, do tamanho da federação e da quantidade de agentes e interesses envolvidos.

Este texto demonstra que várias das atribuições não são realizadas em sua totalidade, variando a incidência do conselho conforme o assunto em pauta. Isso advém de uma contradição, que deve ser explorada detalhadamente em pesquisas futuras. Essa contradição mostra que, por um lado, a amplitude temática em que navega o Conanda faz com que a ação do conselho seja um tanto dispersa, dificultando que o colegiado tenha atuação central em algumas áreas, tais como a ampliação da participação social, a elaboração de estudos e construção de indicadores e o planejamento orçamentário. Por outro lado, essa mesma dispersão temática garante uma incidência em uma ampla gama de temas, cada qual com um modelo e lógica própria de operacionalização.

Como é possível perceber a partir da análise de sua agenda política no período 2017-2018, a contradição em torno da dispersão temática acaba sendo o principal dilema do Conanda. Mesmo ciente dos recursos humanos e financeiros limitados, o conselho decidiu atuar em muitas frentes, como seria esperado para uma instituição participativa que é, formalmente, o órgão central do SGD. No entanto, a atuação em múltiplos temas cobra um preço em termos de intensidade. Em tal quadro, a ampliação formal dos recursos humanos e financeiros para a SE/Conanda e a definição de estratégias mais precisas de atuação habilitariam o Conselho a ter maior incidência em temas centrais da agenda política.

Ademais, ressalta-se que uma das principais responsabilidades do Conanda é gerir o FNCA. Contudo, os recursos do FNCA estão a sofrer contingenciamento e a própria gestão do fundo enfrenta gargalos burocráticos e administrativos. A resolução dessas limitações – e o consequente uso dos recursos em sua plenitude – permitiria fortalecer a efetividade do colegiado, o que teria impactos na execução, por parte dos ministérios e secretarias, de políticas e ações para a criança e o adolescente no território nacional, de forma democrática e participativa.

Em 2019, teve início o biênio 2019-2020 do Conanda, com novas representações da sociedade civil eleitas e do governo federal, no contexto da composição do novo governo do presidente da República Jair Messias Bolsonaro. Algumas dificuldades têm sido detectadas para a consecução do trabalho do conselho, especialmente relacionadas ao contingenciamento do seu orçamento. Essa decisão inviabilizou a realização de duas assembleias ordinárias, conforme calendário anteriormente aprovado: a de fevereiro, quando os novos conselheiros tomariam posse, e a de junho, quando seria apresentada, para implementação, a plataforma virtual de participação dos adolescentes.

Em virtude do não repasses dos recursos, as diárias e as passagens dos conselheiros, para participação nas assembleias, não estavam sendo disponibilizadas até o momento de finalização deste capítulo. Formalmente, a SE/Conanda convoca, por *e-mail*, os conselheiros para a reunião, mas não disponibiliza os recursos necessários para seu deslocamento. Houve debate sobre realizar a assembleia ordinária por videoconferência; contudo, o MDH não possui estrutura adequada de sala e equipamentos, tampouco os recursos necessários para viabilizá-la.

Ademais, em setembro de 2019, um decreto presidencial impactou diretamente o trabalho do Conanda e sua estrutura tal como definida para o biênio 2019-2020. O Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, alterou a composição do conselho e o processo de escolha de representantes de órgãos e entidades. Essa nova norma reduziu o número de representantes titulares do governo e da sociedade civil de catorze representantes, cada, para nove representantes. A decisão, consequentemente, exonerou os conselheiros que representam as entidades da sociedade civil eleitas, em assembleia específica em 2018, para formar o biênio 2019-2020. São elas: Criança não é de rua, Avante, Instituto Alana, Centro de Educação e Cultura Popular, ArtJovem, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Serviço Social, Fé e Alegria, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, Instituto Fazendo História, Associação Maylê Sara Kalí, Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, Casa de Cultura Ilê Asé D'osoguiá, Federação Nacional das Associações Pestalozzi, Instituto Vida, CNBB Pastoral do Menor, Central Única dos Trabalhadores e Conselho Federal da OAB.

Conforme o Decreto nº 10.003/2019, os novos representantes da sociedade civil serão escolhidos por processo seletivo público, de acordo com regulamento elaborado pelo MDH:

art. 79. O regulamento do processo seletivo das entidades referidas no inciso VII do *caput* do art. 78 será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda. (NR) (Brasil, 2019).

Esse regulamento tampouco foi elaborado e publicado. Assim, as assembleias do Conanda não estão acontecendo, e as atividades do conselho estão praticamente paralisadas. A legislação de setembro também define que as reuniões ordinárias do conselho acontecerão trimestralmente e prevê participação presencial nas assembleias para os membros do conselho que se encontrarem no Distrito Federal e participação por videoconferência para os membros que estiverem em outros entes federativos. Isto é, a administração pública, com o decreto, se exime de custear as despesas com deslocamento e diárias para a reunião.

Além disso, em decorrência do contingenciamento de recursos, não foi realizada a etapa nacional da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, prevista para acontecer em outubro de 2019, em Brasília. A conferência foi convocada pelo Conanda por meio da Resolução nº 202, de 21 de novembro de 2017, tendo como tema central a proteção integral, a diversidade e o enfrentamento das violências. As conferências livres, municipais, estaduais e distrital foram sendo promovidas, pelos estados e municípios, ao longo de 2019, com a finalidade de debater o tema, elaborar propostas e escolher delegados para a etapa nacional, que não ocorreu.

Em tal contexto, as organizações da sociedade civil cujas representações foram exoneradas pelo Decreto nº 10.003/2019 estão articuladas na campanha *Escute esse Conselho*,<sup>13</sup> com o objetivo de reverter<sup>14</sup> a decisão presidencial. Na Câmara dos Deputados, está em tramitação o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 608/2019, que propõe sustar os efeitos do decreto do governo de Jair Messias Bolsonaro sobre o funcionamento do Conanda. O PDL nº 608/2019 aguarda parecer do relator na Comissão de Seguridade Social e Família, no momento que finalizamos este capítulo. Esse projeto também será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e seguirá para o Plenário da Câmara.

13. Disponível em: <<http://bit.ly/34Q9a7l>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

14. Em 19 de dezembro de 2019, a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no 622 suspendeu alguns efeitos do Decreto no 10.003/2019 e restabeleceu o mandato dos conselheiros.

Nota-se, portanto, que decisões da nova gestão do governo federal tiveram impacto direto nas atividades do Conanda, interrompendo um ciclo de deliberações e construção de políticas públicas para o segmento. Os desafios, antes colocados, para definição de uma agenda política coesa e efetiva pelo próprio conselho precisaram ser revistos, em razão da alteração da conjuntura e da dinâmica de disputas políticas. Por ora, está em jogo a estrutura e o funcionamento do Conanda.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial**, Brasília, 16 jul. 1990. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1NqzW6>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 19 abr. 2006a. Disponível em: <<https://bit.ly/2IX5bOD>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 121, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre regimento interno do Conanda. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 20 dez. 2006b. Disponível em: <<https://bit.ly/33zTXYe>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 191, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 7 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2NMYu3i>>. Acesso em: 6 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota pública pela defesa da aprendizagem profissional. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 27 jun. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2JSpj4V>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota pública sobre a revisão da classificação brasileira de ocupações e os prejuízos à aprendizagem profissional. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 27 set. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/31qRUUnR>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Resolução Conjunta nº 1, de 24 de outubro de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para o atendimento de crianças e de adolescentes com deficiência no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 24 de out. 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/2QuqRDj>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota pública de apoio ao PL nº 10.640/2018 sobre contingenciamento dos recursos dos Fundos Direitos da Criança e do Adolescente. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 26 out. 2018d. Disponível em: <<https://bit.ly/2P99EBR>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 23 nov. 2018e. Disponível em: <<https://bit.ly/2UZUgHs>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 213, de 20 de novembro de 2018. Dispõe sobre estratégias para o Enfrentamento da Violência Letal contra crianças e adolescentes. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 20 nov. 2018f. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWye8U>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 214, de 22 de novembro de 2018. Estabelecer recomendações aos conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente, visando a melhoria da participação de crianças, adolescentes e demais representações de povos e comunidades tradicionais no controle social dos direitos de crianças e adolescentes. **Portal dos direitos da criança e do adolescente**, Brasília, 22 nov. 2018g. Disponível em: <<https://bit.ly/398AeSQ>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Edital de homologação nº 3, de 6 de dezembro de 2018**. Brasília: MDH, 2018h. Disponível em: <<https://bit.ly/2AUHmlM>>. Acesso: 6 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 set. 2019. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZmgHKf>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRESSAN, C. R. Infância e adolescência: entre avanços e retrocessos, um longo caminho para a garantia dos direitos da criança e adolescente. *In*: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS, 4., 19-21 maio 2016, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: CRESS-MG, n. 8, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2qiAPiW>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar nº 413, de 22 de julho de 2014. Este Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do art. 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MsThxS>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.119, de 15 de março de 2017. Confere nova redação ao art. 1.520 da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, de modo a suprimir as exceções legais ao casamento infantil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/33DT80z>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.879, de 14 de junho de 2017. Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a composição dos Conselhos Tutelares. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/31qwLrR>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 10.640, de 1º de agosto de 2018. Acrescenta §6º ao art. 260 da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MNwdck>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **Revista O Social em Questão**, ano XIX, n. 35, p. 63-86, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/35M1x3N>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

RODRIGUES, A. Conanda cobra liberação de R\$ 56 milhões de Fundo da Criança. **Agência Brasil**, 14 jul. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KUqW4C>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

## APÊNDICE A

## QUADRO A.1

Todas as propostas discutidas pelo Conanda<sup>1</sup> por temas

Temas	Informações/propostas/decisões
Crianças e adolescentes lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT)	<p>A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) realiza oficina sobre crianças e adolescentes LGBT, com participação de representantes do movimento LGBT, da saúde, educação e assistência social.</p> <p>Ocorre o pedido de inclusão da pauta crianças e adolescentes LGBT nos grupos temáticos (GTs) da Comissão Permanente de Políticas Públicas para Infância e Adolescência (CPP) que tratam de povos e comunidades tradicionais e letalidade.</p> <p>O Conselho Nacional LGBT apresenta a campanha <i>Deixe seu preconceito de lado. Respeite as diferenças.</i></p> <p>O Conanda reúne-se com Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) para discutir sobre adolescentes LGBT do socioeducativo, que vivenciam situações de violação de direitos.</p> <p>O memorando sobre crianças e adolescentes LGBT é enviado para a Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).</p> <p>São propostas de encaminhamento em relação à pauta adolescentes LGBT no socioeducativo: condicionar o recebimento de recursos do fundo ao cumprimento das recomendações do MNPCT; estabelecer diretrizes para a política de atenção à infância e adolescência que contemplem a perspectiva de gênero; estabelecer regras mínimas para as unidades socioeducativas nas questões de gênero; garantir o uso do nome social no Sinase; e incluir a temática de gênero na formação de socioeducadores.</p> <p>O Conanda participa da Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes para discutir a realização do II Congresso Brasileiro de Enfrentamento à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes. Esse evento visa reunir representantes da sociedade civil e dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCAs) para dar continuidade ao processo que vem sendo desenvolvido sobre direitos sexuais de crianças e adolescentes LGBT.</p> <p>A CPP do Conanda quer garantias de que o GT sobre identidade de gênero e orientação sexual seja instituído na próxima gestão, por ser uma pauta premente.</p> <p>O Conanda e o Conselho Nacional LGBT publicam nota conjunta sobre a população LGBT no Sinase.</p> <p>O Conanda aprova e publica resolução que trata das diretrizes para garantir os direitos de crianças e adolescentes LGBT no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), incluindo os adolescentes que cumprem medida socioeducativa no Sinase.</p>
Sinase	<p>O Conanda participa de grupo de trabalho sobre o Sinase na Paraíba.</p> <p>O Conanda debate a regulamentação do Fundo Penitenciário Nacional (Fupen).</p> <p>O Conselho discute o modelo do socioeducativo. Solicita-se um parecer técnico à coordenação do Sinase.</p> <p>Há um diálogo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), para agilizar procedimentos formais sobre a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) com foco no sistema socioeducativo.</p> <p>Sugere-se realização de campanha publicitária contra a redução da maioridade penal e contra o aumento do tempo de internação.</p> <p>Há a elaboração de nota sobre os efeitos sociais e econômicos do aumento do tempo de internação de adolescentes em conflito com a lei.</p> <p>Ocorre uma proposta para o Conanda pautar a criação de um protocolo de parâmetros de segurança do socioeducativo.</p> <p>São convidados o gestor da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac) e os representantes da superintendência do Sinase no Ceará e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para participar de assembleia do Conanda.</p> <p>Propõe-se uma visita conjunta do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, do MNPCT e do Conanda às unidades de internação onde ocorreram assassinatos.</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Sinase	<p>Guilherme Astolfi, coordenador-geral do Sinase, faz apresentação à plenária do conselho.</p> <p>O Conanda envia ofício ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), para diálogo acerca do sistema socioeducativo.</p> <p>O conselho acompanha o caso da morte de dez adolescentes na unidade de internação provisória de Goiás.</p> <p>A comissão reúne-se com representantes da Defensoria Pública do Estado de Goiás, do Comitê Goiano de Direitos Humanos, da Polícia Rodoviária Federal (PRF), com a mãe de um dos adolescentes e com o padrasto de um socioeducando que morreram na tragédia.</p> <p>Em relato, o Conanda enfatiza cenário de violações do sistema socioeducativo na capital de Goiás.</p> <p>O Conanda decide enviar ofício ao governador do estado de Goiás, ao Ministério Público, aos órgãos do sistema de justiça, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás, aos órgãos de segurança pública e ao Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças, exigindo informações sobre a investigação e as ações de reparação à situação dos adolescentes nas unidades de internação de todo o estado, bem como ações de reparação às famílias dos adolescentes.</p> <p>O Conanda convoca, por ofício, o governador de Goiás para responder, à plenária, questões acerca da situação do Sinase no estado e sobre as devidas providências que serão tomadas.</p> <p>Propõe-se articulação com o MNPCT, a fim de realizar missão ao estado de Goiás.</p> <p>O Conanda delibera pela continuidade da especialização em políticas públicas e socioeducação, ofertada pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Escola Nacional de Socioeducação (ENS).</p>
Participação social	<p>O Conanda delibera pela publicação de resolução que dispõe sobre <i>Orientações para participação com proteção do Comitê de Participação de Adolescentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente</i>.</p> <p>O conselho aprova resolução que dispõe sobre a convocação dos conselhos estaduais e distrital dos direitos da criança e do adolescente para escolha e indicação de adolescentes que irão compor o Comitê de Participação de Adolescentes (CPA), em conformidade com o disposto na Resolução nº 191/2017.</p> <p>A plenária discute edital de seleção dos adolescentes de grupos sociais diversos para composição do CPA.</p> <p>Delibera-se que dez representantes de organizações, fóruns, comitês, redes ou movimentos sociais formarão a comissão de seleção, que indicará adolescentes de grupos sociais diversos para a primeira composição do CPA.</p> <p>O conselho dialoga sobre participação de adolescentes no Niño Sur.<sup>2</sup> Serão quinze participantes indicados pelos estados que já dispõem de mecanismos de participação de adolescentes. Os critérios de desempate serão: afrodescendentes, gênero feminino, pessoa com deficiência, situação de extrema pobreza, representação regional, mais jovem e sorteio.</p> <p>O Conanda aprova alteração da Resolução nº 191/2017, sobre a participação de adolescentes no conselho, elevando o número de adolescentes que integram o CPA de 27 para 37.</p> <p>Discute-se a metodologia de seleção de adolescentes para compor o CPA. O tema do processo seletivo de dez adolescentes será <i>Voz ativa na adolescência</i>.</p> <p>Avalia-se o primeiro edital após o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.</p> <p>Discutem-se demandas pautadas pelos adolescentes do CPA e pontua-se falta de comunicação entre adolescentes e conselheiros.</p> <p>O Conanda avalia a plataforma virtual do CPA e prevê construção de uma estratégia de lançamento.</p> <p>O colegiado encaminha convocação do secretário-executivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) para assembleia ordinária, com a finalidade de resolver impasses para a posse do CPA.</p> <p>A plenária aprova nota de repúdio <i>Ao não respeito às deliberações do Conanda na implementação do Comitê de Participação de Adolescente (CPA)</i>.</p> <p>O secretário-executivo-adjunto do MDH, Marcello Varella, participa de assembleia ordinária. O colegiado delibera pela posse do CPA em dezembro de 2018.</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Comunicação	<p>O GT sobre infância e mídia, previsto pela Comissão Niño Sur, é criado.</p> <p>O Conanda acompanha denúncia de casos de descumprimento da classificação indicativa (CI), coordenada pelo Ministério da Justiça (MJ). A sociedade civil que integra o Comitê de Monitoramento da Sociedade Civil do Ministério da Justiça (Casc/MJ), como o Conanda, resolveu encaminhar à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) os casos.</p> <p>É apresentada a campanha <i>OAB por uma infância livre da publicidade comercial</i>.</p> <p>O Conanda deve acompanhar e participar, de maneira sistemática, o debate sobre CI, após o episódio de censura a exposições nos museus, sob argumento de casos de pedofilia. As associações de museus pediram orientação de como proceder.</p> <p>Luís Pompeu de Souza, secretário nacional de justiça sobre CI, participa de assembleia ordinária do conselho.</p> <p>O Conanda e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) elaboram nota pública sobre liberdade artística e CI, proteção de crianças e adolescentes.</p> <p>O conselho manifesta-se, em nota, contra o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1.460/2014, que visa sustar os efeitos da Resolução nº 163/2014 do Conanda, a qual dispõe sobre abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente.</p> <p>A nota é enviada para: os deputados da Comissão de Seguridade Social e Família, a deputada Benedita da Silva, o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (Conselho Federal da OAB), o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os conselhos nacionais setoriais (saúde, educação, assistência), os fóruns dos Direitos da Criança e do Adolescente e os conselhos estaduais.</p> <p>O Conanda solicita agenda com o presidente da Câmara dos Deputados, para discutir o PDL.</p> <p>O Conanda propõe debate sobre risco e vulnerabilidade da criança e adolescente, em relação à política de proteção de dados na internet, e também sugere inclusão na pauta da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Articulação Parlamentar (CDHAP).</p> <p>O conselho elabora ofício para o MJ com propostas para consulta pública sobre CI.</p>
Enfrentamento a violências	<p>O Conanda institui GT sobre letalidade, com a finalidade de formular e propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços para a prevenção e o enfrentamento da violência letal de crianças e adolescentes. Os integrantes do GT são definidos.</p> <p>O Conanda discute e elabora protocolo de proteção dos direitos de crianças e adolescentes no contexto de obras e empreendimentos, em virtude de casos recorrentes de exploração sexual e trabalho infantil.</p> <p>O conselho discute sobre parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência, assim como a regulamentação da Lei nº 13.431/2017.</p> <p>O GT sobre letalidade trabalha em planos e ações, mobilizando representantes do Ministério da Saúde e da academia, para obter dados sobre índice de homicídios no Brasil.</p> <p>O conselho apresenta a proposta de criação de GT sobre crianças e adolescentes com direitos violados.</p> <p>O Conanda busca diálogo com o Ministério da Educação (MEC), a respeito de políticas públicas que enfrentem a evasão escolar.</p> <p>Devido ao vazamento de informações do banco de dados de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, o colegiado propõe o envio de um ofício ao CNJ, com o intuito de saber que providências estão sendo adotadas para proteção das vítimas.</p> <p>A Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos apresenta balanço do Disque 100.</p> <p>O colegiado recomenda a solicitação à ouvidoria para inclusão de <i>situação de rua</i> como um tipo de violação – a CDHAP fará minuta de resolução sobre os parâmetros de encaminhamento ao SôD das denúncias de violações pelo Disque 100 e do fluxo das respostas; a solicitação de um relatório a respeito de encaminhamentos, tipos de denúncia, quais denúncias têm sido respondidas, quem denuncia, entre outras informações disponíveis, para análise do Conanda; a solicitação para o MDH de série histórica dos recursos aportados para o Disque 100, no período 2014-2018; e a reunião com o secretário-executivo-adjunto, Marcelo Varella, para tratar da análise do Conanda a respeito do Disque 100.</p> <p>O Conanda celebra o Dia Internacional da Erradicação do Trabalho Infantil e divulga, em suas mídias, essa pauta, que é trabalhada conjuntamente com o Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti).</p> <p>O conselho é convidado a compor um acordo entre Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre tráfico de drogas e trabalho infantil.</p> <p>Disponibilizam-se informações sobre o III Plano Nacional de Erradicação do trabalho Infantil.</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Enfrentamento a violências	<p>O representante da PRF apresenta o relatório do projeto Mapear: produção de dados sobre pontos de vulnerabilidade de exploração sexual de crianças e adolescentes ao longo das rodovias federais. O Conanda aprova destinação de recursos do FNCA para o projeto.</p> <p>O colegiado discute a matriz estratégica do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, enviado pelo Conaeti.</p> <p>O Conanda elabora nota de repúdio sobre o caso de esterilização compulsória e destituição indevida do poder familiar, ocorrido em Mococa/São Paulo, em que uma mulher que vive em situação de rua passou por esterilização e foi afastada de sua filha recém-nascida no momento do parto, por coação dos poderes Judiciário e Executivo municipal.</p> <p>É publicada a Resolução nº 213, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre estratégias para o enfrentamento da violência letal contra crianças e adolescentes.</p> <p>É publicada a Resolução nº 215, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre parâmetros e ações para proteção dos direitos de crianças e adolescentes no contexto de obras e empreendimentos.</p>
Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) e orçamento	<p>O Conanda discute a utilização de recursos do confinamento federal para família acolhedora. A utilização do recurso para subsidiar família acolhedora é possível devido ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ao marco legal da primeira infância.</p> <p>A Comissão Permanente de Orçamento e Finanças Públicas (COF) apresenta plano de aplicação do FNCA para execução de todos os recursos.</p> <p>O Conanda consulta a PFDC sobre a legalidade do contingenciamento dos recursos do FNCA por parte do governo federal.</p> <p>A COF visa trabalhar estratégias de incidência na Lei Orçamentária Anual (LOA) e apresentar em plenária.</p> <p>O colegiado propõe realizar levantamento dos recursos do FNCA desde 2011 e verificar saldo remanescente, para possível utilização em 2019.</p> <p>O Conanda sugere a elaboração de projeto de lei (PL) sobre o não contingenciamento do FNCA e suplementação automática diante da comprovação do financeiro.</p> <p>A COF pontua a necessidade de concluir estudos para destinação dos recursos do fundo de grandes obras para o FNCA.</p> <p>Com vistas à arrecadação de recursos para o FNCA, sugere-se produção de material de comunicação, como cartilhas e pôsteres, e reuniões com grandes doadores.</p> <p>O Conanda debate os impactos orçamentários e financeiros das reformas fiscal e da previdência na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.</p> <p>O conselho elabora uma nota solicitando ao governo federal que os recursos do FNCA não sejam atingidos pela reforma fiscal estipulada pela Emenda Constitucional nº 95, do Teto dos Gastos.</p> <p>Deliberou-se pelo monitoramento e pela avaliação da política de financiamento do Conanda. A estratégia, mesmo com a limitação de gastos, é tentar alterar a legislação.</p> <p>O Conanda defende aumentar a arrecadação com a implantação do fundo a fundo.</p> <p>O colegiado discute portaria interministerial, de 4 de abril de 2018, a respeito da liberação de recursos do FNCA para o programa Criança Feliz.</p>
Convivência familiar e comunitária	<p>Em debate, o conselho demonstra preocupação com a situação de bebês afastados de suas mães, usuárias de crack e outras drogas em Belo Horizonte.</p> <p>Os municípios solicitam ao Conanda informações sobre o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. O colegiado decidiu realizar o mapeamento sobre o tema por meio do projeto Caravanas e construir o conteúdo e a metodologia de coleta de informações em diálogo com outras organizações.</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Convivência familiar e comunitária	<p>O conselho elabora minuta de resolução sobre crianças em situação prisional. Foi destacada a necessidade de a resolução explicitar que a liberdade e a prisão domiciliar da mulher gestante e mãe é prioritária, em detrimento da manutenção da criança na prisão.</p> <p>O colegiado ressalta a importância de tratar temáticas correlatas ao tema da convivência familiar de crianças e adolescentes, como visitas em presídios e o sistema socioeducativo.</p> <p>Para trabalhar a temática, o Conanda visa mobilizar e articular fóruns, conselho, Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonacriad), Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE/MJ), Departamento Penitenciário Nacional (Depen), CNMP, CNJ, OAB, Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente (IBDCRIA-ABMP), Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e Defensoria Pública da União (DPU). Foi enviado ofício para esses órgãos.</p> <p>É publicada a Resolução nº 210, de 5 de junho de 2018, que dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade.</p> <p>O Conanda participa de reunião interministerial sobre políticas públicas voltadas a mães em situação prisional.</p> <p>O conselho produz textos de apoio às orientações técnicas do MDS e Ministério da Saúde, sobre garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças, principalmente recém-nascidos.</p> <p>O conselho elabora nota pública defendendo a convivência familiar e comunitária e solicitando a retirada de pauta do Estatuto da Adoção (PL nº 394/2017).</p> <p>A Comissão de Mobilização e Formação sugere que monitoramento do plano de convivência familiar e comunitária seja feito por consultoria contratada.</p> <p>O Conanda dialoga com o MDS sobre reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens e os desafios para inclusão desse público no cadastro único. O tema foi discutido em evento nacional realizado pelo MDS.</p> <p>Propõe-se a reativação da comissão intersetorial que trata do tema de convivência familiar e comunitária.</p>
Povos e comunidades tradicionais	<p>O Conanda cria um GT com a finalidade de formular e propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços para o atendimento, a promoção, a proteção e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais.</p> <p>Aprovação, com a ressalva da comissão, de que o Conanda elabore uma resolução própria que tratará especificamente sobre a proteção de crianças e adolescentes migrantes após a entrada e permanência no país.</p> <p>O GT ressalta a importância de realização de um evento com representantes de povos e comunidades tradicionais para ouvir suas demandas e propostas.</p> <p>O GT solicita o levantamento dos planos decenais e estaduais para análise e produção de insumos.</p> <p>A CDHAP incluiu linha de planejamento sobre migração/refúgio. Pontua-se a situação de descaso e de gravidade de crianças e adolescentes refugiados em situação de fronteira e a desmobilização dos conselhos tutelares. Há relatos de exploração sexual, tráfico de pessoas e desnutrição.</p> <p>O Conanda aprova recomendação sobre prioridade absoluta de crianças e adolescentes refugiados. O documento é encaminhado para Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e CNDH.</p> <p>O trabalho do GT terá como foco a identificação de ações, serviços e políticas direcionadas a povos e comunidades tradicionais, bem como as respectivas instituições responsáveis. A equipe faz diálogo com os ministérios para coletar metodologias, com vistas à elaboração de estratégias de aprimoramento do atendimento dessa população.</p> <p>O colegiado discute a situação de violação de direitos de crianças e adolescentes indígenas no Mato Grosso do Sul, mais especificamente na cidade de Dourados.</p> <p>O Conanda propõe formação de GT com participação da Fundação Nacional do Índio (Funai) para discutir a melhor forma de encaminhar tais situações. Demarca-se a urgência de algum encaminhamento, pois adolescentes indígenas estão morrendo em unidades do socioeducativo.</p> <p>O conselho celebra o dia nacional dos povos ciganos e saúda o trabalho de Luiza Bairos, que avançou a pauta quando ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Sepir).</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Povos e comunidades tradicionais	<p>A comissão sugere elaboração de nota sobre a situação das crianças brasileiras migrantes, a fim de encaminhar para MRE, Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), CIDH e comissões que tratam o tema no Congresso Nacional, na Casa Civil e na Presidência da República.</p> <p>É publicada a Resolução nº 214, de 22 de novembro de 2018, que estabelece recomendações aos conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente, visando a melhoria da participação de crianças, adolescentes e demais representações de povos e comunidades tradicionais no controle social dos direitos de crianças e adolescentes.</p>
Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	<p>O Conanda cria GT responsável por analisar o SGD e elaborar proposta de revisão da Resolução nº 113/2006.</p> <p>O GT apresenta plano de trabalho e realiza estudo sobre a política nacional de atendimento.</p> <p>Para reformulação da Resolução nº 113, o GT considera material que foi discutido na X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e insumos produzidos pelo projeto Caravanas.</p> <p>O grupo solicitou apresentação acerca da estrutura e do funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (Suas) e Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir). Também providenciou quadro comparativo entre esses sistemas, principalmente no que diz respeito a estrutura, governança, financiamento e espaço de tomada de decisão.</p> <p>O Conanda discute a elaboração de resolução que dispõe sobre as diretrizes para o atendimento da criança e do adolescente com deficiência no SGD. A resolução é editada em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade).</p>
Educação	<p>O Conanda discute a compreensão do MEC acerca da aprendizagem no contexto da reforma do ensino médio. O conselho pondera efeito da reforma para os adolescentes em medida socioeducativa.</p> <p>O conselho se manifesta sobre inclusão dos direitos das crianças e dos adolescentes como conteúdo nos cursos de direito. A CDHAP envia ofício sobre a questão ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ao Conselho Federal da OAB, ao CNMP, ao CNJ e à Anadep.</p> <p>O colegiado se posiciona sobre o PL nº 413/2014, que cria o Sistema Nacional de Educação.</p> <p>São discutidos o acesso e a permanência ampliados à educação básica de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social.</p> <p>O Conanda delibera sobre a participação de conselheiros em eventos estaduais sobre o programa Bolsa Família na escola e o apoio aos ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social na mobilização dos CEDCAs.</p> <p>A Secretaria Executiva do Conanda (SE/Conanda) encaminha ofício aos ministérios (MDS, MEC, Saúde, Cultura, Esporte) para solicitar informações sobre as ações e as atividades institucionais de enfrentamento à evasão escolar e à baixa frequência de crianças e adolescentes vulneráveis nas escolas, bem como dados e metodologias aplicadas.</p> <p>O Conanda realiza reunião com Conaeti, Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) sobre a aprendizagem.</p> <p>O colegiado envia ofício ao CNE solicitando participação do Conanda na audiência sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino médio.</p> <p>O Conanda articula-se com Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).</p> <p>É enviado ofício ao CNE solicitando <i>status</i> da elaboração de resolução sobre aprendizagem.</p> <p>O Conanda procura participar como convidado da conferência mobilizada pelo Fórum Nacional Popular de Educação em maio de 2018.</p> <p>O colegiado envia ofício ao MEC solicitando informações sobre a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara).</p> <p>A CPP produz nota pública sobre aprendizagem, que é aprovada.</p> <p>O Conanda faz articulação com MEC e CNE, para participar das audiências públicas sobre as diretrizes curriculares dos cursos de graduação em direito.</p> <p>O Conanda não participa da Conferência Nacional Popular de Educação. Estudar como o Conanda pode contribuir nessa mobilização e nas formulações.</p>

(Continua)

(Continuação)

Temas	Informações/propostas/decisões
Crianças e adolescentes em situação de rua	<p>O colegiado propõe estratégia de divulgação dos resultados do GT sobre crianças e adolescentes em situação de rua aos CEDCAs e aos conselhos de assistência social.</p> <p>O Conanda solicita ao MEC informações sobre ações e políticas, no âmbito da pasta, dirigidas a crianças e adolescentes em situação de rua.</p> <p>É publicada a Resolução nº 213, de 14 de novembro de 2017, que dispõe acerca da instituição de grupos de trabalho no âmbito dos conselhos estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente para tratar do tema da promoção, proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.</p> <p>O conselho presta homenagem a Maria Lúcia, coordenadora do Movimento Nacional de População de Rua.</p> <p>O Conanda envia convite ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para participar de assembleia ordinária.</p> <p>É solicitado ao IBGE a inserção, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de dados referentes a crianças e adolescentes em situação de rua, feita pela instituição Criança não é de Rua.</p> <p>O representante do IBGE não comparece à reunião. Reitera-se a necessidade de dados sobre crianças e adolescentes em situação de rua.</p>

Fonte: Resumos executivos produzidos pela SE/Conanda.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda.

<sup>2</sup> Iniciativa Niñ@sur, aprovada na RAADH, em 2005, que objetiva articular os esforços nacionais e promover acordos regionais orientados ao cumprimento dos instrumentos internacionais de direitos humanos universais e regionais como piso mínimo de direitos humanos de crianças e adolescentes.

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

Igor Ferraz da Fonseca<sup>1</sup>  
Francine de Sousa Dias<sup>2</sup>  
Emily da Conceição Barbosa<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte integrante do projeto *Conselhos de direitos humanos: implementação de demandas e capacitação de conselheiros*, formalizado por meio de Termo de Execução Descentralizada pactuado entre o Ipea e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Um dos objetivos do projeto é a realização de estudo sobre as demandas prioritárias de curto, médio e longo prazo dos conselhos nacionais vinculados ao MDH.<sup>4</sup> Com a mudança ocorrida no início da gestão do novo presidente da República, este órgão foi convertido em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conforme art. 57, III, da Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

Este texto tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), durante o ano de 2018, que dedicou-se à análise crítica dos principais temas presentes na agenda deste conselho, com o intuito de melhor compreender sua atuação e a forma de execução de suas principais atribuições. Além disso, recomendações foram produzidas em dois relatórios: um com recomendações de curto prazo, aspectos operacionais de simples resolução; outro com demandas de médio e longo prazo, elaboradas com vistas a auxiliar o funcionamento do conselho no ano seguinte.

---

1. Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Doutor em democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC).

2. Doutoranda em saúde pública na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

3. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. Graduada em serviço social pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <emilyconceicaobarbosa@gmail.com>.

4. Isso inclui o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCI/LGBT), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

O trabalho utilizou-se de metodologia qualitativa, com base em um conjunto variado de fontes: *i)* pautas das reuniões plenárias do Conade, compreendidas entre fevereiro de 2018 e dezembro de 2018; *ii)* resumos executivos da 114ª e 115ª reuniões ordinárias, realizadas em fevereiro e abril de 2018; *iii)* gravações de áudio da 116ª e 117ª reuniões plenárias, realizadas em junho e agosto de 2018; *iv)* acompanhamento *in loco* da 118ª reunião ordinária, realizada em dezembro de 2018; *v)* análise das propostas relativas ao Conade, presentes na IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, cuja etapa nacional ocorreu entre 24 e 27 de abril de 2016, em Brasília/DF; e *vi)* entrevistas realizadas com o responsável pela Secretaria Executiva do Conade (SE/Conade), com o presidente, o vice-presidente do conselho e a conselheira vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), que teve sua atuação destacada na pauta de revisão do regimento interno do colegiado.

O documento está dividido em sete partes. A primeira delas efetua um breve resgate histórico sobre a legislação, a participação social das pessoas com deficiência e a criação do Conade. A estrutura e o funcionamento do conselho são abordados na sequência. A terceira e a quarta partes adentram elementos mais específicos sobre as discussões realizadas pelo conselho ao longo de 2018, com desdobramentos de curto e de longo prazo, analisados criticamente à luz dos dispositivos legais nacionais e internacionais ratificados pelo Brasil, além de seus impactos na sociedade, sobretudo em relação aos movimentos sociais de pessoas com deficiência. A quinta parte tece algumas considerações sobre os principais temas debatidos no período. A sexta seção realiza breve análise das atribuições do colegiado à luz dos temas tratados pelo Conade. A última parte do documento compreende as considerações finais a respeito da agenda política do colegiado.

## **2 APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2010, a parcela da população brasileira com deficiência é composta por 45.606.048 pessoas (23,92% da população geral). Este conjunto declarou possuir algum tipo de deficiência visual, auditiva, motora, mental ou intelectual (Brasil, 2012a, p. 6). Assim, conforme a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPCD) da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), pessoas com deficiência são “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (CDPCD, art. 1ª).

No Brasil, a organização política das pessoas com deficiência teve início na década de 1970, muito embora outros modos de agenciamento em menor escala já tenham ocorrido desde o Império, com a emergência das primeiras instituições

nacionais de atendimento às pessoas com deficiência (Brasil, 2010). Entre as primeiras respostas governamentais a essas demandas organizadas está o *Plano Nacional de Ação Conjunta para Integração da Pessoa Deficiente* (Decreto nº 91.872, de 4 de novembro de 1985). Todavia, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), um marco nacional fundamental na garantia dos direitos humanos no país e um esforço importante de inclusão e de participação social para diferentes atores, que as pessoas com deficiência puderam se afirmar como protagonistas de suas próprias lutas, conforme preconizava o movimento político instituído na época (Brasil, 2010).

A participação das pessoas com deficiência no cenário político colheu seu primeiro fruto pós-CF/1988 com a promulgação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, cujos principais temas eram os direitos difusos e coletivos dessa população, disciplinando a atuação do Ministério Público e definindo crimes, com o objetivo de garantir o apoio necessário às pessoas *portadoras de deficiência*, conforme denominação na época. Essa lei foi uma importante conquista para as pessoas com deficiência por representar um esforço nacional de superação do preconceito e da discriminação, expressando seu direito às diferentes políticas públicas, tais como: educação, saúde, trabalho, lazer, previdência social, amparo à infância e à maternidade, dentre outros. Também, neste momento, foi instituída a Coordenadoria Nacional para a Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) como órgão de coordenação dessas políticas. Um regulamento específico<sup>5</sup> somente veio a surgir por meio do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Nesse período de dez anos entre os dois atos normativos, surgiram iniciativas como a primeira versão da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (PNIPPD), por meio do Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993, que organizou um conjunto de orientações normativas para assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência.

Também, nesse ínterim, ocorreu a criação dos conselhos de políticas públicas para pessoas com deficiência. O primeiro deles, já previsto na Lei nº 7.853/1989, foi o Conselho Consultivo da Corde (Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995), como órgão colegiado de natureza propositiva e consultiva, constituído de forma paritária por representantes governamentais e não governamentais, escolhidos em fórum próprio. Na sequência, é criado o Conade pelo Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999, como órgão superior de deliberação coletiva encarregado de zelar pela PNIPPD e pela “efetivação do sistema descentralizado e participativo dos direitos da pessoa portadora de deficiência”.

---

5. Embora não se afirmassem expressamente como regulamento da Lei nº 7.853, de 1989, outros decretos (inclusive anteriores) disciplinavam de forma pulverizada alguns dos seus dispositivos, em especial em relação à Corde: Decretos nºs 93.481, de 29 de outubro de 1986; 914, de 6 de setembro de 1993; 1.680, de 18 de outubro de 1995; 3.030, de 20 de abril de 1999; o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999; e o Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999.

Enquanto isso, no âmbito internacional, o Brasil ratificou na ONU<sup>6</sup> a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada<sup>7</sup> no âmbito doméstico por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. No mesmo ato, foi incorporado o protocolo facultativo, que reconhece a autoridade do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) para receber comunicações sobre violação das disposições da convenção. Essa instância internacional, formada por especialistas independentes, é um dos dez órgãos de tratados que integram o Sistema de Direitos Humanos da ONU, ao qual o Brasil se vincula. Juntamente com o seu protocolo facultativo, a CDPCD é atualmente a principal norma internacional de referência sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Não é a única, todavia, ou sequer a primeira. Em 7 de junho de 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Este tratado entrou em vigor no Brasil por meio do Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001, e seu cumprimento é acompanhado pela Comissão para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, constituída no âmbito da OEA. Entre outras determinações, a norma internacional estabeleceu que:

Artigo V. 1. Os Estados Partes promoverão, na medida em que isto for coerente com as suas respectivas legislações nacionais, a participação de representantes de organizações de pessoas portadoras de deficiência, de organizações não-governamentais que trabalham nessa área ou, se essas organizações não existirem, de pessoas portadoras de deficiência, na elaboração, execução e avaliação de medidas e políticas para aplicar esta Convenção (Brasil, 2001).

Essa confluência entre os cenários nacionais e internacionais de reconhecimento de direitos e do protagonismo das pessoas com deficiência produziram várias políticas públicas voltadas a esse segmento da população. Alguns exemplos já mencionados são o Plano Nacional de Ação Conjunta, na década de 1980, e a PNIPPD, na década de 1990. Já no século XXI, foi lançado o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, por meio do Decreto nº 6.215, de 26 de setembro de 2007, com forte característica de articulação interfederativa. Posteriormente, já sob a vigência da CDPCD, a iniciativa que se tornou mais conhecida foi o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite – estabelecido pelo Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011, enfatizando a articulação interministerial. O que essas políticas possuem em comum

---

6. Antes dessa convenção, as Nações Unidas já haviam adotado (usando a terminologia da época) a Declaração dos Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas (20 de dezembro de 1971); a Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes (9 de dezembro de 1975); e a Resolução nº 1.921/LVIII do Conselho Econômico e Social sobre reabilitação de pessoas deficientes (6 de maio de 1975).

7. A CDPCD foi a primeira convenção internacional promulgada no Brasil com *status* de emenda constitucional, inaugurando a regra do §3º do art. 5º da CF/1988.

é a tentativa de coordenar diferentes direitos e serviços ofertados às pessoas com deficiência por diferentes órgãos governamentais.

Atualmente, o dispositivo em vigor que trata dos direitos das pessoas com deficiência é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>8</sup> (Lei nº 13.146/2015), que faz referência expressa à CDPCD na sua fundamentação. O projeto desta lei tramitou no Poder Legislativo durante quinze anos<sup>9</sup> e retornou à pauta após mobilizações de parte do movimento de pessoas com deficiência. Também denominada como *estatuto*, termo rechaçado por parte da militância devido ao caráter de diferença que este termo demarca, afirmando simbolicamente uma separação entre as pessoas com deficiências e os demais cidadãos. A LBI repete temas abordados em leis anteriores, atualizando-os de acordo com a redação da CDPCD ou mesmo acrescentando novos direitos, com base na redação deste documento. Como não foi revogada a Lei nº 7.853, que estabelece regras mais voltadas à organização institucional dos órgãos federais, uma série de adaptações são necessárias para a compatibilização entre os dois documentos.

De modo mais específico, uma das fragilidades deste dispositivo é a necessidade de regulamentação de muitos dos seus artigos, o que pode gerar transtornos concretos para as pessoas que quiserem reclamar seu direito. Nesse cenário, a regulamentação da LBI ocorre de forma lenta e por vezes conflituosa.

Esse conjunto de normas relativas às pessoas com deficiência se originou em grande parte da participação popular. Os sujeitos históricos dos movimentos em defesa das pessoas com deficiência pautaram diferentes reivindicações. Entre elas, destaca-se a mudança de paradigmas de direitos assistenciais para direitos humanos (ampliando a visibilidade da pessoa com deficiência como sujeito de direitos) e a garantia da participação das próprias pessoas com deficiência na construção de políticas sociais, de forma transversal. Outra pauta também fundamental se referiu a identidade desses sujeitos políticos, que lutavam pela desconstrução de denominações como *inválidos*, *aleijados*, *especiais*, dentre tantos outros termos que corroboravam para uma desqualificação de sua condição de humanidade.

A partir da CF/1988, as políticas públicas de modo geral começaram a deixar de ser encaradas como instrumentos meramente técnicos e começaram a aceitar a contribuição da sociedade na sua elaboração e execução. No que tange às pessoas com deficiência, o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 pode ser considerado um instrumento de consolidação dessa participação popular e do controle social no âmbito das políticas públicas para pessoas com deficiência, na medida em que garante normativamente “a participação da pessoa portadora de

8. A lei denomina a si mesma *Estatuto da Pessoa com Deficiência*.

9. Ver Projeto de Lei (PL) da Câmara dos Deputados nº 3.638/2000, de autoria do deputado Paulo Paim.

deficiência em todas as fases de implementação dessa política, por intermédio de suas entidades representativas” (art. 6º, IV). Isso enfatiza um lema que marca toda a trajetória de luta deste grupo: “nada sobre nós sem nós”.

Nesse percurso, denominações anteriores que faziam parte da legislação nacional – tais como *peçoas portadoras de deficiência* e *portadores de necessidades especiais* foram substituídos pela expressão *peçoas com deficiência*. Tal expressão assinala a deficiência como uma característica da pessoa, ou seja, uma característica humana. Logo, *peçoas com deficiência* surge como um marcador de igualdade de oportunidades e de direitos, convocando a sociedade a se responsabilizar pelas barreiras que impedem ou limitam o acesso e a participação de todas as pessoas, ou seja, modifica o paradigma da limitação do corpo para o meio ambiente.

Fraga e Sousa (2009), ao realizarem uma análise da trajetória das políticas para a pessoa com deficiência no Brasil, apontam que a nova legislação e as entidades das pessoas com deficiência fizeram esse problema emergir como uma questão tanto social quanto relacional. Como resultado dessa trajetória, estaria em construção no Brasil um modelo de política marcado pela autonomia das pessoas com deficiência, ainda que permaneçam resquícios de paradigmas anteriores.

### 3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONADE

Uma das formas mais importantes para assegurar a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas é a criação de conselhos nacionais. Com origens que remontam ao século XIX e posteriormente fortalecidos após a CF/1998, os conselhos de políticas

são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 151).

Ademais,

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 151).

Trata-se, portanto, de uma das formas centrais do conjunto de interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012) em funcionamento no âmbito do Estado brasileiro, com potenciais impactos na promoção da inclusão de grupos socialmente excluídos e na redução de desigualdades políticas, ainda que isso varie de acordo com o perfil do conselho (Alencar *et al.*, 2012). Dentre os principais conselhos em atuação no âmbito federal (Brasil, 2013), a área das políticas para pessoas com deficiência conta com o Conade, atualmente regido pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

Conforme acentuado pelo Ipea (2012), o Conade é um órgão superior de deliberação colegiada, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, de natureza permanente. Durante o ano de realização da pesquisa (2018), estava vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD)/MDH. O Conade enfrenta o desafio de garantir a participação desta população nos processos de tomada de decisão em torno de políticas públicas, a partir de diálogo com as instâncias de controle social e gestores da administração pública, sob a perspectiva da inclusão.

De acordo com suas normas de criação, o Conade tem por finalidade monitorar e avaliar as políticas voltadas para a inclusão de pessoas com deficiência. Entre as suas atribuições, destacam-se as responsabilidades de:

- I - zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- II - acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência;
- III - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Ministério da Justiça, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
- IV - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência;
- V - acompanhar e apoiar as políticas e as ações do Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VI - propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa portadora de deficiência;
- VII - propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa portadora de deficiência;
- VIII - aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde;

IX - acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; e

X - elaborar o seu regimento interno (Brasil, 1999b).

A criação do Conade materializa o controle social em nível nacional, o que serve de estímulo para a criação de novas bases em âmbitos regional e local. Durante a realização desta pesquisa, o colegiado era composto por 39 representantes da sociedade civil e do poder público.<sup>10</sup> Os representantes do poder público eram membros de órgãos variados do governo federal (dezesseis conselheiros) e representantes de conselhos estaduais, distrital e municipais (quatro conselheiros). A sociedade civil, por sua vez, era representada por dezenove entidades. Além disso, em dezembro de 2018, foram realizadas eleições para novos conselheiros da sociedade civil e representantes de conselhos estaduais, distrital e municipais. Seus resultados estão disponíveis no *site* do conselho.<sup>11</sup> Até o momento de finalização desta pesquisa, os novos conselheiros ainda não tinham sido nomeados. Após a finalização da pesquisa, o governo federal editou o Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o funcionamento do Conade. O decreto alterou a representação dos conselheiros governamentais para melhor adequação à nova estrutura e organograma vigentes no governo federal. Ademais, o número de conselheiros foi ligeiramente reduzido. Conforme o Decreto nº 10.177/2019, o Conade passa a ser composto por 36 conselheiros, sendo dezoito representando o segmento governamental e dezoito representando a sociedade civil.

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do conselho advêm das ações orçamentárias assinaladas para a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD).<sup>12</sup> No entanto, não há uma estipulação prévia de valores para financiamento das atividades do colegiado, bem como não há definições sobre onde e como utilizar tais recursos. Isso faz com que a gestão dos recursos orçamentários utilizados pelo conselho ocorra de forma conjunta com a SNDPD e tenha que ser negociada caso a caso.

Conforme o seu regimento interno, o Conade opera com a seguinte estrutura interna demonstrada na figura 1.

10. Em dezembro de 2018.

11. A lista das entidades não governamentais eleita para compor o Conade no biênio (2019-2020) pode ser consultada em: <<http://twixar.me/QhH1>>. Já os representantes eleitos para representar os conselhos estaduais, distrital e municipais podem ser consultados em: <<http://twixar.me/6hH1>>.

12. A atual SNDPD surgiu na forma da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), em 1986, sendo transformada em subsecretaria nacional em 2009, elevada à secretaria nacional em 2010 (Brasil, 2010) e posteriormente incorporada pela estrutura do MDH.

FIGURA 1  
Estrutura interna do Conade



Fonte: Regimento Interno do Conade.  
Elaboração dos autores.

O presidente e o vice-presidente são eleitos mediante escolha, dentre seus membros, por voto de maioria simples, para cumprirem mandato de dois anos. Está assegurada a representação do governo e da sociedade civil na presidência e na vice-presidência do Conade e a alternância dessas representações em cada mandato, respeitada a paridade. Já a presidência ampliada é composta pelo presidente, vice-presidente e pelos coordenadores das comissões permanentes.

Por sua vez, as comissões permanentes e temáticas são compostas paritariamente com no mínimo seis e no máximo oito integrantes. Conforme estipulado em regimento interno, o Conade é integrado pelas seguintes comissões permanentes apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1  
Comissões permanentes do Conade

Comissão de Análise, Elaboração e Acompanhamento de Atos Normativos (CAN)
Comissão de Comunicação Social (CCS)
Comissão de Articulação de Conselhos (CAC)
Comissão de Políticas Públicas (CPP)
Comissão de Orçamento e Finanças Públicas (COF)

Fonte: Conade. Disponível em: <<http://twixar.me/rhH1>>.

A Resolução nº 1, de 22 de junho de 2018, instituiu uma nova comissão temática temporária, denominada *Comissão de Monitoramento da Convenção e da*

*Lei Brasileira de Inclusão (LBI)*, que já está em funcionamento. O prazo de duração desta comissão era de um ano, podendo ser prorrogado por mais um.

Até o fim de 2018, a secretaria executiva do conselho (SE/Conade) contava com cinco colaboradores, conforme consta no quadro 2.

QUADRO 2  
Colaboradores do Conade

Colaborador	Vínculo
Coordenador-geral	Cargo comissionado (DAS 101.4)
Membro	Cargo comissionado (DAS 101.2)
Membro	Servidor efetivo
Apoio (2)	Contrato terceirizado
Apoio	Estagiário

Fonte: SE/Conade.  
Elaboração dos autores.

Quanto às reuniões, o Conade reúne-se a cada dois meses em caráter ordinário e, extraordinariamente, por convocação do presidente, ouvido o plenário, ou por requerimento da maioria de seus membros, com o mínimo de vinte dias de antecedência. Tal calendário segue o disposto em seu regimento interno. Por problemas orçamentários, a reunião ordinária marcada para outubro de 2018 foi cancelada. Assim sendo, a reunião de dezembro/2018 teve duração de cinco dias (entre 3 e 7 de dezembro de 2018).

#### 4 TRABALHO REALIZADO SOBRE AS DEMANDAS PRIORITÁRIAS

A primeira parte da pesquisa analisou as demandas administrativas e políticas de curto prazo do Conade. Os pesquisadores envolvidos participaram de etapas distintas de coleta de dados, tais como reuniões com a SE/Conade e entrevistas com a presidência e vice-presidência do conselho.

A construção do relatório com as demandas de curto prazo teve como objetivo sugerir ações pontuais para atuação da Secretaria Executiva do MDH e do próprio Conade, ainda em 2018. As demandas foram sistematizadas a partir de contribuições da Secretaria Executiva do Conade, do presidente e vice-presidente do conselho<sup>13</sup> e das propostas apresentadas na IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, cuja etapa nacional ocorreu entre 24 e 27 de abril de 2016, em Brasília/DF.

13. Para a coleta das contribuições, foram realizadas entrevistas nos dias 4 de abril de 2018 (com a SE/Conade) e 20 de agosto de 2018, com o presidente do Conade (Antônio Muniz da Silva) e com o vice-presidente do Conade (Marco Antonio Castilho Carneiro).

Tais ações foram derivadas de uma análise em torno da temporalidade para sua realização, em conjunto com o princípio da economicidade de recursos e o impacto potencial de tais medidas. Foi possível observar, até a entrega do produto final, os desdobramentos do Conade em relação às recomendações propostas pelo Ipea. O quadro 3 informa as recomendações de curto prazo sugeridas pelo instituto.

### QUADRO 3

#### Resumo das recomendações de curto prazo sugeridas pelo Ipea

Adequação do regimento à legislação em vigor, sem que esta domine a pauta do conselho.
Garantia de recursos humanos e financeiros compatíveis com as atribuições do conselho.
Estabelecimento de rotinas, fluxos de informações e regras claras para interação entre os conselheiros e a SE/Conade, nos quais constem: os limites obrigatórios de cada ator quanto à emissão de passagens e diárias, à realização de reuniões, à utilização de recursos ordinários e extraordinários.
Ampliação da transparência em torno da pauta, das reuniões e das atividades realizadas, a partir da criação e atualização contínua do site do Conade e do Facebook institucional.
Promover a articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais nas reuniões e atividades do Conade, a começar pelos próprios conselheiros do MDH.
Análise, por parte da SE/Conade, das atividades desenvolvidas pela <i>secretaria executiva de conselhos</i> , com o objetivo de fomentar interações entre os conselhos do MDH.
Fortalecimento da articulação federativa, a partir de diálogo entre Conade e conselhos estaduais e municipais, por meio de: realização de cursos de capacitação de conselheiros; produção de cartilha orientadora para a criação dos conselhos municipais; disponibilização de minuta de lei para criação dos conselhos municipais dos direitos da pessoa com deficiência.

Elaboração dos autores.

A primeira e mais destacada recomendação tratou da revisão do regimento interno, que foi uma das pautas prioritárias do Conade nas últimas reuniões. Os pesquisadores envolvidos consideraram fundamental que o regimento estivesse atualizado com base na legislação vigente, mas recomendaram que este trabalho fosse efetivado sem dominar a pauta do conselho e sem impedi-lo de executar suas atribuições institucionais. Apesar de tal recomendação, a discussão sobre o regimento interno foi o assunto que dominou a maior proporção do tempo estimado para as reuniões realizadas até dezembro de 2018. Contudo, é importante frisar que, de acordo com os registros obtidos, há movimentos de discordância em relação à excessiva dedicação a esta temática, além de reivindicações para que este trabalho ocorresse de modo que não prejudicasse a apreciação de outros temas relacionados às suas atribuições centrais.

Destacou-se também a importância de o conselho ter recursos humanos e financeiros compatíveis com suas atribuições. A falta de recursos impactou negativamente atribuições centrais, como a articulação entre conselhos nacionais, estaduais e municipais da pessoa com deficiência. Apesar disso, a equipe técnica da SE/Conade continuou reduzida até o fim de 2018, cuja alteração ocorreu somente com o acréscimo na contratação de um estagiário, no segundo semestre do mesmo ano, evidenciando que o *deficit* não foi resolvido.

Sugeriu-se a contratação de profissional ou serviço para a transcrição e elaboração de atas de reuniões. O serviço foi contratado, mas ainda apresentava problemas em sua execução. Os resumos executivos das 116<sup>a</sup> e 117<sup>a</sup> reuniões ordinárias não estavam disponíveis em dezembro de 2018, além de atas de reuniões realizadas ao longo do ano.

Foi indicada pelo Ipea a necessidade de recursos previamente garantidos para a emissão de passagens e diárias, além de um procedimento ágil, respeitando o calendário anual de reuniões previamente aprovado. Em relação a este aspecto, houve esforços do MDH em publicar portaria aumentando a celeridade da emissão de passagens e diárias. Já em relação à disponibilidade financeira, a reunião ordinária prevista para o mês de outubro de 2018 foi cancelada por falta de recursos para arcar com as despesas. Dessa forma, a questão dos recursos para o funcionamento continuou a ser um desafio para o Conade durante todo o ano de 2018.

Também foi identificada a demanda por estabelecimento de rotinas, fluxos de informações e regras claras para interação entre os conselheiros e a SE/Conade, o que não raro era fonte de tensões entre as partes. Tal fluxo precisaria conter, de forma clara, os limites e as obrigações de cada ator no que tange à emissão de passagens e diárias, à realização de reuniões e à utilização de recursos. Até dezembro de 2018, este fluxo formal não tinha sido estabelecido, mas as relações entre a SE/Conade e os conselheiros melhoraram ao longo do ano. Ainda assim, diversos conflitos entre o Conade, a SNDPD e o MDH continuaram presentes, conforme foi possível constatar a partir dos resumos executivos, áudios de reuniões ordinárias e entrevistas realizadas.

Sugeriu-se a ampliação da transparência em torno da pauta, das reuniões e das atividades realizadas, a partir da ampliação e atualização contínua do *site* do Conade e das redes sociais institucionais. Até a conclusão deste capítulo, poucos avanços foram obtidos. O *site* do Conade continuava desatualizado, não sendo possível acessar os principais documentos e deliberações produzidas pelo colegiado. No *site* do MDH, foi criada uma aba para incluir a documentação produzida pelo conselho,<sup>14</sup> espaço que permaneceu vazio até dezembro de 2018. A falta de transparência prejudicou, inclusive, a realização desta pesquisa, que teve de buscar outras fontes para suprir a ausência de documentos considerados centrais na metodologia de análise adotada originalmente.

O Ipea recomendou que a Secretaria Executiva do MDH promovesse a articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais nas reuniões e atividades do Conade, a começar pelos próprios conselheiros do ministério. Atendendo a essa recomendação, o MDH publicou portaria que possibilita que conselheiros do próprio ministério possam

---

14. Para mais informações, ver: <<http://twixar.me/GvH1>>.

atuar como representantes do governo quando houver ausência dos representantes dos demais órgãos. Além disso, de acordo com entrevistas realizadas com a SE/Conade, a presença dos representantes governamentais tornou-se mais constante a partir de diálogos feitos pelo MDH e pela SNDPD entre si e com os demais órgãos do governo federal.

Também foi sugerido o fortalecimento da articulação federativa, a partir do diálogo entre o Conade e os conselhos estaduais e municipais. Dentre as possibilidades de articulação, destacou-se: a realização de cursos de capacitação de conselheiros, garantindo a participação de conselheiros dos diversos níveis de governo; a disponibilização de uma cartilha orientadora para a criação dos conselhos municipais e de uma minuta de lei de criação de conselhos municipais do direito da pessoa com deficiência. Nesta direção, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o MDH e o Ipea, ofertou o curso intitulado *Curso de formação de conselheiros: cidadania e direitos humanos*,<sup>15</sup> em sua escola virtual. Na mesma plataforma, também está disponível o curso *Formação de conselheiros: conselhos da pessoa com deficiência*.<sup>16</sup> Os cursos têm duração de 30 e 20 horas/aula, respectivamente, e possuem inscrição gratuita.

Em outra frente, o Conade aprovou, em sua 117ª reunião ordinária, um documento orientador para “criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos da pessoa com deficiência”, que busca “orientar estados, municípios e Distrito Federal na criação, no funcionamento e na reestruturação de Conselhos de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, na perspectiva de propor, formular e acompanhar a implantação/ implementação de políticas públicas voltadas à inclusão da pessoa com deficiência” (Conade, 2018).

Ao longo do período de realização da pesquisa, foi possível perceber que apesar de muitos problemas mencionados existirem há bastante tempo, parte deles foi agravada após 2016, quando ocorreu a mudança de governo decorrente do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Impactos fundamentais foram observados nesse período, dentre os quais destaca-se a dificuldade na formação de quórum, elemento central para a legitimidade das ações do conselho.

As recomendações do Ipea antes abordadas constituíram o resultado inicial da pesquisa, centrando-se nas demandas de curto prazo, conforme mencionado no início do texto. A segunda etapa apresentou um maior aprofundamento do estudo e se dedicou à agenda política do Conade, que neste trabalho será apreciada de forma crítica na próxima seção.

15. Disponível em: <<http://abre.ai/anLz>>.

16. Disponível em: <<http://abre.ai/anLB>>.

## 5 ANÁLISES E PERSPECTIVAS SOBRE A AGENDA POLÍTICA DO CONADE

Para análise dos temas tratados no Conade, a pesquisa identificou um conjunto de temas e ações referentes à agenda política do conselho, com base em pautas, atas, resumos executivos e gravações de áudio de reuniões plenárias realizadas em 2018, bem como demais documentos produzidos no período. Considerando que também continuarão em pauta ao longo de 2019, estas demandas, com implicações de médio e longo prazo, somam-se às questões de curto prazo e compõem um panorama da atuação do conselho neste período.

Assim, para identificar tais demandas e propor estratégias de ação, foi necessário compreender a forma como os diferentes temas foram abordados, seus desdobramentos e a organização da agenda do conselho para apreciá-los. A tabela 1 apresenta o total de reuniões realizadas em horas, bem como o tempo definido para a discussão de cada tema e a porcentagem que cada tema consumiu no tempo total das discussões. Estes números foram obtidos por meio da soma dos tempos previstos nas pautas de reunião, ou seja, representam o planejamento do Conade entre os meses de fevereiro e dezembro de 2018 (114ª a 118ª reuniões). Como a pauta pode ser modificada, esse cálculo não reflete, necessariamente, o número de horas e a divisão temática efetivados em cada encontro, mas oferece uma estimativa confiável.

TABELA 1  
Previsão do tempo destinado à discussão dos principais temas do Conade

Temas	Horas de discussão	Tempo (%)
Assuntos internos	18h20	15,15
Informes	18	14,88
Revisão do regimento interno	35h30	29,34
Comissões temáticas e especiais (total de reuniões das comissões e apresentação de relatórios)	44h10	36,50
Discussão sobre a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	1	0,83
Balanco de atuação do Conade em 2018 e perspectiva 2019	4	3,31
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Conade.  
Elaboração dos autores.

### 5.1 Assuntos internos

A tabela 1 está dividida em seis grandes áreas. A primeira delas é *assuntos internos*, que compreende questões cuja competência cabe à presidência ampliada, leitura e aprovação de documentos internos como atas e resumos executivos, definição de representação do conselho em eventos, assuntos de secretaria, processo eleitoral do Conade, dentre outros da mesma natureza. Aproximadamente 15% do tempo das reuniões do conselho foi utilizado neste tema.

Um dos destaques deste processo de trabalho em 2018 foi no sentido de promover uma articulação institucional entre conselhos de direitos para a pessoa com deficiência. Com este objetivo, o Conade publicou um *Documento orientador para criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de defesa de direitos da pessoa com deficiência*.<sup>17</sup> Trata-se de um dispositivo importante para orientar estados e municípios na promoção de tais instrumentos. O documento foi fruto de um processo que se desenvolveu durante um ano e oito meses no âmbito do conselho.

Apesar da criação do produto em questão, existe um hiato entre esta atribuição regimental e a concretização de estratégias de articulação com os conselhos das demais esferas de governo, o que prejudica o fortalecimento destes órgãos e a realização de uma agenda congruente em torno de temas de comum interesse. Além disso, este hiato também corrobora para um distanciamento entre Conade e sociedade, posto que uma aproximação mais direta só ocorre durante o processo de realização das conferências nacionais.

## 5.2 Informes

Sob o título *Informes*, foram agregadas apresentações de convidados, de outras organizações governamentais e não governamentais, bem como informes gerais. Aproximadamente 15% do tempo de discussões do Conade em 2018 foi utilizado para este assunto. Neste item, alguns elementos importantes foram discutidos, tais como: o Fundo Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o modelo de avaliação das deficiências, o Programa Criança Feliz (PCF), a portaria conjunta com o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), a Política Nacional de Educação Especial, a inclusão das pessoas com deficiências via concursos públicos e a carteira de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista (TEA). Cumpre ressaltar que esses temas também apareceram em outras áreas identificadas na tabela 1. Por sua importância, estes temas serão abordados de forma mais profunda na próxima seção.

## 5.3 Revisão do regimento interno

Durante o ano de 2018, a principal pauta trabalhada no âmbito do Conade foi a revisão de seu regimento interno, que consumiu o dobro de horas planejadas para discussão em relação ao item *informes*. Com base no levantamento apresentado na tabela 1, estima-se que aproximadamente 30% do tempo de discussão do Conade foi gasto na elaboração do novo regimento interno. Segundo os conselheiros entrevistados, os trabalhos de revisão do documento remontam ao menos ao ano de 2016 quando, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, mudanças no

---

17. Disponível em: <<http://abre.ai/anLF>>.

aparato estatal (extinção de ministérios e fusão de pastas) implicaram contradições e lacunas na representação governamental, que demandaram reformulações no regimento. No entanto, este processo foi gradualmente ampliado para revisar, de forma ampla, todo o conjunto das regras internas do conselho.

Assim, foi iniciado um esforço para a formalização de práticas e modelos de interação extraoficiais que faziam parte da tradição do conselho, mas que geravam dúvidas e conflitos quando postos em prática. Os papéis e as funções da presidência ampliada do Conade, bem como a relação desta instância com os demais conselheiros que compõem o plenário são exemplos de tensões. Conselheiros questionaram a centralização da pauta e das principais decisões do colegiado na presidência ampliada, denunciando a existência de falhas no fluxo de comunicação entre esta e os demais membros do colegiado. A partir dessa realidade, foi decidido que o papel da presidência ampliada precisaria ser melhor definido e formalizado a fim de minorar potenciais conflitos.

Outro tópico em discussão durante a revisão do regimento foi a inclusão de um dispositivo denominado sessão virtual (plenária virtual), que incluiu a possibilidade de deliberação não presencial em temas com caráter de urgência.

Os exemplos anteriores ilustram o tipo de tarefa que tem sido realizada no processo de revisão do regimento interno. Para além de discutir temas pontuais (como as representações governamentais), o trabalho avançou para a discussão completa do regimento interno, em que cada artigo foi discutido coletivamente em plenário. Os conselheiros debateram, artigo por artigo, cada item do texto proposto, na busca por minorar lacunas da versão anterior e adequá-la ao espírito da LBI. Isso, obviamente, ocupou tempo significativo das atividades dos conselheiros durante as reuniões plenárias, que ocorrem bimestralmente e têm duração de três dias.

Nas últimas reuniões do Conade, conselheiros da sociedade civil demonstraram insatisfação com a forma de discussão deste documento, que inviabiliza a apreciação de outros temas importantes. Foi sugerido, inclusive, que este trabalho fosse realizado em paralelo por uma comissão, com o intuito de otimizar o tempo dedicado nas plenárias. Contudo, nenhuma deliberação foi realizada a esse respeito.

Se por um lado as discussões sobre o regimento estiveram muito presentes nas pautas, entrevistados afirmaram que o tempo efetivamente utilizado para a discussão do documento foi geralmente inferior ao indicado ali. De acordo com tais fontes, isso ocorreu porque o quórum necessário para a revisão do regimento interno muitas vezes não foi atingido. Assim, houve casos nos quais a discussão não ocorreu e casos em que a discussão efetiva ocupou tempo inferior ao indicado nas pautas, tendo em vista atrasos identificados enquanto o quórum não era atingido. Além disso, recorrentes discussões sobre o conteúdo da pauta e diversos informes realizados pelos conselheiros ocuparam mais tempo do que o previsto para tais

atividades, afetando o tempo útil para esta revisão. No entanto, apesar de avançar no cômputo geral, existem temas que não serão revistos no atual processo de revisão regimental, ainda que sejam fundamentais no âmbito do Conade.

A primeira questão tem relação com a composição do conselho, sobretudo no que tange à representação da sociedade civil. As entrevistas sugerem que as atuais regras de composição e eleição não favorecem uma renovação da representação da sociedade civil no conselho. O Conade realizou eleição para novos conselheiros da sociedade civil no dia 30 de novembro de 2018, e seus resultados apontam para uma manutenção das organizações que já o compõem. Não obstante seja verdade que essas organizações sejam importantes e relevantes na área, fomentar alternância na representação da sociedade civil é um ponto importante para democratizar e oxigenar o processo político do conselho.

Outro elemento está relacionado às atribuições e divisão entre as comissões permanentes. Há relatos de que os assuntos discutidos nas diversas comissões apresentam, na prática, sobreposições. Isso parece ser mais evidente após a criação da comissão temporária de *Monitoramento e Acompanhamento da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão*. Apesar de importante, conselheiros apontam que assuntos relativos à LBI também são tratados nas demais comissões do Conade, gerando potenciais sobreposições e eventuais lacunas no que tange às atribuições formais do colegiado.

Em resumo, a revisão do regimento interno é importante para o adequado funcionamento do conselho e, notadamente, para a resolução de algumas contradições (como a representação governamental). É também oportunidade para minorar potenciais conflitos e aperfeiçoar as regras internas do conselho. Não obstante, o processo atual de revisão do regimento não resolverá alguns gargalos importantes.

Não foi escopo desta pesquisa discutir a fundo o conteúdo da revisão do regimento interno. É necessário ressaltar, contudo, que a sua revisão e a discussão de suas regras internas não deveria ser a pauta política principal deste conselho que, em 2019, completará vinte anos de criação. É fundamental que o Conade retome, de forma estruturada e continuada, pautas políticas diretamente relacionadas aos seus objetivos e também as suas principais atribuições.

#### 5.4 Comissões temáticas e especiais

Conforme demonstrado na apresentação da estrutura do Conade, este conselho conta com comissões temáticas e especiais, que têm por finalidade aprofundar discussões sobre seus temas de interesse direto e apresentar à plenária os principais pontos de modo a otimizar a discussão. Assim, este item considerou o total de horas de reunião dessas comissões, bem como a apresentação de relatórios ao pleno.

No planejamento identificado das pautas, esta atividade contou com o maior número de horas dedicadas ao Conade, ao lado da revisão do regimento. Este esforço fundamental foi afetado por inúmeras fragilidades, uma delas foi a sobreposição de trabalho em relação a outras comissões, o que demonstra uma fragmentação no planejamento do conselho.

A regulamentação de artigos da LBI foi destaque na atuação das comissões em 2018. Entre tais atividades, destaca-se a regulamentação dos arts. 45 (que aponta que os hotéis, pousadas e similares devem ser construídos observando-se os princípios do desenho universal) e 122 (que versa sobre o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte). Para além da tramitação nas comissões, tais artigos foram alvo de discussões e deliberações no plenário. No caso do art. 45, a proposta de regulamentação foi aprovada pelo Conade. Já a proposta em torno do art. 122 teve parecer aprovado e enviado ao ministro do MDH e à SNDPD.

### **5.5 Discussão sobre a Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência**

Entre 2006 e 2016, ocorreram quatro conferências nacionais dos direitos das pessoas com deficiência. Cada uma possui um tema central para nortear as discussões na tentativa de responder as demandas das pessoas com deficiência, a fim de deliberar ações estratégicas para os anos seguintes.

As discussões da IV Conferência, que ocorreu em 2016, se estruturaram em torno de três eixos, sendo eles: eixo I – gênero, raça e etnia, diversidade sexual e geracional; eixo II – órgãos gestores e instâncias de participação social; eixo III – a interação entre os poderes e os entes federados.

De acordo com o planejamento do Conade, referente às pautas das cinco últimas reuniões de 2018, foi reservado somente uma hora para tratar sobre a conferência durante a 118ª reunião ordinária. Porém, a discussão não aconteceu em razão da reforma do regimento interno, que atrasou outras pautas.

As conferências nacionais, além de consolidarem a participação social das pessoas com deficiência e suas instituições representativas de todo o país, representam um momento de avaliação das políticas públicas em vigor e a proposição de alterações de diferentes naturezas. Assim, trata-se de um evento fundamental para se conhecer a realidade das pessoas com deficiência do país e construir ações compatíveis com suas demandas, cumprindo o papel da participação e do controle social. Faz parte das atribuições do Conade liderar este processo e lutar pela viabilização das pautas oriundas deste espaço, mas lamentavelmente o presente conselho ainda não foi capaz de aprofundar este debate.

## 6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AGENDA POLÍTICA DO CONADE

Conforme apontado na seção 5.2, os sete principais temas tratados pelo Conade em 2018 – além da discussão sobre o regimento interno – foram: *i*) a criação de um Fundo Nacional da Pessoa com Deficiência; *ii*) o BPC e as mudanças no modelo de avaliação da deficiência; *iii*) o Programa Criança Feliz; *iv*) a Resolução Conjunta nº 1, de 24 de outubro de 2018, publicada pelo Conade e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda; *v*) a proposta de atualização da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI); e *vi*) a carteira de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista (CIPTEA).

### 6.1 Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Existem dois projetos de lei (PLs) de criação do Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência em tramitação no Congresso Nacional. Ambos preveem que o fundo deveria ser gerido pelo Conade, nos moldes do que acontece em outras áreas de políticas públicas, tais como a dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI). Durante a 116ª reunião ordinária, a deputada federal Mara Gabrilli realizou apresentação sobre o fundo de reserva para a pessoa com deficiência.

O PL do Senado nº 587/2011 refere-se “à concessão de financiamento para as pessoas com deficiência que busquem capacitação, treinamento, qualificação, habilitação e reabilitação para o mercado de trabalho”. Ainda de acordo com a redação, trata-se de

ações que serão realizadas por instituições cadastradas no mencionado Fundo, na forma de regulamento, sendo que essas ações serão custeadas, até cem por cento, pelos encargos cobrados das citadas instituições (art. 1º); o financiamento será concedido prioritariamente para capacitação de mão de obra destinada aos setores do mercado laboral em que se verifique maior carência de preenchimento de vagas por pessoas com deficiência, com base nos dados apurados por meio da Relação Anual de Informações Sociais Rais (art. 2º); para se cadastrar no Fundo a instituição apresentará análise com as principais dificuldades de acesso das pessoas com deficiência ao setor do mercado laboral a que se destina o treinamento e justificará em que medida a formação contribuirá para redução dessas dificuldades (art. 3º); o mencionado fundo será custeado por: I) dotações do Orçamento da União; II) contribuições, doações e empréstimos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; e III) recursos oriundos de multas trabalhistas aplicadas pela não observância do contido no art. 93 da Lei nº 8.213/1991 (a empresa com cem ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência) (art. 4º) (Brasil, 2011b).

De acordo com as informações disponíveis na página do Senado Federal, esse projeto passou por emendas e foi aprovado em comissão, contudo, foi arquivado em 20 de dezembro de 2018, ao final da legislatura.

O outro instrumento de criação de um fundo para a área é o PL da Câmara dos Deputados nº 222/2015, que o nomeia como Fundo de Financiamento das Políticas Públicas de Apoio à Pessoa com Deficiência (Funped). O seu objetivo é “assegurar recursos para a promoção da acessibilidade, da autonomia, da inclusão e da participação social da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”. De acordo com este projeto, no que se refere às fontes do fundo, estão previstos “recursos provenientes de multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853/1989; dotações orçamentárias; doações de pessoas físicas e jurídicas; e contribuições de governos e organizações internacionais”. No entanto, este projeto de lei encontra-se parado desde 2017, quando houve apresentação de substitutivo e relatório favorável à sua aprovação na Comissão de Seguridade Social e Família.

A criação de um Fundo Nacional da Pessoa com Deficiência é um assunto delicado, pois demanda estratégias jurídicas, orçamentárias e políticas. Além disso, evidencia um importante ponto de tensionamento ao competir com outras áreas por recursos públicos, em um cenário de restrição fiscal agravado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

O que se reivindica, considerando a perspectiva da transversalidade, é que cada política pública construa ações específicas para garantir a participação e o acesso em igualdade de direitos e de oportunidades. Assim, os recursos para as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência devem estar contemplados no orçamento, nas políticas e na agenda de cada setor, tais como saúde, criança e adolescente, assistência social, idosos, habitação, cultura, meio ambiente, esporte etc.

Um argumento favorável ao fundo, no âmbito dos movimentos sociais, é o fato de não haver a garantia de que verbas recolhidas de aplicação de multas relacionadas à acessibilidade, inclusão e atendimento prioritário ou doações para políticas em favor das pessoas com deficiência sejam direcionadas a esse fim específico. Na inexistência deste fundo, os recursos vão para o tesouro do ente federado, não sendo necessariamente aplicados em prol das pessoas com deficiência.

Assim, é fundamental colocar em discussão os interesses e as vantagens da criação de um fundo desta natureza, a fim de garantir o melhor cenário possível para a efetivação de políticas públicas para todos. Se a opção for pela criação deste instrumento, é importante enfatizar que a existência de um fundo demanda um planejamento criterioso e estratégico que atenda às necessidades de financiamento da forma mais efetiva possível. É necessário cuidado, porém, para que a criação desse fundo não sirva como pretexto para reduzir a ênfase na transversalidade.

## 6.2 Benefício de Prestação Continuada e modelo único de avaliação da deficiência

O BPC foi tema recorrente nas plenárias do Conade, em 2018. Apesar das menções pontuais, os limites à concessão do benefício às pessoas com deficiência foram criticados. Em especial, foram ressaltadas as dificuldades e limitações para o cadastramento de pessoas com deficiência com vistas à manutenção do benefício e, conseqüentemente, o cancelamento de seus repasses em caso de omissão.

O BPC é um programa de transferência de renda que garante 1 salário mínimo (SM) mensal à pessoa com deficiência de qualquer idade ou à pessoa idosa com 65 anos ou mais, que comprovem não ter condições próprias de subsistência ou de tê-la provida por sua família. Para requerer o benefício, é necessário que a renda *per capita* do grupo familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo. O BPC, atualmente, é o principal benefício da proteção social básica da política de assistência social para o público em questão, promovendo segurança de renda para prevenção de situações de vulnerabilidade e de risco social.

Nesse cenário, é motivo de preocupação o descumprimento do orçamento da política de assistência social, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o ano de 2019. Conforme denunciado pela Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018 e seus anexos,<sup>18</sup> houve uma redução de 44% no valor da previsão orçamentária para o BPC da Assistência Social à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (referente à diferença entre o que foi aprovado pelo conselho e o que constou do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019). O Conade enviou ofícios a diversos órgãos (Advocacia-Geral da União – AGU, ao Ministério Público Federal – MPF, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS) a respeito deste tema.<sup>19</sup>

O modelo de avaliação da deficiência também foi debatido. Um dos maiores desafios do BPC é definir quem é elegível ao programa, visto que, para acessar o benefício, a pessoa com deficiência precisa passar por uma avaliação a fim de atestar o seu grau de limitação para participação na sociedade (Barbosa, Diniz e Santos, 2010, p. 45). Com a aprovação do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, com efeito a partir de 2009, a avaliação da deficiência passou a considerar os fatores sociais e ambientais, ultrapassando a visão médica restrita. O art. 16 do regulamento do BPC passa a estabelecer que tal avaliação tenha como base os parâmetros da

18. Disponível em: <<http://abre.ai/anLW>>.

19. A Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019) manteve o valor de R\$ 18.441.380.389 para a ação orçamentária 00IN na unidade orçamentária 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social), como denunciado pelo CNAS.

Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), o que contribuiu para o avanço do modelo social, ao compreender a deficiência como “resultado da relação entre um corpo com impedimentos e a sociedade, ou seja, é avaliada com base na participação de uma pessoa com impedimentos corporais na vida social” (Barbosa, Diniz e Santos, 2010, p. 46). Essa análise, com influência também da convenção, permite o entendimento da deficiência a partir da forma como a sociedade está organizada.

Contudo, essa forma de avaliação, definida por lei e aplicada como critério de acesso ao benefício, está sendo ameaçada em decorrência de algumas decisões do governo. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que altera o regulamento do BPC, esteve presente na agenda política do Conade, em 2018. Segundo falas de conselheiros da sociedade civil, as alterações propostas pelo decreto burocratizam e restringem o acesso da população usuária ao serviço ao impor medidas que caminhem para uma maior seletividade, tais como: nova regra de análise da renda da família que passou a considerar rendas eventuais e doações; revisão dos benefícios assistenciais pelo cruzamento de informações, gerando o bloqueio do benefício sem considerar as particularidades dos usuários; obrigatoriedade da inscrição no Cadastro Único (CadÚnico)<sup>20</sup> para se ter o acesso ao benefício, burocratizando o processo de requerimento, além da redução do tempo da avaliação da pessoa com deficiência, de 60 minutos para 30 minutos.

Também foi criticada a Resolução do INSS nº 637, de 19 março de 2018, que aprova o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária. Segundo os debates que tiveram lugar no conselho, sobretudo por parte dos conselheiros da sociedade civil, a referida resolução reforçaria o poder dos peritos na avaliação da deficiência, em detrimento de um modelo que enfatizasse uma compreensão mais ampla e multidisciplinar das condições de deficiência, com base no modelo social de avaliação previsto na LBI, na CDPCD e no Índice Brasileiro de Funcionalidade (IF-BR), já utilizado na instituição.

Críticos às novas medidas apontam que as alterações no regulamento desse programa possuem o caráter de “pente-fino” ao focalizar ainda mais na extrema pobreza e ao impor barreiras para a solicitação e manutenção do benefício. Dentre as modificações supracitadas, a redução do tempo de avaliação pode ser considerada uma das mais significativas, pois dificulta a realização da análise aprofundada do contexto do indivíduo e abre brechas para o fortalecimento do discurso médico normativo.

---

20. De acordo com o MDS, “o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras” (Brasil, 2015).

A perspectiva de avaliação adotada pelo BPC permite o entrelaçamento do impedimento corporal e da deficiência sob uma tentativa de catalogar o corpo deficiente acerca do que é ou não “normal”. Na tentativa de realizar uma avaliação mais justa, a LBI exige que o Brasil crie o modelo único de avaliação da deficiência para todas as políticas sociais, que deveria ter entrado em vigor até janeiro de 2018. Entretanto, o modelo ainda está em fase de elaboração, o que fez com que o Conade cobrasse respostas do governo durante as reuniões.

O processo de construção do modelo unificado está sendo conduzido a partir das diretrizes do IF-BR, que tem potencial para ser o instrumento base do documento. O referido instrumento foi elaborado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e consiste em 41 atividades que estão selecionadas em sete domínios, tendo como forma de avaliação a atribuição de uma pontuação (que varia em quatro níveis: 100, 75, 50, 25) para medir o grau de funcionalidade pela forma como a pessoa com deficiência realiza atividades cotidianas. As atividades são baseadas na CIF e a pontuação é uma adaptação da medida de independência funcional (MIF) (Pereira e Barbosa, 2016).

O debate sobre avaliação circunda as discussões sobre o modelo unificado e o BPC, visto que a construção do modelo tende a alterar, significativamente, a forma como as pessoas com deficiência terão acesso a políticas públicas, programas sociais e benefícios assistenciais, como é o caso do BPC. Os conselheiros do Conade, sobretudo os da sociedade civil, buscaram reforçar a importância do modelo biopsicossocial durante as reuniões, estabelecendo um contraponto a medidas como o Decreto nº 8.805/2016. O Conade somou forças com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o CNAS, que também se opuseram às recentes alterações no BPC.

### **6.3 Programa Criança Feliz**

O terceiro tema discutido na agenda política do Conade em 2018 foi o Programa Criança Feliz. Os conselheiros realizaram contribuições no sentido de incluir a perspectiva das crianças com deficiência no PFC. Apesar de o programa prever que o atendimento a crianças com deficiência até os 6 anos de idade (três anos a mais do que as crianças sem deficiência), ele não traz especificações sobre como deve ser este atendimento. Visando uma interlocução mais qualificada, duas conselheiras do Conade foram escolhidas para representar o conselho junto aos demais órgãos do governo federal em discussões posteriores sobre o tema.

### **6.4 Resolução conjunta Conade e Conanda**

O atendimento de crianças e adolescentes com deficiência no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) foi tema da Resolução Conjunta nº 1, de 24 de outubro de 2018, publicada pelo Conade e pelo Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.<sup>21</sup> A resolução é composta por 29 diretrizes que objetivam reconhecer crianças e adolescentes com deficiência como cidadãos plenos de direitos e capazes de expressar suas opiniões, buscar, receber e compartilhar informações e ideias e tomar decisões. Um dos pontos fundamentais nesse documento é a necessidade de atenção intersetorial e interdisciplinar no atendimento de suas demandas.

Cumprido ressaltar que a CDPCD dedica um artigo especialmente às crianças com deficiência e exige que os estados-partes tomem todas as medidas necessárias para a garantia do pleno exercício de todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em igualdade de condições e de oportunidades às demais crianças. Além disso, a convenção também inova ao abordar a infância sob a perspectiva de gênero, garantindo especial atenção às meninas com deficiência, por reconhecer que estas estão sujeitas a múltiplas formas de discriminação. Nesse contexto, em relação ao tema de gênero, a resolução conjunta sinaliza, em linha com a redação da LBI, que deverá ser garantido o “respeito à orientação sexual e a identidade de gênero de crianças e adolescentes com deficiência”, conforme art. 1º, XVIII.

Tal resolução aponta para um processo de articulação institucional entre os dois conselhos nacionais, ainda que limitado. De acordo com os registros dos conselheiros, o documento foi encaminhado relativamente pronto ao Conade, não constituindo um produto construído coletivamente entre ambos os conselhos.

### **6.5 Política Nacional de Educação Especial *versus* Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**

A proposta de atualização da PNEEPEI, apresentada pelo MEC na 117ª reunião ordinária do Conade, criada em 2018, durante o governo de Michel Temer, foi alvo de críticas dos conselheiros. Assim como ocorreu em relação à resolução conjunta com o Conanda, os conselheiros questionaram o MEC por não ter convidado o Conade para participar da formulação da política.

São diversas as preocupações em torno da revisão da PNEEPEI, a primeira delas tem origem no seu próprio título, que teve como proposta a retirada da parte que se refere à *educação inclusiva*, mantendo somente Política Nacional de Educação Especial. Isso demonstra uma perspectiva de atenção educacional diferente daquela preconizada nos principais documentos de direitos humanos, colocando a educação inclusiva simbolicamente em segundo plano.

Conselheiros do Conade teceram críticas ao conteúdo do documento proposto, que privilegiaria o modelo de educação especial. Por esta razão, tal proposta sofreu muitas críticas quando apresentada, no primeiro semestre de 2018. Além

---

21. Disponível em: <<http://abre.ai/anL0>>.

de apresentar divergência com a LBI e a CDPCD na medida em que retoma o *atendimento educacional especializado (AEE)*, a ser ofertado por profissional especializado em uma deficiência, distancia as possibilidades de inclusão mediante um processo educativo e pedagógico que tenha por objetivo superar as barreiras que são criadas, inclusive, por esse próprio formato de separação. O documento apresentado também se distancia de outro importante dispositivo, a Declaração de Salamanca, uma das principais referências no âmbito da educação inclusiva.

Foram diversas as manifestações públicas contrárias à esta reforma da PNE-EPEI, por meio de posicionamentos individuais e institucionais. A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), por meio do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença (Leped), da Faculdade de Educação, publicou um documento contrário ao projeto sob o título *Em defesa da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva: análise e manifestação sobre a proposta do governo federal de reformar a PNEEPEI* (Leped e FE/Unicamp, 2018),<sup>22</sup> publicado em maio de 2018. A seguir parte das preocupações sinalizadas na publicação.

A referida proposta diz visar à atualização da PNEEPEI, decorridos 10 anos de sua promulgação. A intenção de “atualizar” essa importante e bem sucedida política pública seria desejável caso houvesse o objetivo de monitorar e aperfeiçoar sua implementação com base em estudos e pesquisas sobre o processo de implantação de suas diretrizes, no âmbito das escolas. Todas as iniciativas que fogem do padrão de monitoramento nesse sentido tornam-se achismos e não revelam a situação real sobre os aspectos eventualmente a serem alterados. Isso torna toda e qualquer mudança uma mera reforma, que não implica “atualizar” ou “aprimorar” a PNEEPEI. Além disso, o fato de a atual gestão do MEC propor retirar do nome da Política o termo “na Perspectiva da Educação Inclusiva” revela o caráter retrógrado da proposta (Leped e FE/Unicamp, 2018, p. 6).

O Leped também explica que a origem dessa reforma remonta a práticas iniciadas anteriormente no âmbito da educação, conforme trecho a seguir.

Cabe informar que essa proposta de “atualização” é a segunda investida do Governo Federal contra os avanços da inclusão escolar. A primeira foi no texto de Introdução da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, homologado pelo MEC em 20 de dezembro de 2017. O texto final suprimiu integralmente as contribuições feitas por educadores, pesquisadores e membros da sociedade civil nas duas versões anteriores (de 2015 e 2016). Ao interferir diretamente no processo democrático de consulta pública, o MEC suprimiu um detalhado conteúdo que tratava dos seguintes temas subsidiários ao trabalho das escolas: Atendimento Educacional Especializado – AEE; estudo de caso; plano de AEE; ensino do Sistema Braille; ensino do uso do Soroban; estratégias para autonomia no ambiente escolar; orientação e mobilidade; ensino do uso de recursos de tecnologia assistida; ensino do uso da Comunicação Alternativa

---

22. Disponível em: <<http://abre.ai/anL2>>.

e Aumentativa – CAA; estratégias para o desenvolvimento de processos cognitivos; estratégias para enriquecimento curricular; profissional de apoio; tradutor/intérprete da Língua Brasileira de Sinais/Língua Portuguesa; guia intérprete (Leped e FE/Unicamp, 2018, p. 7).

Em 19 de novembro de 2018, o MEC realizou, em parceria com o Conselho Nacional de Educação (CNE), uma audiência pública para debater o documento e o submeteu à consulta pública até o dia 23 de novembro de 2018. Na semana anterior, a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados promoveu um seminário em conjunto com a Comissão de Educação para discutir a atualização da PNEEPEI.

Salienta-se que as recentes mudanças administrativas do governo federal podem prejudicar esta atualização. O Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, alterou cargos e departamentos do governo federal, dentre os quais a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, responsável pelos assuntos relacionados à educação de pessoas com deficiência. Esta secretaria contava, dentre outros setores, com: uma Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania que dispunha de uma Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar e uma Coordenação-Geral de Direitos Humanos; uma Diretoria de Políticas de Educação Especial composta por uma coordenação-geral da política pedagógica da educação especial, uma coordenação-geral da política de acessibilidade na escola e uma coordenação-geral de articulação da política de inclusão nos sistemas de ensino. A partir do novo decreto, os assuntos relacionados à educação das pessoas com deficiência estão a cargo de uma secretaria de modalidades especializadas de educação, que dispõe de: uma Diretoria de Acessibilidade, Mobilidade, Inclusão e Apoio a Pessoas com Deficiência e uma Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos.

Independentemente das modificações em curso, a CDPCD e a LBI devem balizar qualquer política pública do país, pois apresentam elementos fundamentais para a concepção de igualdade de direitos e oportunidades, de liberdades fundamentais e acessibilidade em diferentes áreas e políticas públicas. O desafio maior do MEC, nesse sentido, é garantir a efetivação do que está prescrito nesses documentos no âmbito da política educacional, estabelecendo a educação inclusiva como prioridade e garantindo recursos para sua implementação.

## **6.6 Inclusão em concursos e processos seletivos públicos**

A inclusão de pessoas com deficiência em concursos e processos seletivos públicos foi debatida pelo Conade na 118ª reunião ordinária. Um servidor do Ministério do Trabalho (MTb) apresentou análise realizada pelo órgão, sobre as alterações trazidas pelos Decretos nºs 9.508, de 24 de setembro de 2018, e 9.546, de 30 de outubro

de 2018, indicando como e de diferentes formas as pessoas com deficiência foram prejudicadas em decorrência da edição destes dispositivos. Além disso, argumentou sobre a inobservância de seis artigos da CDPCD. Esses decretos tratam da reserva de vagas em cargos e empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta e da exclusão da previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência.

As mudanças previstas nos decretos, pelo seu teor, foram questionadas por diferentes instituições da sociedade civil e por movimentos de pessoas com deficiência de diversas regiões do país. Um dos desdobramentos que ilustram tal impacto foi o posicionamento da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiências e Idosos (Ampid). Em nota pública, a associação citada:

se manifesta contrária às alterações do Decreto nº 9.546, de 30 de outubro de 2018 que modificou o Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018, para excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos (Ampid, 2018).

A Ampid alerta para a intenção governamental de excluir a adaptação de provas físicas independentemente da atividade ou função, ferindo normas constitucionais e leis ordinárias. Em documento fundamentado com base na CF/1988, na CDPCD e na LBI, a associação convoca o Ministério Público e o Congresso Nacional a intervirem diante do que considera um retrocesso.

### **6.7 Documento de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista**

A criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTA), proposta pelo PL nº 10.119/2018, gerou debates no conselho. Alguns conselheiros mostraram-se favoráveis; outros, contrários, argumentando que tal medida poderia gerar uma nova hierarquia entre as pessoas com deficiência e novos estigmas em relação às pessoas com transtorno do espectro autista.

Também foi apontado que o projeto se orienta pelo modelo médico de avaliação da deficiência, pois a emissão da carteirinha seria efetivada mediante laudo médico. Desta forma, além das tensões apontadas, a proposta também não estaria alinhada ao modelo biopsicossocial que orienta a CDPCD. Não houve deliberações a respeito.

## **7 CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES DO CONADE**

É importante reforçar que a discussão em torno das pautas foi dificultada devido à relação complexa e conflituosa que se fez perceber, em muitos momentos de 2018, entre o Conade, a SNDPD e o MDH. A relação de conflito e distanciamento foi

expressa publicamente pelo presidente do conselho, por meio do boletim informativo do Conade, publicado em maio de 2018.<sup>23</sup> Neste documento, o presidente do conselho afirmou que

Sempre que procuramos o secretário nacional da pessoa com deficiência para apresentar os pleitos do Conade, a justificativa que ouvimos é que o órgão não dispõe de recursos para a execução da atividade proposta (...) o que está faltando é criatividade, diálogo, mais diálogo e ainda mais diálogo da SNDPD com o Conade (...) a SNDPD não faz seu dever de casa como deveria (Muniz, 2018).

Dentre as principais tensões mencionadas, destaca-se a reprovação do Plano de Ação Anual da SNDPD, na 114ª reunião ordinária do conselho. É importante ressaltar que tal atribuição consta explicitamente no rol de atribuições do colegiado, como demonstrado na segunda seção deste trabalho.

Durante as reuniões do Conade em 2018, três grandes temas foram muito frequentes: *i*) a discussão sobre a revisão do regimento interno; *ii*) a gestão de conflito entre o Conade e a SNDPD; e *iii*) as tensões quanto aos recursos disponíveis para a gestão cotidiana do Conade, em especial, os recursos para pagar diárias e deslocamento dos conselheiros para comparecerem às reuniões plenárias e comissões do colegiado.

Assim, em um cenário desafiador do ponto de vista da articulação política e dos recursos financeiros disponíveis, a produção do conselho foi relativamente limitada e sua atuação política prejudicada, mantendo-se aquém de suas atribuições formais. As competências de caráter transversal,<sup>24</sup> que envolvem relacionamento com os demais órgãos e entidades da administração pública, foram as mais prejudicadas. Embora seja possível notar pontos de articulação com o Conanda, com o MEC, com o MTb e com o MDS, estes momentos foram limitados e circunscritos a um papel secundário e complementar por parte do Conade.

A atribuição de “acompanhar e apoiar as políticas e as ações dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” foi exercida por meio da publicação de um documento orientador para criação, funcionamento e reestruturação de conselhos. Apesar de sua importância, o documento enfatizou, sobretudo, princípios gerais, não havendo um real acompanhamento das atividades cotidianas dos conselhos subnacionais. A escassez de recursos dificultou a atuação nesta temática.

23. Disponível em: <<http://abre.ai/anL8>>.

24. Tais como as atribuições de “aprovar os planos e programas da administração pública federal direta e indireta”; “acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana, reabilitação e outras relativas à pessoa com deficiência”.

As atribuições relacionadas à aprovação do Plano de Ação Anual da SNDPD e acompanhamento da elaboração e execução da proposta orçamentária do MDH,<sup>25</sup> não têm sido aplicadas a contento. Por um lado, é verdade que o Conade exerceu tais atribuições, reprovando o plano referente ao ano de 2018. Por outro lado, a atuação foi pouco efetiva, pois a SNDPD manteve a sua execução.

As atribuições relacionadas ao monitoramento da Política Nacional para a Pessoa com Deficiência<sup>26</sup> foram exercidas com maior sucesso, apesar da abrangência limitada diante da complexidade de setores e políticas que demandam atenção. Destaca-se aqui a atuação na regulamentação dos arts. 45 e 122 da LBI e a criação de uma comissão específica para o monitoramento e acompanhamento da referida lei.

Ressalta-se, contudo, que a comissão de monitoramento da LBI somente foi criada no segundo semestre de 2018 e atualmente enfrenta problemas relacionados aos recursos necessários para seu funcionamento, assim como sobreposição de competências em relação às outras comissões permanentes, como apontam alguns conselheiros. Apesar dos avanços, o ano de 2018 é encerrado sem que haja um efetivo monitoramento dos processos de regulamentação, implementação e implantação dos direitos mencionados na LBI.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo realizar uma análise crítica sobre o modelo de atuação do Conade ao longo de 2018 e de suas pautas principais, na busca por compreender as principais demandas do colegiado, no curto, médio e longo prazos. O trabalho foi baseado em metodologia de caráter qualitativo, utilizando-se diversas fontes documentais e entrevistas com conselheiros e com a secretaria executiva do conselho.

Para além de retomar o histórico de surgimento do conselho, a pesquisa-base debruçou-se sobre a sua estrutura e funcionamento ao longo de 2018, ressaltando as limitações e os gargalos que impactaram sua atuação, bem como as medidas tomadas pelo MDH no intuito de minorar tais dificuldades. Na sequência, realizou-se análise da agenda política do Conade, ressaltando os temas centrais discutidos nas reuniões plenárias do mesmo ano. Esta agenda recebeu atenção especial na sua relação com o cenário político e com os dispositivos legais em vigor.

Conforme demonstrado, o colegiado deu forte ênfase à discussão em torno da revisão de seu regimento interno. Tal processo consumiu importante tempo de discussão e reflexão dos conselheiros. Embora a revisão do documento apresente

25. "Aprovar o Plano de Ação Anual da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência" e "acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do MDH".

26. "Monitorar a implantação de uma Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência" e "acompanhar o desempenho dos programas e projetos da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência".

pontos relevantes e necessários, a predominância desta pauta e a falta de uma metodologia mais clara e rigorosa para a realização das reuniões terminaram por eclipsar atribuições centrais do colegiado.

Apesar do regimento interno ter sido a pauta mais enfatizada e transversal às várias reuniões plenárias, o Conade tratou de diversos assuntos de fundamental importância, alinhados às políticas para pessoas com deficiência, conforme foi possível observar. Contudo, tais abordagens ocorreram de modo pontual, não gerando resultados concretos ou, em alguns casos, produzindo encaminhamentos puramente burocráticos, tais como enviar ofícios ao MDH pedindo posicionamento ou esclarecimentos sobre determinados temas.

Mais que aprovar planos e programas, conforme maior parte das atribuições previstas em regimento, o Conade necessita participar da formulação das políticas públicas, acompanhar o planejamento e avaliar a execução das demandas de investimento, algo que precisa estar definido na proposta orçamentária do órgão gestor e que carece de efetivação no cenário atual.

O Conade atravessa um momento difícil em termos de organização estratégica e concretização de suas competências. É preciso considerar que funciona dentro de estrutura institucional mais ampla e demanda condições materiais concretas para seu pleno funcionamento. Suas limitações administrativas e políticas expressam as tensões e disputas em torno da construção de políticas públicas para as pessoas com deficiência no cenário político atual.

Assim, este trabalho conclui que o papel político do Conade precisa ser reforçado. Para tanto é necessário atuar em algumas frentes. Em primeiro lugar, é basilar que o conselho tenha garantido os recursos humanos e financeiros para seu funcionamento. Em segundo, faz-se necessário o desenvolvimento de um modelo de relacionamento menos conflituoso entre o colegiado e o órgão gestor. Ademais, o próprio conselho (e seus conselheiros) precisa fortalecer a articulação institucional com outros órgãos da administração pública. Na ausência de um padrão sistemático de articulação, o colegiado termina por desenvolver um olhar “para dentro”, como no exemplo da revisão do regimento interno.

Diversas pautas que estiveram presentes ao longo de 2018 – tais como a regulamentação da LBI, o BPC, o modelo de avaliação da deficiência e a proposta de criação do Fundo Nacional para a Pessoa com Deficiência, são estratégicas para a instituição em um horizonte de médio e longo prazo.

Em momento político delicado, em que é realizado um amplo processo de transição de governo em nível federal, o Conade precisa mostrar claramente quais são suas principais bandeiras e focos de atuação. Tal iniciativa parece fundamental para a conformação do papel a ser desempenhado pelo colegiado nos próximos anos.

Do mesmo modo, as conferências nacionais dos direitos das pessoas com deficiência são espaços fundamentais no processo de participação social. Fortalecê-las torna-se essencial para a visibilidade do colegiado como um espaço efetivo de controle social, aproximando-o simbólica e politicamente das pessoas com deficiência de todo o país.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, UFRGS, v. 15, p. 112-146, 2013.

AMPID – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE DEFESA DOS DIREITOS DOS IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. **Nota contra as alterações do Decreto nº 9.546/2018 que restabelece a compatibilidade de funções e deficiência (aptidão plena) do candidato para concursos públicos**. Brasília: Ampid, 2018.

BARBOSA, L.; DINIZ, D.; SANTOS, W. Diversidade corporal e perícia médica no benefício de prestação continuada. *In*: BARBOSA, L.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. (Org.). **Deficiência e Igualdade**. Brasília: Editora Letras Livres: Editora UnB, 2010.

BRASIL. Decreto nº 91.872, de 4 de novembro de 1985. Institui Comitê para traçar política de ação conjunta, destinada a aprimorar a educação especial e a integrar, na sociedade, as pessoas portadoras de deficiências, problemas de conduta e superdotadas. **Diário Oficial**, Brasília, 5 nov. 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.481, de 29 de outubro de 1986. Dispõe sobre a atuação da Administração Federal no que concerne às pessoas portadoras de deficiências, institui a Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 30 out. 1986.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 out. 1989.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 914, de 6 de setembro de 1993. Institui a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 set. 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.680, de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. **Diário Oficial**, Brasília, 19 out. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999. Cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – Conade, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2 set. 1999a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 21 dez. 1999b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.030, de 20 de abril de 1999. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto no 1.680, de 18 de outubro de 1995, que dispõe sobre a competência, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. **Diário Oficial**, Brasília, 22 abr. 1999c.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3638, de 2000. **Institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. **Diário Oficial**, Brasília, 9 out. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 set. 2007a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.215, de 26 de setembro de 2007. Estabelece o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, com vistas à implementação de ações de inclusão das pessoas com deficiência, por parte da União Federal, em regime de cooperação com municípios, estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência – CGPD, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 set. 2007b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 26 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: SDH/PR-SNPD, 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. **Diário Oficial**, Brasília, 18 nov. 2011a.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 587, de 2011. **Cria o Fundo Nacional de Apoio à Pessoa com Deficiência**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 21 set. 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **Cartilha do Censo 2010 – pessoa com deficiência**. Brasília: SDH/PR; SNPD, 2012a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Brasília: SDH/PR; SNPD, 2012b.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). **Guia dos conselhos nacionais**. Brasília: SGPR, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial**, Brasília, 7 jul. 2015a.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 222, de 2015. **Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE**. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal, 16 abr. 2015b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 15 dez. 2016a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 8 jul. 2016b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. **Diário Oficial**, Brasília, 25 set. 2018a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.546, de 30 de outubro de 2018. Altera o Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018, para excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos. **Diário Oficial**, Brasília, 31 out. 2018b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único**: o que é e para que serve. Brasília: MDS, 2 jul. 2015. Disponível em: <<http://abre.ai/anNj>>. Acesso em: 7 jan. 2018c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial**, Brasília, 2 jan. 2019a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. **Diário Oficial**, Brasília, 2019b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial**, Brasília, 1º jan. 2019c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial**, Brasília, 17 dez. 2019d.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018**. Brasília: CNAS, 2018.

CONADE – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. **Documento Orientador para a criação, funcionamento e reestruturação de conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal de defesa dos direitos da pessoa com deficiência**. Brasília, 2018. 35p.

FRAGA, M.; SOUSA, A. Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: o desafio da inclusão social. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 11, n. 2, p. 418-423, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho nacional dos direitos das pessoas com deficiência na visão de seus conselheiros.** Relatório de Pesquisa: Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos Conselheiros. Brasília: Ipea, 2012.

LEPED – LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ENSINO E DIFERENÇA; FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – FE/UNICAMP. **Em defesa da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.** São Paulo: Leped/FE/Unicamp, 2018.

MUNIZ, A. Fala presidente: a crise e o controle social. **Boletim Informativo do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**, n. 9, maio de 2018.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência.** Cidade de Guatemala: OEA, 1999.

PEREIRA, E. L.; BARBOSA, L. Índice de Funcionalidade Brasileiro: percepções de profissionais e pessoas com deficiência no contexto da LC 142/2013. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Brasília, v. 21, n. 10, p. 3017-3026, 2016.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo:** um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Funag, 2012.

SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas.** v. 2. Brasília: Enap, 2006.



## CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

João Cláudio Basso Pompeu<sup>1</sup>  
Julianna Paz Japiassu Motter<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar de forma crítica os principais temas presentes na agenda do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), ao longo do ano de 2018, na tentativa de compreender melhor a atuação desse colegiado e a forma de execução de suas principais atribuições. Ele é o resultado de uma parceria realizada em 2018 entre o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e o Ipea, na qual o instituto analisou a situação dos vários conselhos vinculados ao MDH e forneceu sugestões de curto e longo prazos para o aprimoramento destes órgãos. O capítulo não contempla as mudanças ocorridas no ano de 2019 que afetaram significativamente os conselhos ligados aos direitos humanos. Nas considerações finais, há alguns comentários sobre estas mudanças.

Para tanto, a pesquisa utilizou-se de metodologia qualitativa, com base em um conjunto variado de fontes, a saber: *i*) as atas das reuniões plenárias do CNCD/LGBT, compreendidas entre outubro de 2017 e dezembro de 2018; *ii*) os resumos executivos destas reuniões ordinárias; *iii*) as gravações de áudio das reuniões; *iv*) a análise das propostas relativas ao CNCD/LGBT, presentes na III Conferência Nacional LGBT, cuja etapa nacional ocorreu entre 24 e 27 de abril de 2016, em Brasília/DF; e *v*) entrevistas realizadas com o responsável pela Secretaria Executiva do CNCD/LGBT, com o presidente, o vice-presidente do conselho e conselheiros. A introdução deste livro apresenta algumas considerações sobre a metodologia utilizada nos capítulos.

---

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

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <juliannamotter@gmail.com>

O texto está dividido em cinco partes. A primeira delas faz um resgate histórico sobre a legislação, a participação social das pessoas LGBT e a criação do CNCD/LGBT. A estrutura e funcionamento do conselho são abordados na sequência. A terceira parte adentra em elementos mais específicos sobre as discussões realizadas pelo conselho ao longo de 2018, com desdobramentos de curto e de longo prazo, analisados criticamente à luz dos dispositivos legais nacionais e internacionais ratificados pelo Brasil, além de seus impactos na sociedade, sobretudo em relação aos movimentos LGBTs. A quarta parte tece algumas considerações sobre a agenda política do conselho no período. A última parte compreende as considerações finais do capítulo.

## 2 BREVES APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS LGTBs E A CRIAÇÃO DO CNCD/LGBT

O Censo Demográfico não contém dados sobre a população LGBT. A inexistência de dados sobre esse grupo consiste em um grande problema na elaboração de políticas públicas e no levantamento de demandas, sendo, inclusive, um ponto altamente discutido pelo conselho. As informações e dados relacionados a essa população sempre foram coletados por organizações não governamentais (ONGs), como o Grupo Gay da Bahia, que faz levantamentos sobre a taxa de mortalidade de pessoas LGBTs através de notícias e outras fontes informais.<sup>3</sup>

A trajetória política do movimento LGBT nasceu de uma história de luta pela conquista de políticas públicas de saúde. O primeiro grupo homossexual organizado de que se tem notícia, o SOMOS – movimento de afirmação homossexual criado em São Paulo, em 1978 –, teve seu crescimento diretamente relacionado à eclosão do período da epidemia de HIV/aids no Brasil.

Ao longo do tempo, diferentes grupos se formaram, como movimento homossexual brasileiro (MHB, no período de formação do Somos: Grupo de Afirmação Homossexual), movimento de *gays* e lésbicas (MGL, a partir de 1993), movimento de *gays*, lésbicas e travestis (GLT, 1995), movimento de *gays*, lésbicas e simpatizantes (GLS), movimento de *gays*, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (GLBT, 1999). A sigla GLS é comumente utilizada até hoje.

Entende-se que o termo “LGBT”, que se refere atualmente ao movimento, é uma expressão em constante disputa. Rodrigues (2014), a partir da análise de registros de encontros de militantes, acredita que, até a década de 1990, essa população era designada pelo termo genérico “homossexuais”. No decorrer da década de 1990, começa-se a falar em “lésbicas” e “*gays*”. Nos anos 2000, começam a ser usados mais comumente os termos “bissexuais” e “travestis”. A população LGBT

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2GFnx6c>>.

adquire uma visibilidade que lhe era negada. Para Simões e Facchini (2009), até 1992, o movimento social era conhecido como “movimento homossexual brasileiro”. O termo “lésbica” só começou a ser utilizado nas instâncias do movimento a partir de 1993, sendo inserido na menção “*gays* e lésbicas”, dentro dos encontros das organizações, a partir de 1995, ano em que foi criada a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis (ABGLT), uma das principais organizações do país.

A expressão atualmente mais utilizada – LGBT – simplifica e sintetiza, de forma mais ampla, o movimento de lésbicas, *gays*, bissexuais, transexuais e transgêneros, e outras identidades de gênero e sexuais. O uso desta expressão se convencionou e generalizou a partir das Conferências Nacionais LGBTs (a primeira delas aconteceu em 2008).

Vale ressaltar que “o movimento LGBT, assim como os sujeitos que pretende representar, carrega as ambivalências, os paradoxos e as tensões que constituem a sociedade e a cultura em que estão mergulhados” (Simões e Facchini, 2009, p. 12), o que significa que as experiências sociais desses indivíduos constituem particularidades de acordo com o contexto em que cada um está inserido e as opressões estruturais às quais estão submetidos. Além disso, significa que as consequências do fato supracitado tiveram desdobramentos históricos nas demandas, conquistas e visibilidades.

Esse destaque é importante para a compreensão de que o CNCD/LGBT é composto por representantes de grupos que se distinguem completamente. Nesse sentido, é preciso salientar as especificidades das situações de vida enfrentadas em dois sentidos mais amplos: primeiro, de que se trata de sujeitos de orientações sexuais-afetivas não heterossexuais (*gays*, lésbicas, bissexuais etc.); e, segundo, mas não menos importante, de que se trata de sujeitos com identidades de gênero em não conformidade com a interpretação biológica do gênero e do corpo (travestis, transexuais e demais identidades não cisgênero).<sup>4</sup> Essas duas questões podem se transversalizar, como tantos outros marcadores sociais, mas havendo, assim, uma presumida discordância em determinadas pautas que encontram interseções com questões de gênero, classe e, especialmente, raça.

Sendo um dos mais discriminados segmentos da população brasileira, a comunidade LGBT foi uma das últimas a instituir um Conselho Nacional que defendesse seus interesses.

O CNCD surgiu, em sua formação inicial, com o Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001. Vinculado ao então Ministério da Justiça (MJ), o conselho era um órgão direcionado à discussão de garantia de direitos e formulação de políticas

---

4. Cisgeneridade é o termo utilizado para designar sujeitos que estão em conformidade entre o gênero socialmente construído e o corpo biológico.

públicas para inclusão dos grupos historicamente vulneráveis – ele enfocava principalmente a questão étnico-racial. Reconhecendo a importância desta questão em um país onde mais da metade da população é negra e tem indicadores sociais inferiores aos da população branca, a Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, criou o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR (Ribeiro, 2012).

Com a criação do CNPIR, o CNCD sofreu alterações. O Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005 (Brasil, 2005), passou a prever a participação de representantes LGBT na composição do conselho. Enfim, o Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, confere ao CNCD suas atuais características, determinando em seu art. 1º que o “Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, (...) tem por finalidade (...) formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT” (Brasil, 2010).

Apenas em 2010, portanto, o CNCD/LGBT se transforma em uma instância formal de representação dos interesses da comunidade LGBT. Desde a sua criação, o conselho já publicou 28 resoluções, 12 moções e 34 notas públicas (sendo 29 notas numeradas, três notas de pesar e duas notas sem número).<sup>5</sup> Estes documentos podem ser entendidos como orientações, normatizações e posicionamentos do conselho perante a sociedade e as políticas estatais. A maioria das resoluções trata do funcionamento interno do CNCD/LGBT. É válido ressaltar que o conselho vinha atuando para a preservação da sua memória, visto que nem todas as resoluções estão disponíveis ao acesso público e que, dadas as transições de funcionários e governos, algumas se perderam e, por isso, não constam no *site* do conselho. No período analisado (entre outubro de 2017 e dezembro de 2018), não foram publicadas moções, mas apenas três notas: duas de pesar e uma de repúdio à liminar da Justiça Federal referente à reorientação sexual.

Um marco do CNCD/LGBT em seu estágio inicial, foi a elaboração do Programa Brasil sem Homofobia, lançado em 2004, fruto da atuação do CNCD e de entidades da sociedade civil (Ribeiro, 2012). Além desta iniciativa, vale ressaltar, também, a criação do Pacto de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, em 2018, firmado entre o governo federal e os governos estatais e municipais. O pacto, tal como o programa, tem extensão e impacto em todo o país.

Uma das mais relevantes atribuições do CNCD/LGBT é a coordenação das Conferências Nacionais LGBT, momento em que a sociedade civil discute a política e formula proposições ao governo federal. Até hoje foram realizadas três conferências nacionais: a primeira, em junho de 2008, na qual foram aprovadas 559 propostas

---

5. Quase todos esses documentos estão disponíveis em: <<https://bit.ly/32tj3YG>>.

em 10 eixos temáticos; a segunda, em dezembro de 2011, na qual foram aprovadas 74 diretrizes em 15 eixos temáticos; e a terceira, em abril de 2016, na qual foram aprovadas 192 propostas em quatro eixos temáticos. A quarta conferência, que estava prevista para ser realizada em 2019, não aconteceu.

Mesmo com essas iniciativas, ativistas e gestores estaduais de políticas públicas ligadas aos direitos humanos afirmam em entrevistas que, apesar da existência de um número relevante de programas, documentos, iniciativas e eventos elaborados pela sociedade civil e o Estado, há uma incapacidade em transformar as políticas públicas em medidas eficazes e estáveis (Mello, Rezende e Maroja, 2012).

### 3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

#### 3.1 Composição

O CNCD/LGBT era um órgão colegiado permanente de caráter consultivo que integrava, até o final de 2018, a estrutura do então Ministério dos Direitos Humanos (transformado, no início de 2019, em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MDH).<sup>6</sup> Sua composição é paritária e, até o início de 2019, enquanto vigorou o Decreto nº 7.388, de 13 de dezembro de 2010, o conselho contava com quinze membros do governo e quinze da sociedade civil. Os membros dos órgãos governamentais e seus respectivos suplentes eram indicados pelos titulares dos órgãos representados, ao passo que as entidades representativas da sociedade civil – titulares e suplentes – eram escolhidas mediante processo seletivo público convocado por edital público e realizado noventa dias antes do término do mandato vigente. O mandato tinha duração de dois anos, sendo que os membros do governo podiam ser reconduzidos permanentemente, ao passo que só era permitida uma recondução para os representantes da sociedade civil. O Decreto nº 7.388 (Brasil, 2010) afirmava que os representantes da sociedade civil deveriam ser escolhidos entre entidades:

- a) voltadas à promoção e defesa de direitos da população LGBT;
- b) da comunidade científica, que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população LGBT;
- c) nacionais, de natureza sindical ou não, que congreguem trabalhadores ou empregadores, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT; e
- d) de classe, de caráter nacional, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT.

6. Observa-se que no Decreto nº 7.388, de 2010, o CNCD/LGBT ainda aparece vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Dessa forma, o decreto deixava em aberto a composição do conselho, que poderia ser renovada a cada nova eleição.

A composição do CNCD até o início de 2019 está apresentada no quadro 1.

**QUADRO 1**  
**Composição do CNCD/LGBT**

Governo	Sociedade civil
Casa Civil – Presidência da República	Associação Brasileira de Lésbicas (ABL)
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros (Antra)
Ministério da Educação (MEC)	Articulação Brasileira de Gays (Artgay)
Ministério da Cultura (MinC)	Rede Nacional de Negras e Negros LGBT (Rede Afro LGBT)
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	Fórum Nacional de Travestis e Transexuais (FONATRANS)
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Aliança Nacional LGBTI
Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda (SPS/MF)	Associação Brasileira de Estudos da Homocultura (ABEH)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	ArtJovem LGBT
Ministério da Saúde (MS)	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
Ministério do Trabalho (MTb)	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Ministério do Turismo (MTur)	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Secretaria de Direitos Humanos	Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
Secretaria Geral/PR	Rede Nacional de Pessoas Trans (Rede Trans Brasil)
Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE)
Secretaria de Políticas para as Mulheres	Conselho Nacional do Trabalho (CNTB)

Fonte: Site do CNCD/LGBT e consulta telefônica a servidores do MDH. Disponível em: <<https://bit.ly/2MLXXOK>>. Elaboração dos autores.

Com as recentes mudanças administrativas promovidas pelo governo eleito, a composição da representação governamental do conselho teve alterações. Além disso, em outubro de 2019 seria realizado o processo eleitoral para escolha dos conselheiros da sociedade civil no período de 2019 a 2021, os quais deveriam tomar posse em dezembro. Com as mudanças no caráter e composição do conselho ocorridas em junho de 2019, até o momento da elaboração deste capítulo, não temos notícia sobre a realização dessa eleição.

### 3.2 Competências

O CNCD/LGBT (Brasil, 2018b) tem as seguintes competências:

I - participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT;

II - propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNLGBT;

III - propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT;

IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados;

V - apresentar sugestões para elaboração do planejamento plurianual, estabelecimento de diretrizes orçamentárias e alocação de recursos no orçamento anual do Governo Federal, visando à implantação do PNLGBT;

VI - apresentar sugestões e aperfeiçoamentos sobre projetos de lei que tenham implicações sobre os direitos e cidadania da população LGBT;

VII - participar da organização das conferências nacionais para construção de políticas públicas para a população LGBT;

VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT;

IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação;

X - fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT;

XI - propor realização de campanhas destinadas à promoção de direitos da população LGBT e ao combate à discriminação e preconceito;

XII - propor realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e inclusão da população LGBT; e

XIII - analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas.

Foge aos objetivos deste capítulo a discussão sobre as competências do conselho. Ainda assim, cabe salientar que a quantidade de competências previstas não pode ser atendida, tendo em vista a falta de condições estruturais do conselho, como se verá neste capítulo.

### 3.3 Recursos orçamentários

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do conselho advêm das ações orçamentárias assinaladas para o MDH. Assim, o CNCD opera com recursos orçamentários compartilhados pelo órgão gestor de direitos humanos. Cabe lembrar que o Decreto nº 7.388 (Brasil, 2010) estabelece que:

Art. 11. Para o cumprimento de suas funções, o CNCD contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Os conselheiros avaliam, no entanto, que os recursos orçamentários atualmente existentes não são suficientes para o cumprimento das atividades do conselho. A seção 5 deste trabalho trata mais detidamente deste ponto.

### 3.4 Estrutura interna

De acordo com seu regimento interno, estabelecido pela Resolução CNCD/LGBT nº 27, de 26 de outubro de 2018 (Brasil, 2018a), o conselho tem a seguinte estrutura funcional: Plenário, Mesa Diretora (composta pela Presidência, Vice-Presidência e Presidências das Câmaras Técnicas Permanentes), Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Secretaria Executiva.

FIGURA 1  
Estrutura do CNCD/LGBT



Fonte: Regimento Interno do CNCD/LGBT (Brasil, 2018b).  
Elaboração dos autores.

O Plenário era o fórum de deliberação conclusiva do conselho. Ao Plenário cabia empreender reflexões e discussões sobre as matérias encaminhadas ao CNCD, bem como tomar as decisões que lhe eram cabíveis por meio de resoluções. Competia ainda ao Plenário escolher o presidente e o vice-presidente do CNCD/LGBT na primeira assembleia ordinária de cada ano, havendo alternância entre sociedade civil e poder público no exercício dos cargos, cujos mandatos tinham duração de um ano.

Cabia à Secretaria Executiva promover o apoio administrativo, técnico e jurídico e os meios necessários à execução dos trabalhos do conselho e seu pleno funcionamento. Além de elaborar as pautas de discussão e secretariar as assembleias, a Secretaria era responsável por elaborar, registrar, encaminhar e arquivar os documentos e correspondências determinados pelo Plenário ou pela Presidência, bem como divulgar as resoluções do conselho. A Secretaria Executiva era constituída pelo secretário-executivo – que não deveria ser um dos conselheiros – e demais servidores designados pelo MDH, contando com apenas dois colaboradores.

As câmaras técnicas eram instâncias de assessoria técnica ao Plenário, constituídas por até dez integrantes conselheiros titulares do CNCD/LGBT, com mandato de um ano, permitida a recondução. Essas câmaras poderiam convidar também membros externos ao conselho. Existia, ainda, a possibilidade de criação de Subcomissões e Grupos de Trabalho.

**QUADRO 2**  
**Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Comitês do CNCD/LGBT**

Câmaras Temáticas	Grupos de Trabalho	Comitês
Câmara Técnica de Articulação Institucional, Planejamento, Orçamento e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção das Políticas Públicas de Direitos Humanos LGBT	GT – Comunicação	Comitê da 4ª Conferência Nacional LGBT
Câmara Técnica de Legislação e Normas	–	–
Câmara Técnica de Monitoramento, Prevenção e Combate à Violência contra a População LGBT.	–	–

Fonte: Adaptado da Resolução nº 27 CNCD/LGBT, de 26 de outubro de 2018 (Brasil, 2018b).  
Elaboração dos autores.

As câmaras técnicas contavam com coordenador, vice-coordenador, primeiro relator e segundo relator. Nelas eram elaborados relatórios das atividades das câmaras técnicas para a plenária.

A Secretaria Executiva do conselho, responsável pelo apoio a todas as atividades desenvolvidas, conta atualmente com apenas dois colaboradores.

**QUADRO 3**  
**Colaboradores do CNCD/LGBT**

Colaborador	Vínculo
Coordenador-Geral	Cargo comissionado (DAS 101.4)
Apoio	Contrato terceirizado

Elaboração dos autores com base em entrevista com informantes.

### 3.5 Reuniões

O conselho mantinha um calendário de reuniões ordinárias bimestrais, conforme estabelecido em seu regimento. Em cada encontro, havia de quatro a cinco dias de reunião, divididos entre encontro da plenária, reuniões da Mesa Diretora e reuniões das Câmaras Técnicas. Segundo o parágrafo único do art. 15 da Resolução CNCD nº 27, de 26 de outubro de 2018 (Brasil, 2018b), as reuniões do conselho só seriam realizadas com um quórum mínimo de dezesseis membros votantes.

Geralmente as reuniões eram realizadas em Brasília, mas havia a possibilidade de encontros descentralizados realizados em outras Unidades da Federação (UFs). Poderiam ocorrer também assembleias extraordinárias, como a realizada em maio de 2018, para tratar do tema do Dia Internacional da Luta contra a Homofobia. No ano de 2018, o colegiado contou com funcionamento regular de sua Mesa Diretora, Comissões, Grupos Temáticos e Plenário, tendo sido realizadas reuniões nas seguintes datas:

**QUADRO 4**  
**Reuniões do CNCD realizadas em 2018**

Nº da Reunião	Datas
43ª Reunião ordinária	19 a 23/02/2018
44ª Reunião ordinária	09 a 12/04/2018
Reunião extraordinária	14 a 18/05/2018
45ª Reunião ordinária	19 a 22/06/2018
46ª Reunião ordinária	20 a 24/08/2018
47ª Reunião ordinária	23 a 26/10/2018
48ª Reunião ordinária	17 a 20/12/2018

Fonte: Consulta à Secretaria Executiva CNCD/LGBT.

A Resolução nº 26 do CNCD, de 26 de outubro de 2018 (Brasil, 2018c), estabeleceu o calendário das atividades para o ano de 2019, conforme o quadro 5.

**QUADRO 5**  
**Reuniões do CNCD previstas para 2019**

Natureza	Datas
Reunião extraordinária da Mesa Diretora	16 e 17/01/2019
1ª Reunião ordinária	12 a 14/02/2019 <sup>1</sup>
2ª Reunião ordinária	09 a 11/04/2019
Semana de Combate à LGBTfobia	13 a 17/05/2019
3ª Reunião ordinária/itinerante	18 a 20/06/2019
Publicação do Edital da eleição para composição 2019/2021 do CNCD/LGBT	08 a 12/07/2019
4ª Reunião ordinária	14 a 16/08/2019

(Continua)

(Continuação)

Natureza	Datas
5ª Reunião ordinária	23 a 25/10/2019
Assembleia da eleição da composição 2019-2021	26/10/2019
Reunião extraordinária: organização da 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos LGBT	12 a 14/11/2019
Posse da composição 2019-2021	10/12/2019
6ª Reunião ordinária	11 a 13/12/2019

Fonte: Resolução CNCD/LGBT nº 26, de 26 de outubro de 2018 (Brasil, 2018b).

Nota: \* A primeira reunião do CNCD, prevista para a semana de 12 a 14 de fevereiro, foi realizada na semana seguinte.

#### 4 DEMANDAS DE CURTO PRAZO

A primeira parte da pesquisa realizada pelo Ipea foi a análise das demandas administrativas e políticas de curto prazo do CNCD/LGBT, entre maio e agosto de 2018. Os pesquisadores envolvidos participaram de etapas de coleta de dados distintas, tais como reunião com a Mesa Diretora, constituída pelo presidente e três conselheiros, no dia 21 de agosto de 2018, e entrevista realizada com a secretária executiva, no dia 25 de maio, além da análise dos documentos e registros de reuniões e resoluções do conselho.

Na entrevista realizada com a secretária executiva, foi disponibilizado o Ofício-Circular nº 21/2018/SEI/CNCD.LGBT/SNPDDH-GAB, no qual o presidente do conselho encaminha seis prioridades para o ministro de Estado. A entrevista tratou de vários temas, entre os quais as seguintes prioridades elencadas no Ofício (Brasil, 2018d):

- 1) Convocação da 4ª Conferência Nacional LGBT a ser realizada em 2019;
- 2) Ampliação do orçamento 2018 do CNCD/LGBT e da Diretoria de Promoção dos Direitos LGBT, vinculada ao MDH;
- 3) Ampliação da equipe da Diretoria LGBT.

Na entrevista realizada com os representantes do CNCD/LGBT, foram levantados outros pontos importantes, conforme a seguir disposto.

- 1) Necessidade de institucionalização do conselho por meio de lei.
- 2) Enfrentamento à violência contra a população LGBT e criminalização da homofobia.
- 3) Levantamento de dados sobre violência letal e institucional contra a população LGBT.
- 4) Investimento na elaboração de ações de prevenção e monitoramento ao HIV/aids.
- 5) Necessidade de transversalizar a pauta LGBT com outros ministérios.

A partir dessas fontes, o Ipea sugeriu, em julho de 2018, ações prioritárias que poderiam ser implementadas no curto prazo (ainda durante o ano de 2018), com base na ação da Secretaria Executiva do MDH. Tais ações foram derivadas de uma análise em torno da viabilidade temporal para sua realização, em conjunto com o princípio da economicidade de recursos e o impacto potencial de tais medidas.

A primeira sugestão, atendendo a um pleito do conselho, foi a elaboração de um Projeto de Lei (PL) para a institucionalização do CNCD/LGBT. Acreditava-se que, com a lei, o conselho ganharia mais peso institucional, porém o PL não foi elaborado. Dessa forma, sugere-se que o colegiado se articule com representantes recém-eleitos do seu segmento na atual legislatura do Congresso Nacional para a efetivação desse pleito.

Também atendendo a um desejo dos conselheiros, a segunda sugestão do Ipea foi a convocação da IV Conferência Nacional LGBT para o ano de 2019. Esta foi uma das sugestões atendidas pelo MDH. O Decreto nº 9.453, de 31 de julho de 2018 (Brasil, 2018a), convocou a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

A terceira sugestão foi o fortalecimento da equipe da Secretaria Executiva do CNCD/LGBT, por meio da alocação de pelo menos três servidores de carreira, vinculados à Administração Pública Federal, o que infelizmente não foi realizado. Teria sido importante a efetivação de servidores de carreira para o conselho, na medida da disponibilidade do MDH.

A quarta sugestão foi a utilização de profissional ou serviço contratado pelo MDH para a transcrição e elaboração de atas de reuniões, visto que este serviço de gravação estava sendo feito, quando possível, pela própria secretária executiva do CNCD/LGBT. Sugeriu-se que a Secretaria Executiva começasse a usar estes serviços, posto que outros conselhos do MDH já o faziam.

A garantia de que a gestão de recursos regulares do CNCD/LGBT fosse feita de forma autônoma da gestão orçamentária e financeira do MDH foi a quinta sugestão do Ipea. No entanto, até as novas alterações, a gestão dos recursos do conselho continua sendo feita pelo MDH. Uma análise mais detida sobre os recursos consta na seção 5 deste texto, que trata da agenda política do conselho.

A sexta sugestão foi que a Secretaria Executiva do MDH solicitasse um maior comparecimento dos conselheiros governamentais de outros ministérios às reuniões e atividades do CNCD/LGBT. Verificava-se um elevado absentéismo dos representantes governamentais nas reuniões do conselho, que poderia ser contornado se o MDH se empenhasse na divulgação das reuniões junto aos demais órgãos federais que compõem o conselho. Houve uma melhoria desta situação, pois verificou-se, a partir de julho de 2018, maior comparecimento dos conselheiros

governamentais, mas ainda aquém do necessário. Estima-se que aproximadamente 50% dos conselheiros governamentais não compareciam às reuniões ordinárias. A ideia, proposta pela Secretaria Executiva do MDH, de substituir os suplentes dos conselheiros por servidores do MDH não foi bem aceita pelos conselheiros da sociedade civil, por se considerar que seria necessária uma atuação transversal do colegiado junto a outras pastas da administração.

A sétima sugestão do Ipea foi o fortalecimento da articulação federativa a partir do diálogo entre o CNCD/LGBT e conselhos estaduais e municipais. Entre as possibilidades de articulação, destacou-se a realização de cursos de capacitação de conselheiros, garantindo a participação de membros dos diversos níveis de governo. O Ipea elaborou dois cursos para a formação de conselheiros das áreas de direitos humanos.<sup>7</sup> O primeiro trata da cidadania e direitos humanos<sup>8</sup> e o segundo, da gestão de conselhos em direitos humanos.<sup>9</sup> São cursos introdutórios com um conteúdo geral sobre direitos humanos e cidadania, que se agregam a outros cursos do Programa Nacional de Educação Continuada em Direitos Humanos voltados especificamente para a população LGBT.

A atualização da página eletrônica<sup>10</sup> do CNCD/LGBT foi a oitava sugestão. O formato da página era interessante, mas havia várias abas desatualizadas ou sem conteúdo. A sugestão foi aceita e a página eletrônica foi alimentada e atualizada.

A última sugestão do Ipea foi o agendamento de uma reunião do MDH com o Ministério da Saúde, com a participação do CNCD/LGBT, para discutir a possibilidade de retomada das campanhas de prevenção ao HIV/aids. Esta reunião não ocorreu até o momento em que escrevemos este texto.

## 5 A AGENDA POLÍTICA DO CNCD/LGBT

Para além das demandas de curto prazo, a pesquisa identificou outro conjunto de temas e ações referentes à agenda política do conselho com base nas pautas, atas, resumos executivos e gravações de áudio de reuniões plenárias realizadas em 2018, bem como demais documentos produzidos no período. Tais temas deverão continuar tendo destaque no âmbito do Colegiado a partir de 2019. Estas demandas, com implicações de médio e longo prazo, somam-se às questões de curto prazo e compõem um panorama da atuação do conselho, que será apresentado a seguir.

---

7. Esta iniciativa esteve vinculada à assessoria prestada ao MDH. Os cursos em tela foram planejados para atender às demandas de vários conselhos de direitos humanos.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWPhaC>>.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/35IRsVk>>.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2rt90FK>>.

### 5.1 Escassez orçamentária

Desde as últimas reuniões do ano de 2017 e durante o ano de 2018, a principal pauta discutida durante as reuniões e encontros do CNCD/LGBT foi a escassez orçamentária enfrentada pelo conselho. Esta limitação comprometeu suas ações e articulações políticas, além das próprias reuniões bimestrais previstas para o andamento das pautas e demandas internas, que são as articulações primárias para funcionamento do colegiado.

Segundo os conselheiros, o orçamento era considerado insuficiente para cumprir todas as agendas necessárias para a efetividade do conselho e fazer face às tarefas demandadas externamente. O recurso do CNCD/LGBT estava vinculado à Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Houve um corte geral de aproximadamente 30% dos recursos destinados ao conselho (de R\$ 260 mil em 2018 para R\$ 196 mil, em 2019). Nesse sentido, avaliava-se que a atuação do conselho enfrentaria alguns obstáculos, não sendo possível que o órgão cumprisse com a totalidade de seu propósito. Um dos exemplos era a falta de capilaridade do órgão, que não conseguia atuar nas demandas das UFs.

Dentro dessa perspectiva, além da insuficiência de verbas, os conselheiros afirmaram ser necessário maior planejamento orçamentário. Esse planejamento contribuiria não só para organização interna, em termos de preparação e previsão temporal, como também para o próprio princípio de economicidade dos recursos. Por exemplo, seria possível adquirir passagens para o deslocamento dos conselheiros com mais antecedência e com valores mais baixos.

A possibilidade de planejamento viabilizaria, ainda, maior flexibilidade nos traslados de conselheiros para presença nas reuniões e demais atividades do conselho. Isso auxiliaria os conselheiros que moram nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, que, às vezes, fazem percursos mais demorados, caros e complexos, com horários e datas muito menos favoráveis, podendo ter uma alternativa mais econômica e confortável se fosse autorizada a compra e o pagamento com mais antecedência. Isso poderia garantir uma participação mais qualificada, possibilitando a presença dos conselheiros nas decisões e deliberações, sem que se perdesse muito tempo com deslocamentos prejudiciais às suas participações.

Considerando-se a relevância das reuniões para o pleno funcionamento do conselho, essa dificuldade também foi associada a uma falta de autonomia do órgão em relação ao MDH. Para resolver a questão orçamentária, foi trazida a possibilidade de criação de um fundo para o conselho, mas essa alternativa foi apenas apresentada por alguns conselheiros, não havendo nenhuma medida oficial para sua realização ou uma análise aprofundada sobre sua viabilidade no contexto atual.

A criação do fundo possibilitaria não só uma facilitação na logística das reuniões, mas também uma expansão no alcance e na ação do conselho, viabilizando a realização de reuniões descentralizadas nas diversas UF's, um ponto importante levantado pelos conselheiros. Essa possibilidade funcionaria também como um reforço para articulação dos conselhos estaduais e municipais, como foi o caso da criação do conselho do estado do Amazonas, resultado de uma reunião itinerante do conselho na região.

Para os conselheiros, a situação social das pessoas LGBTs no Brasil requereria um conselho presente, capaz de gerir e acionar órgãos competentes e outras medidas, quando fosse necessário. Isto é ainda mais relevante porque nem todos os estados e municípios do país contavam com conselhos, então, algumas demandas urgentes eram direcionadas para o CNCD/LGBT. O orçamento restrito não possibilitava que o conselho fosse presente e proativo nas intervenções e nem na atuação política que a instância deveria ter.

Assim, concluiu-se que a escassez orçamentária e os entraves gerados pela dependência orçamentária do conselho ao MDH prejudicavam a realização e a participação nas atividades internas e externas do conselho.

## 5.2 Demais pontos da agenda política ao longo de 2018

A questão da dificuldade orçamentária, que acarretava uma série de prejuízos internos e externos ao conselho, foi a temática de maior destaque dentro das discussões da instância. No entanto, outros temas de relevância surgiram e devem ser ressaltados.

A agenda política continha três pontos fundamentais que careciam de articulação institucional: *i*) enfrentamento da violência em todos os âmbitos, fosse na prevenção, no acompanhamento ou na medida punitiva, entrando, assim, na discussão da criminalização da LGBTfobia, mas entendendo que a discussão sobre a violência não se encerra nessa conquista; *ii*) empregabilidade, com ênfase na população trans; e *iii*) a realização da 4ª Conferência Nacional LGBT. A conferência foi convocada pelo governo federal, mas não foi realizada.

Além desses pontos, cabe destacar, também, a dificuldade de comunicação entre o conselho e o então Ministério dos Direitos Humanos. Da mesma forma, os conselheiros apontavam uma lacuna na assimilação da importância da participação dos conselheiros, ou da facilitação na participação dos conselheiros, em outros órgãos ou áreas do governo.

Um exemplo citado de maneira recorrente foi a dificuldade de comunicação entre o conselho e o MDH, bem como com outras instâncias. Por exemplo, não era permitido que os conselheiros utilizassem formas de identificação do próprio ministério, como crachás, visto que eles não estavam vinculados ao órgão. Isso,

no entanto, dificultava sua identificação nos espaços de atuação do CNCD. Esse obstáculo incidia, inclusive, sobre uma das principais demandas de curto prazo do conselho, que era a de tornar lei a existência do órgão, o que demandaria uma articulação com parlamentares.

Assim, havia a necessidade de que a Assessoria Parlamentar do MDH ajudasse a melhorar sua comunicação externa e interna para facilitar o acesso do CNCD/LGBT às demais instâncias e, nesse sentido, o *advocacy*, fundamental para a garantia de direitos dessa parte da população. Nesse sentido, reforçou-se a importância de que tanto a Assessoria Parlamentar do MDH quanto o próprio CNCD, juntamente com sua Secretaria, atuassem no esforço de aumentar a articulação do conselho no Congresso Nacional.

Ainda sobre a visibilidade do conselho e da temática LGBT, os conselheiros ressaltaram a falta de representatividade e transversalidade das temáticas LGBTs dentro dos outros órgãos, como os próprios ministérios, e dos demais conselhos do Ministério de Direitos Humanos. Essa discussão dificultava que se estabelecesse, por exemplo, um recorte direcionado a essa população na elaboração de campanhas e políticas públicas nos demais órgãos.

Outra reivindicação sobre a formalidade do conselho era a necessidade de se estabelecer que o colegiado fosse deliberativo e não apenas consultivo (reivindicação comum à maioria dos conselhos). No entendimento deles, isto serviria para fortalecer esta instância e a pauta da população LGBT, dando mais autonomia e ampliando sua capacidade de ação.

Existiam demandas que se ampliavam para além do funcionamento do conselho e que são de fundamental importância para a população e para a sociedade como um todo. Um aspecto a ser enfrentado é a falta de dados oficiais e pesquisas sobre a população LGBT. Isto dificulta a elaboração de políticas públicas voltada a este segmento; por isso, o colegiado reivindicava a produção de dados oficiais sobre a população LGBT. Este segmento não está quantificado, por exemplo, nos índices de vulnerabilidade social, levantamento produzido periodicamente pelo Ipea. Há um destaque, nesse sentido, para a vulnerabilidade da população trans e para os LGBTs negros e negras ou indígenas, além da ser necessária a formulação de dados para compreensão mais aprofundada da situação desses indivíduos.

Dois temas caros e urgentes ao conselho eram: primeiro, a questão da saúde da população LGBT, especialmente no que tange à prevenção do HIV/aids e o aumento no índice das infecções sexualmente transmissíveis (ISTs); e, segundo, a situação da população LGBT em privação de liberdade. Os conselheiros continuamente reforçaram a necessidade de campanhas interministeriais focadas na temática da saúde – retornando à necessidade de transversalização das questões LGBTs nas diversas instâncias de deliberação e formulação de políticas públicas –

e, simultaneamente, no reconhecimento de que a população LGBT é vulnerável a todo tipo de abusos e violências nos presídios brasileiros.

Outro ponto estava centrado na capacitação dos conselheiros e da sociedade civil, ou seja, no fortalecimento do conhecimento e das capacidades dos membros do CNCD para que existisse maior possibilidade de articulação política do conselho.

Além destes temas, merecem uma breve menção outros assuntos tratados pelo conselho ao longo de 2018.

#### 5.2.1 Criminalização da LGBTfobia

Embora não seja consensual dentro do CNCD/LGBT e nos próprios movimentos organizados, a demanda de acompanhamento da criminalização da LGBTfobia foi considerada a principal prioridade política do CNCD/LGBT para os exercícios de 2018 e 2019. Há uma controvérsia sobre a efetividade desse recurso e sobre seus efeitos, mas há também um entendimento de que o CNCD/LGBT deve acompanhar a votação da criminalização da homofobia que estava sendo discutida no Supremo Tribunal Federal (STF) e garantir esforços para que ela aconteça.<sup>11</sup>

#### 5.2.2 Debates em torno da empregabilidade

Uma questão que vinha tomando espaço nos debates do CNCD/LGBT era a empregabilidade de sujeitos LGBTs, com ênfase na população trans e travesti. O CNCD/LGBT estava se articulando para encontrar formas de intervir e atuar nessa demanda.

#### 5.2.3 Capacitação dos conselheiros e da sociedade civil

Os conselheiros ressaltam a importância de buscar estratégias de fomento para cursos de formação que capacitem os conselheiros do CNCD/LGBT, a própria sociedade civil e, especialmente, os conselheiros estaduais. O objetivo desses cursos de capacitação seria instrumentalizar os conselheiros e cidadãos nas demais esferas da sociedade para agir na garantia de direitos.

#### 5.2.4 Gestão orçamentária: criação de um fundo

Para os conselheiros, um aspecto que garantiria a autonomia do conselho em relação aos demais órgãos responsáveis e orçamentos, podendo dar conta das próprias decisões e ações, seria a criação de um fundo que estaria sob responsabilidade do próprio CNCD/LGBT. Com isso, haveria uma maior autonomia orçamentária das ações do conselho em relação à aprovação de orçamento do MDH. Esse ponto foi considerado relevante, mas ainda não foram tomadas medidas concretas para sua criação.

---

11. A criminalização da LGBTfobia foi aprovada pelo STF em junho de 2019. Os ministros determinaram que a conduta passe a ser punida pela Lei de Racismo (Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989), que hoje prevê crimes de discriminação ou preconceito por "raça, cor, etnia, religião e procedência nacional" (Brasil, 1989).

### 5.2.5 Acompanhamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à LGBTfobia<sup>12</sup>

O Pacto Nacional de Enfrentamento à LGBTfobia estabelece o compromisso conjunto, assumido por dezoito estados, para a criação de políticas públicas a partir de planos de ação realizados pelos signatários.<sup>13</sup> Uma das demandas do conselho é o acompanhamento da implementação do pacto, compreendendo que o Brasil é, atualmente, um dos países mais violentos em relação à população LGBT. Há a possibilidade de criação de uma comissão técnica ou de uma câmara técnica para o acompanhamento da efetivação do pacto. Como não existia uma capilaridade do CNCD/LGBT, era importante oficializar relações com outros ministérios que tinham maior abrangência nos estados e municípios do país.

### 5.2.6 Levantamento de dados sobre a população LGBT em geral

No que concerne ao segmento LGBT, há insuficiência de dados sobre a população e dados criminais. Existia a percepção, por exemplo, de que a população LGBT seria uma das maiores vítimas da violência letal no Brasil. Esta percepção não pode ser confirmada porque pesquisas como o Mapa da Violência, coordenado pelo Ipea, não trazem informações sobre a identidade sexual ou de gênero das vítimas de homicídio no Brasil. Da mesma forma, faltam dados sobre a presença desses indivíduos nas áreas da saúde e da educação, no atendimento em Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e na sua situação enquanto população carcerária. Esses dados poderiam auxiliar na compreensão e no levantamento das demandas dessa população nas mais diversas esferas da vida social. Além disso, ajudariam a fortalecer o diálogo com as redes de atendimento dos serviços para sensibilização diante das necessidades dos indivíduos LGBTs. Diante disso, o conselho aponta a necessidade de pesquisas sobre a incidência de crimes perpetrados contra esta população.

### 5.2.7 Atenção aos LGBTs em situação de privação de liberdade

Na qualidade de um conselho de âmbito nacional, o CNCD considerou a gravidade da situação carcerária no Brasil, entendendo a precariedade dos indivíduos inseridos dentro do sistema, com ênfase nas pessoas LGBTs e com especial atenção às pessoas transexuais e travestis, negros e negras. Tendo em vista esses pontos, o conselho salientou a importância de pensar em resoluções, ações e parcerias – por exemplo, com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública – para viabilizar melhores condições de vida e garantia de direitos a esses sujeitos nesses espaços. Visando compreender mais aprofundadamente este problema, um consultor foi

12. Documento do pacto: Portaria nº 202/2018. Institui o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica. Disponível em: <<https://bit.ly/2JaaYAj>>.

13. Até o momento em que escrevemos este texto (fevereiro de 2019), firmaram o pacto os seguintes estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

contratado para fazer um levantamento das pessoas LGBTs em situação de privação de liberdade e de suas demandas. O ministério planejava publicar um relatório sobre essa população.

#### 5.2.8 Realizar o acompanhamento dos Projetos de Lei que tratam sobre questões de interesse da população LGBT no Congresso Nacional

Com o intuito de se tornar o acompanhamento dos PLs mais efetivo, os conselheiros ressaltaram, durante as reuniões do colegiado, a importância institucional que o próprio MDH tem para o fortalecimento da relevância política do conselho diante dos demais órgãos e instâncias do governo. Além disso, pensou-se em estratégias para se favorecer o acesso dos conselheiros à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, visando ao aumento da capacidade de realizar o *advocacy* para temas essenciais à população LGBT. O CNCD/LGBT reivindicava a elaboração conjunta de um PL que assegurasse o seu funcionamento, sem a insegurança conferida atualmente pela instituição do funcionamento do conselho via decreto.

#### 5.2.9 Reestruturação da Ouvidoria do MDH para combater a LGBTfobia

A Ouvidoria do MDH poderia servir como um instrumento institucional para denúncia de LGBTfobia em todo o Brasil e das demais situações de violação dos direitos humanos no país. A Ouvidoria, em conexão com outros serviços, como o Disque 100 e o Disque 180, pode ter um importante papel no levantamento de dados e informações que ajudem a mapear e compreender os desafios enfrentados pela população LGBT no Brasil. Avaliava-se que era necessário que as informações da Ouvidoria estimulassem políticas públicas para a população.

#### 5.2.10 Aumento da estrutura da Secretaria Executiva do CNCD/LGBT

A equipe que trabalhava com o apoio técnico e administrativo ao CNCD/LGBT no MDH é bastante pequena (apenas dois funcionários, sendo uma Secretária Executiva do ministério e outro terceirizado, conforme registrado na seção 3 deste relatório), sobrecarregando a Secretaria Executiva do conselho. Sugeriu-se que o MDH, na medida de sua disponibilidade, alocasse mais servidores para atuar junto ao conselho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas tinham como um dos objetivos promover o diálogo e garantir a participação política dos vários segmentos da sociedade. Dessa forma, a partir do momento em que se evidencia a falta de estrutura para a realização de sua missão, a participação política do grupo nas tomadas de decisão e na elaboração de políticas públicas acaba sendo prejudicada. Os conselhos consistem em um canal fundamental para a garantia de direitos, sendo necessários investimentos financeiros e políticos para mantê-los em pleno funcionamento.

Este capítulo tratou da atuação do CNCD/LGBT no período de outubro de 2017 a dezembro de 2018. Pode-se dizer que verificamos que o colegiado atuou em várias frentes relacionadas às suas competências estatutárias.

O CNCD/LGBT tinha como objetivo não apenas o combate à discriminação da população LGBT, mas principalmente a garantia de sua inclusão nas políticas públicas estatais, além da promoção da transversalidade de suas demandas nas mais diversas instâncias do governo federal, repercutindo nos níveis estaduais e municipais.

O conselho, no entanto, enfrentou muitas dificuldades. A escassez orçamentária era o principal desafio, visto que seu papel de articulador de diálogo com a sociedade civil e o Estado acabou sendo limitado pela ausência de recursos, impossibilitando, assim, um aumento de sua presença e potência deliberativa nos espaços decisórios.

Vale ressaltar que, mesmo com esta limitação, o CNCD/LGBT exerceu papel fundamental no monitoramento da situação da população LGBT no Brasil, articulando importantes ações para a garantia de direitos, a exemplo do Pacto de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, lançado em abril de 2018. A implementação do pacto, porém, dependeu da liberação de recursos orçamentários para que fossem realizadas as ações necessárias dentro dos estados e municípios signatários.

A falta de reconhecimento da importância e das atividades do conselho persistiu, refletindo, também, a falta de reconhecimento dos grupos LGBTs como detentores de direitos. Esse não reconhecimento pode ocasionar a invisibilidade das pautas LGBTs nos demais órgãos e instâncias de governo. Como forma de fortalecimento do conselho, sugeriu-se a sua constituição mediante lei (e não mais mediante decreto). Esta era uma das grandes reivindicações dos conselheiros, que entendiam que esta medida fortaleceria o colegiado.

Ao apontar os problemas atualmente existentes no CNCD/LGBT, os autores deste trabalho esperavam contribuir para a busca do fortalecimento deste colegiado, considerado como fundamental para a garantia de direitos e da dignidade de um importante segmento da população brasileira.

Com a transição para o governo atual, que assumiu em janeiro de 2019, o Ministério de Direitos Humanos foi reformulado, passando a se chamar Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Depois da instabilidade em relação à permanência dos conselhos, foi publicado o Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019 (Brasil, 2019), que definiu que a continuidade do conselho se daria sem a menção da população LGBT, limitado à formulação inicial do conselho, que dispunha sobre o combate à discriminação. O CNCD agora tem uma composição de sete integrantes, sendo quatro do governo federal e três da sociedade civil.<sup>14</sup>

---

14. Disponível em: <<https://bit.ly/35KVxIH>>.

Enfim, outro ponto que pode gerar importantes modificações na atuação do conselho é que está previsto que os membros que estiverem no Distrito Federal se reunirão presencialmente, enquanto os conselheiros que se encontrarem em outros entes federativos participarão das reuniões por meio de videoconferência. Ora, a não alocação dos membros em um mesmo espaço físico, como acontecia anteriormente com as reuniões em Brasília, pode gerar ruídos na comunicação. Ademais, isso poderia enfraquecer os laços entre diferentes representantes dos segmentos LGBT por todo o país, visto que estes tinham os momentos de reunião do conselho para também se articularem politicamente em torno da defesa da pauta.

Nada garante, portanto, que este novo conselho concentre suas atenções para lidar com a pauta LGBT. Há o risco de uma ruptura entre as discussões travadas até 2019 e as discussões que venham a ocorrer a partir da constituição do novo CNCD.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Diário Oficial**, Brasília, p. 369, 6 jan. 1989. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005. Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 23 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2, 10 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.453, de 31 de julho de 2018. Convoca a 4ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT. **Diário Oficial**, Brasília, p. 5, 1 ago. 2018a.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 27, de 26 de outubro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT. **Diário Oficial**, Brasília, p. 95-98, 5 nov. 2018b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 26, de 26 de outubro de 2018. Estabelece o calendário de atividades no ano de 2019, reuniões ordinárias e extraordinárias da Mesa Diretora, Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas, assim como a Plenária do CNCD/LGBT. **Diário Oficial**, Brasília, p. 94-95, 5 nov. 2018c. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Diretoria de Promoção dos Direitos LGBT. Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT. Ofício Circular nº 21/2018/SEI/CNCD/LGBT/SNPDDH-GAB, 2018d.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Diário Oficial**, Brasília, p. 19, 28 jun. 2019.

MELLO, L.; REZENDE, B. A.; MAROJA, D. Por onde andam as Políticas Públicas para a população LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, 2012.

RIBEIRO, D. O Conselho Nacional de combate à discriminação e promoção dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais na visão de seus conselheiros. **Relatório de pesquisa**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2oXyv9>>.

RODRIGUES, S. A. **Fazer-se no “Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direito no Brasil contemporâneo. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SIMÕES, J. A.; FACCHINI, R. **Na trilha do arco-íris**: o movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

João Cláudio Basso Pompeu<sup>1</sup>  
Láise Rabêlo Cabral<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais temas discutidos na agenda do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), ao longo de 2018, na tentativa de contribuir para o aperfeiçoamento desse colegiado e para melhorar a forma de execução de suas principais atribuições. Este é o resultado de parceria realizada em 2018 entre o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH) – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – e o Ipea, na qual este último analisou a situação dos vários conselhos vinculados ao MDH e forneceu sugestões de curto e longo prazos para o aprimoramento desses órgãos.

Ademais, este trabalho buscou identificar demandas prioritárias do CNDI, de curto, médio e longo prazos. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de metodologia qualitativa, com base em um conjunto variado de fontes, a saber. Procedeu-se à análise documental, que consistem em resumos executivos das reuniões ordinárias do conselho realizadas entre outubro de 2017 e agosto de 2018 (90ª a 95ª reunião ordinária). Realizaram-se entrevistas com a coordenadora da Secretaria Executiva do CNDI no segundo semestre de 2018 e no primeiro semestre de 2019, o presidente, o vice-presidente do conselho e conselheiros governamentais após a 94ª reunião ordinária. Além disso, houve a observação de campo, por meio da análise do encontro do CNDI com conselheiros estaduais ocorrido em agosto de 2018.

Este trabalho está dividido nas seguintes seções: após esta introdução, a seção 2 discute brevemente o contexto histórico em torno da criação do CNDI, bem como apresenta suas principais atribuições. Na sequência, a seção 3 apresenta a estrutura e o funcionamento do conselho, com base em sua composição, seus recursos disponíveis e sua divisão interna. A seção 4 retoma os principais gargalos

---

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

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <laiserabelocabral@gmail.com>.

e demandas de curto prazo que tiveram lugar durante 2018, realizando também uma atualização em relação ao processamento de tais demandas. A seção 5 discute a agenda política do CNDI. Para tal análise, foram abordados, em maiores detalhes, os temas que tiveram destaque nas discussões internas do colegiado em 2018, bem como a forma como o conselho tem trabalhado com estes. Acredita-se que diversas pautas apresentadas neste capítulo deveriam constar na agenda política do CNDI a partir de 2019. Nas considerações finais, são apresentadas algumas ponderações, salientando-se os temas sobre os quais o conselho vinha atuando e que eram considerados mais relevantes. Sem a pretensão de exaurir os temas elencados, esta análise permite discutir as próximas medidas possíveis em torno da atuação do colegiado e a importância dos temas a serem abordados.

Por fim, cabe alertar que este capítulo apresenta a situação do CNDI até o final de 2018. Nas considerações finais e em alguns outros momentos do texto, são mencionadas as mudanças que o novo governo, que tomou posse em 1º de janeiro de 2019, promoveu no conselho.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO

A população brasileira está passando por processo de transição demográfica, caracterizado pelo acelerado envelhecimento. Estima-se que haverá 30 milhões de pessoas idosas no Brasil em 2020, 40 milhões em 2030 e mais de 70 milhões em 2060 (Camarano, 2006; Faleiros, 2016). Em 2050, a população idosa comporá 33% da população brasileira (Camarano, Kanso e Fernandes, 2016). Apesar do aumento cada vez mais significativo desse segmento da população, pode-se dizer que existe invisibilidade social da pessoa idosa no Brasil. Tal invisibilidade se traduz na desatenção a suas demandas, que considera características nem sempre presentes em todas as pessoas, como passividade, dependência e falta de vigor físico (Oliveira, 2008). Atribuir tais características a todas as pessoas idosas acaba por rejeitar a importância econômica e social desses indivíduos, enfraquecendo parte de sua capacidade de demandar socialmente, pelo imaginário de que não teriam capacidade e tampouco interesse para demandas voltadas ao seu grupo social.

Reconhecendo-se a importância das necessidades da população idosa, em 1994, foi instituída a Política Nacional do Idoso (PNI), pela Lei nº 8.842, de 4 de janeiro. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Geriatria (SBG) e a Sociedade Brasileira de Gerontologia (SBGG) foram seus principais articuladores (Alcântara, 2016). A PNI considera como pessoa idosa os cidadãos com 60 anos ou mais e ratifica o que fora estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1982, na I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Viena (Camarano, 2013).

Cabe alertar que, em contraste com a PNI, algumas políticas públicas consideram a idade de 65 anos como necessária para o reconhecimento da pessoa como sujeito de determinados direitos, entre as quais se pode citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que somente é recebível a partir dessa idade, e o estabelecimento da gratuidade do transporte público prevista no § 2º do art. 230 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988). Além disso, na área do direito penal, por exemplo, a idade de 80 anos é determinada para a prisão domiciliar (Código de Processo Penal, art. 318), e confere-se a redução do prazo de prescrição para as pessoas acima de 70 anos (Código de Processo Penal, art. 115).

Essas divergências ocorrem pela dificuldade em apontar o que classifica uma pessoa como idosa – isto é, assim como se faz em outras fases da vida (infância, adolescência e adulta), reúne-se determinado grupo por características biológicas em comum, e o critério de idade é usado pela facilidade na sua verificação (Camarano, 2013). No entanto, há de se considerar que as pessoas chegam a essa fase de modos bastante distintos em relação a suas capacidades, variando consideravelmente acerca das habilidades que possuem e cuidados que requerem, o que está, também, intrinsecamente conectado ao meio social em que vivem, ao trabalho exercido, entre outros fatores.

Essa definição da idade do indivíduo para a implementação de políticas públicas possui certo grau de arbitrariedade. Assim como foi estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em que são consideradas crianças as pessoas com até 12 anos incompletos e adolescentes as pessoas entre 12 e 18 anos de idade, a idade é o critério mais fácil de atribuir legalidade e igualdade na percepção de direitos às pessoas idosas. A divergência entre as idades convencionais para o início da velhice (60 ou 65 anos) mostra-se um desafio para as políticas públicas que tratam de pessoas idosas e para todo o país, pois a ampliação/restricção de direitos afeta a qualidade de vida das pessoas e as necessidades de financiamento de tais políticas, impactando todos os segmentos populacionais. Em especial, considerando-se que a expectativa de vida da população brasileira tem aumentando ao longo dos anos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os homens nascidos em 2017 têm uma expectativa de vida de 72,5 anos e as mulheres, de 79,6 anos (Em 2017..., 2018). Essa fase da vida pode durar mais que a infância e adolescência juntas, tornando substancialmente diferentes as pessoas que nesta se encontram.

À parte o critério *idade*, alguns autores questionam a efetividade da PNI, que permaneceria como um dever ser com pouca materialidade na vida real (Alcântara, 2016; Couto, 2016; Feal, 2016; Ribeiro, 2016), sendo apenas uma expectativa de direitos sem alcance e implicação na vida da população idosa. Com vistas a dar mais concretude à política, em 2003, foi aprovado o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Brasil, 2003), fruto da mobilização de

vários segmentos da população idosa; por exemplo, os aposentados e as entidades médicas de gerontologia e geriatria (Camarano, 2013). Segundo Alcântara (2016), a inefetividade da Política Nacional do Idoso deu origem ao Estatuto do Idoso, pelo fato de que a PNI era vaga no que tange às competências do sistema de justiça para sua aplicação. O estatuto, por sua vez, estabeleceu um sistema de garantias composto pelos conselhos de pessoas idosas, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), pela Vigilância em Saúde, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Polícia Civil. O autor acredita, no entanto, que somente a participação popular de pessoas idosas é que tornará exequível esse sistema de garantias.

Os conselhos da pessoa idosa são componentes fundamentais do sistema articulado pelo Estatuto do Idoso. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, apesar de previsto na Lei nº 8.842/94, somente foi efetivamente estruturado em 2002, mediante o Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002 (Brasil, 2002a), que o instalava no então Ministério da Justiça (MJ). Inicialmente, o CNDI não era paritário nem deliberativo.<sup>3</sup> A paridade foi instituída por meio do Decreto nº 4.287, de 27 de junho de 2002 (Brasil, 2002b), e o caráter deliberativo por meio do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004 (Brasil, 2004).

Ao longo de sua existência, o conselho foi vítima de uma constante troca da entidade federal responsável pela política de promoção da pessoa idosa; fato que é apontado como problemático pelos conselheiros. Nos dezessete anos de existência do conselho, houve oito mudanças da pasta responsável por esse órgão: criado em 2002, passou do Ministério da Justiça para o então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 2003. Subsequentemente, foi para o à época Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004; em seguida, passou novamente para o Ministério da Justiça, em 2009, e depois para a Presidência da República (PR). O CNDI ainda foi vinculado ao então Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos e, depois, ao Ministério da Justiça e da Cidadania. Posteriormente, passou para o à época Ministério dos Direitos Humanos (Debert e Oliveira, 2016; Giacomini, 2013). Atualmente, encontra-se no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ministério criado pela Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (Brasil, 2019a), que estabelece a organização básica dos órgãos da PR e dos ministérios e que, em suas competências (art. 43), abarcou as competências do antigo MDH, além de agregar competências e atribuições antes relativas a outros ministérios.

---

3. O caráter paritário de um conselho significa que este é composto pelo mesmo número de membros do governo e da sociedade civil. O caráter deliberativo significa que esse conselho é responsável diretamente pela implementação de uma política pública. O fato de o CNDI gerir diretamente o Fundo Nacional do Idoso (FNI) confere ao conselho seu caráter deliberativo.

Outro importante marco foi a promulgação da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010 (Brasil, 2010), que instituiu o FNI, um poderoso instrumento de promoção de projetos da pessoa idosa, pois confere recursos para aplicação em programas e ações relativos à pessoa idosa. A gestão do fundo é competência do CNDI.

Uma das mais relevantes atribuições do CNDI é a coordenação da Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI), momento no qual a sociedade civil discute a política e formula proposições ao governo federal. Até hoje, já foram realizadas quatro conferências nacionais: a primeira, em maio de 2006, na qual foram aprovadas 290 propostas em oito eixos temáticos; a segunda em 2010, em que foram discutidas centenas de propostas em nove eixos temáticos, mas apenas oito foram aprovadas em plenária; a terceira em 2011, na qual foram aprovadas 26 deliberações em quatro eixos temáticos; e a quarta em 2016, em que foram aprovadas vinte propostas em quatro eixos temáticos.

A III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em Brasília, em novembro de 2011, estabeleceu como prioridade a criação da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI) (deliberações 1 e 8, do Eixo I – Envelhecimento e Políticas do Estado: Pactuar Caminhos Intersetoriais). Atendendo-se a essa demanda da sociedade civil, essa secretaria foi criada em 2016 (Lei nº 13.345, de 10 de outubro de 2016 – Brasil, 2016).<sup>4</sup> A secretaria encontra-se atualmente vinculada ao MMFDH.

A IV CNDPI ocorreu em Brasília, em abril de 2016, e teve como tema: Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa: por um Brasil de todas as idades. Nessa conferência, foram aprovadas vinte propostas em quatro eixos temáticos.

A V CNDPI estava prevista para ocorrer em novembro de 2019,<sup>5</sup> em Brasília, com o tema Os Desafios de Envelhecer no Século XXI e o Papel das Políticas Públicas. Infelizmente, a conferência não foi realizada.

---

4. Essa lei é uma conversão da MP nº 723, de 23 de maio de 2016.

5. Em 23 de janeiro de 2019, a presidente do CNDI, Sra. Maria Lucia Secoti Filizola, informou que o texto-base da Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa está sendo elaborado por consultor contratado. Em atualização à expectativa da realização da conferência em 2019, a coordenadora informou, em fevereiro de 2019, que as conferências municipais estão sendo realizadas por todo o Brasil. Essa é a primeira etapa de preparação para a CNDPI, que será seguida das conferências estaduais e culminará na nacional. Relatou ainda que muitos municípios ainda não deram início aos trabalhos por falta de verba e pediram dilação do prazo. Na Orientação CNDPI/SNDPI/MMFDH nº 1/5, de 1º de fevereiro de 2019, a presidente do CNDI informa que, após consulta virtual aos integrantes da comissão organizadora da V CNDPI, mantém os prazos estabelecidos na Resolução CNDI nº 42 – ou seja, a etapa municipal até 31 de março de 2019, a estadual e distrital até 15 de agosto de 2019 e a nacional até novembro de 2019. Fica a cargo das comissões estaduais a possibilidade de realização de conferências municipais fora do prazo, desde que estas não prejudiquem o andamento das demais etapas, e a publicidade das decisões de dilação do prazo, caso ocorram.

### 3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CNDI

#### 3.1 Composição

Até o final de 2018, o CNDI, um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo, integrava a estrutura do MDH. Os membros dos órgãos governamentais e seus respectivos suplentes eram indicados pelos titulares dos órgãos representados. O mandato tinha duração de dois anos, sendo que os membros do governo poderiam ser reconduzidos permanentemente, ao passo que apenas era permitida uma recondução para os representantes da sociedade civil. Os quatorze representantes da sociedade civil eram escolhidos entre segmentos da sociedade civil com os critérios estabelecidos no quadro 1, a seguir.

QUADRO 1  
Critérios para a composição do CNDI

Segmento da sociedade civil	Número de assentos no conselho
Organizações de trabalhadores Organizações de empregadores Órgãos fiscalizadores de exercício profissional Organizações de aposentados	Cada segmento tem direito a um representante com seu respectivo suplente.
Organizações da comunidade científica Organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo	Cada segmento tem direito a dois representantes com seus respectivos suplentes.
Organizações de defesa de direitos Organizações de assistência social	Cada segmento tem direito a três representantes com seus respectivos suplentes.

Fonte: Resolução CNDI nº 15/2008.  
Elaboração dos autores.

Assim como a maioria dos conselhos do campo dos direitos humanos, o CNDI era constituído de forma paritária contando com quatorze membros do governo e quatorze da sociedade civil. A composição do conselho no biênio 2017-2019 está apresentada no quadro 2, a seguir.<sup>6</sup>

QUADRO 2  
Conselheiros do CNDI (biênio 2017-2019)

Representantes governamentais	Representantes da sociedade civil
Ministério dos Direitos Humanos	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Ordem dos Advogados do Brasil
Ministério do Trabalho (MTb)	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionista (Cobap)
Ministério da Educação (MEC)	Associação Nacional de Gerontologia
Ministério da Saúde (MS)	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

(Continua)

6. Vale ressaltar que a composição dos representantes governamentais deve ser alterada em função das mudanças administrativas realizadas pela administração federal em 2019.

(Continuação)

Representantes governamentais	Representantes da sociedade civil
Ministério da Cultura (MinC)	Sindicato Nacional dos Trabalhadores, Aposentados, Pensionistas e Idosos da Central Única dos Trabalhos (Sintapi/CUT)
Ministério do Esporte	Serviço Social do Comércio (Sesc)
Ministério da Justiça	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep)
Ministério da Fazenda (MF)	Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (Ampid)
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	Federação Nacional das Apaes (Fenapaes)
Ministério do Turismo (MTur)	Associação Brasileira de Alzheimer (Abraz)
Ministério do Desenvolvimento Social	Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan)
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Pastoral da Pessoa Idosa (PPI)
Ministério das Cidades (MCidades)	Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)

Fonte: Decreto nº 5.109/2004 (Brasil, 2004) e *site* do CNDI. Disponível em: <<https://bit.ly/2FV5wC9>>. Acesso em: dez. 2018. Elaboração dos autores.

Em atualização a esse ponto, cumpre ressaltar que, em 25 de outubro de 2018, na 96ª reunião ordinária do conselho tomou posse uma nova composição. Em fevereiro de 2019, a coordenadora do CNDI informou que, dada as mudanças de servidores lotados nos órgãos empossados – em especial em cargos comissionados –, o conselho aguardava a nomeação dos servidores/membros do governo para efetivamente começar os trabalhos do CNDI em 2019. A nomeação é feita por decreto elaborado pelo MMFDH, que assumiu as atribuições do MDH.

Ocorre que, em 27 de junho de 2019, foi editado o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019 (Brasil, 2019b), que revogou dispositivos legais afetos ao CNDI e estabeleceu que o conselho será composto por seis membros:

- o secretário nacional de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa do MMFDH, que o presidirá;
- um representante da Secretaria Nacional da Família do MMFDH, indicado pelo titular da secretaria e designado pelo ministro de Estado;
- um representante da Secretaria Nacional de Proteção Global do MMFDH, indicado pelo titular da secretaria e designado pelo ministro de Estado; e
- três representantes da sociedade civil organizada, indicados por entidades selecionadas por meio de processo seletivo público e designados pelo ministro de Estado da MMFDH.

Cada membro mencionado nos tópicos anteriores terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos.

### 3.2 Competências

Até dezembro de 2018, o CNDI tinha as competências descritas a seguir.<sup>7</sup>

- 1) Elaborar as diretrizes, os instrumentos, as normas e as prioridades da PNI, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução.
- 2) Desenvolver proposições, objetivando-se aperfeiçoar a legislação pertinente à PNI.
- 3) Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso e pela implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos internacionais relativos ao envelhecimento das pessoas, dos quais o Brasil é signatário.
- 4) Estimular e apoiar tecnicamente a criação de conselhos de direitos do idoso nos estados, no Distrito Federal e municípios.
- 5) Dar apoio aos conselhos estaduais, do DF e municipais dos direitos do idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso.
- 6) Avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo.
- 7) Acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da pessoa idosa.
- 8) Apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da pessoa idosa, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos.
- 9) Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da pessoa idosa.
- 10) Elaborar e atualizar, sempre que necessário, o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros. Nesse regimento, define-se a forma de indicação do seu presidente e vice-presidente e dos membros do colegiado.

---

7. Fonte: Resolução CNDI nº 18, de 11 de junho de 2012 (Brasil, 2012).

- 11) Acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação das Leis nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Brasil, 2003), e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento da pessoa idosa.
- 12) Promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do DF e dos municípios e a sociedade civil organizada na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da pessoa idosa.
- 13) Promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento ao idoso.
- 14) Estimular a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pelos órgãos governamentais, bem como por organizações não governamentais e outros organismos nacionais e internacionais.
- 15) Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, distrital e municipais, com vistas a fortalecer o atendimento dos direitos da pessoa idosa.

A discussão sobre as competências do conselho não é o objetivo deste capítulo. Ainda assim, são necessários dois comentários. Em primeiro lugar, a competência original prevista na Resolução CNDI nº 18 (Brasil, 2012) nos parecia abusiva, pois não cabe a um conselho definir uma política nacional. Em segundo lugar, a quantidade de competências nos parecia excessiva, pois não se tinha condições materiais e de pessoal, aliada à própria estrutura dependente do Estado, do CNDI oferecer respostas factíveis a todas estas.

### 3.3 Recursos orçamentários

O conselho operava com recursos orçamentários provenientes do órgão gestor de direitos humanos, o MDH. De acordo com o previsto no Decreto nº 9.494, de 6 de setembro de 2018 (Brasil, 2018a), que alterou o decreto que dispunha sobre o CNDI: “Para cumprimento de suas funções, o CNDI contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento do Ministério dos Direitos Humanos” (Brasil, 2004, art. 10).

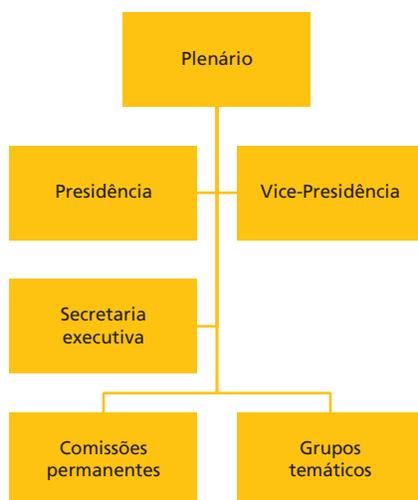
Conforme estabelecido pela Lei nº 12.213/2010 (Brasil, 2010), o CNDI é o responsável pela gestão do FNI. Com vistas à eficiente e correta aplicação dos recursos do fundo, foram criadas comissões de seleções de projetos de apoio à pessoa idosa, elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas.

Periodicamente, são lançados editais para o apoio a projetos de interesse do conselho, financiados com recursos do fundo. Na seção 5 deste capítulo, estão registradas algumas observações sobre os editais.

### 3.4 Estrutura interna

De acordo com seu regimento interno, estabelecido pela Resolução CNDI nº 1, de 24 de junho de 2005, o conselho tinha a seguinte organização: plenário, secretaria, comissões permanentes e grupos temáticos.

FIGURA 1  
Estrutura do CNDI



Fonte: Regimento Interno do CNDI.  
Elaboração dos autores.

O plenário era composto por 28 conselheiros e pela diretoria formada pelo presidente e pelo vice-presidente, eleitos pelo plenário para mandato de dois anos. Em cada mandato, a presidência e a vice-presidência deveriam ser ocupadas alternadamente por representantes do governo e da sociedade civil.

As comissões permanentes e os grupos temáticos subsidiavam a tomada de decisões do plenário. Estes deveriam reunir-se no dia anterior às reuniões do plenário.

As reuniões do colegiado ocorriam em periodicidade bimestral, com reuniões de sua mesa diretora, comissões, grupos temáticos e plenário, sendo que, alternadamente aos meses em que ocorriam as reuniões de plenária, ocorriam as reuniões da diretoria ampliada – para elaboração da pauta e assuntos urgentes – com decisões levadas posteriormente também ao crivo da plenária.

**QUADRO 3**  
**Comissões permanentes e grupos temáticos do CNDI**

Comissões permanentes	Grupos temáticos
Comissão de Políticas Públicas	Grupo Temático da Educação
Comissão de Orçamento e Finanças	Grupo Temático de Cuidados do Idoso
Comissão de Normas	Comissão de Planejamento e Organização da V CNDPI <sup>1</sup>
Comissão de Articulação com os Conselhos e Comunicação Social	
Comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso	

Fonte: Regimento Interno do CNDI, entrevistas com conselheiros e Resolução CBDI nº 42, de 9 de julho de 2019.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> As comissões permanentes estavam previstas no Regimento Interno do CNDI, enquanto os grupos temáticos eram criados por resolução conforme a necessidade do conselho. O art. 4º da Resolução CNDI nº 42, de 9 de julho de 2018, que dispõe sobre realização da V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, instituiu a Comissão de Planejamento e Organização da conferência, que não possuía caráter permanente. A denominação *comissão* foi uma desatenção de nomes, mas a comissão de planejamento da V CNDPI é um grupo temático para cuidar da conferência. Essa comissão é prevista como um grupo temático, comporta-se como grupo temático – é temporária – e apenas tem o nome de comissão.

Segundo os conselheiros, na prática a Comissão de Fundos e a Comissão de Orçamento e Finanças foram agregadas por se considerar que seus trabalhos são muito similares. Estas se reuniam e atuavam conjuntamente.

No âmbito da gestão burocrática do CNDI, cabia à secretaria executiva promover o apoio administrativo, técnico e jurídico e os meios necessários à execução dos trabalhos do conselho e seu pleno funcionamento. Ainda cabe a essa secretaria convocar os conselheiros para as reuniões ordinárias, elaborar relatórios, preparar as reuniões, coletar informações, monitorar as resoluções, apoiar as comissões permanentes e os grupos temáticos, além de atender às diversas demandas dos conselheiros.

A secretaria executiva do conselho contava com uma equipe de apoio ao CNDI com cinco colaboradores.

**QUADRO 4**  
**Colaboradores do CNDI**

Colaborador	Vínculo
Coordenador-geral	Cargo comissionado (direção e assessoramento superior – DAS 101.4)
Membro	Cargo comissionado (DAS 101.1)
Apoio (3)	Contrato terceirizado

Fonte: Entrevista com a Secretaria Executiva do CNDI.

Elaboração dos autores.

### 3.5 Reuniões

Até o fim de 2018, o conselho manteve um calendário regular de reuniões ordinárias bimestrais, conforme estabelecido em seu regimento. A diretoria ampliada, formada pelo presidente, pelo vice-presidente e pelos coordenadores das comissões, reunia-se

também mensalmente. Geralmente, as reuniões eram realizadas em Brasília, mas – em esforço de aproximação com as realidades locais – o CNDI deliberou pela realização de duas reuniões anuais descentralizadas, o que infelizmente não está ocorrendo. Em virtude de problemas internos ao conselho, tanto em 2017 quanto em 2018, apenas ocorreu uma reunião descentralizada. A reunião de 2018 ocorreu no primeiro semestre na cidade de Aracaju. Não foi possível realizar a segunda reunião descentralizada planejada para esse ano.

#### 4 DEMANDAS PRIORITÁRIAS DE CURTO PRAZO

O levantamento das demandas de curto prazo do CNDI foi feito com base em informações levantadas junto aos conselheiros em 12 de junho de 2018, durante reunião ordinária do conselho. Os conselheiros avaliaram que os temas que mais demandavam sua atenção nas últimas reuniões foram: necessidade de monitoramento das resoluções das conferências; necessidade de capacitação de conselheiros; e melhoria da comunicação interna e externa do CNDI.

A partir dessas fontes, o Ipea sugeriu, em julho de 2018, algumas ações prioritárias que poderiam ser implementadas no curto prazo – durante 2018 –, com base na ação da Secretaria Executiva do MDH. Tais ações foram derivadas de uma análise em torno da temporalidade para sua realização, em conjunto com o princípio da economicidade de recursos e o impacto potencial de tais medidas.

A primeira ação sugerida foi a necessidade do fortalecimento da equipe da Secretária Executiva do CNDI, por meio da alocação de pelo menos três servidores de carreira, vinculados à administração pública federal. Seria importante a efetivação de servidores de carreira para o conselho, na medida da disponibilidade do MDH.

Outra necessidade identificada foi a de capacitação para conselheiros em temas correlatos aos direitos humanos, como gênero e racismo, por exemplo. A notícia do curso de capacitação elaborado pelo Ipea no primeiro semestre de 2018 foi muito bem recebida. Os conselheiros gostaram, além de cursos gerais, do desenvolvimento de módulos específicos de capacitação para conselheiros em defesa da pessoa idosa. O Ipea criou dois cursos para a formação de conselheiros das áreas de direitos humanos: o primeiro trata da cidadania e direitos humanos;<sup>8</sup> o outro é a respeito da gestão de conselhos em direitos humanos.<sup>9</sup> São cursos introdutórios, com conteúdo geral voltado a conselheiros de todas as áreas dos direitos humanos. Em 2018, uma proposta de capacitação de conselheiros para temas afetos ao CNDI estava sendo elaborada – até a publicação deste livro, não temos notícia se a proposta foi implementada. Também foram desenvolvidos mais

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWPhaC>>.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/35IRsVk>>.

curso de capacitação designados para conselheiros de entidades da pessoa idosa. Um destes, pago pelo CNDI, não se enquadrou nas plataformas do MDH e, por isso, não está disponível para acesso. O ministério, por sua vez, elaborou outros dois cursos específicos sobre direitos da pessoa idosa no Brasil<sup>10</sup> e conselhos dos direitos da pessoa idosa.<sup>11</sup> Estava prevista a criação de curso específico para capacitação sobre direitos da pessoa idosa a ser disponibilizado à sociedade, como forma de capacitação e educação sobre o tema. Até o momento da publicação deste livro, não se teve notícia da realização desse curso.

A terceira ação de curto prazo foi a preparação da transição da gestão integral do FNI do MDH para o CNDI, conforme estabelecido na Lei nº 12.213/2010 (Brasil, 2010), mediante a contratação de profissionais especializados em gestão financeira e orçamentária para apoio ao conselho. A gestão integral do fundo não aconteceu, apesar de a ideia ter sido aprovada.

Ligada a esse desejo, a quarta ação sugerida para o CNDI foi a demanda dos conselheiros de que a gestão de recursos para o funcionamento do conselho fosse feita de forma autônoma da gestão orçamentária e financeira do ministério ao qual esteja vinculado. A Secretaria Executiva do CNDI entendia que não era possível a gestão de recursos orçamentários de forma independente, em virtude da forma de funcionamento do MDH. A estrutura de todos os conselhos vinculados ao MDH, não apenas o CNDI, era dependente da estrutura física e política do ministério. A secretaria executiva considerava viável uma gestão orçamentária autônoma do CNDI, na qual caberia ao ministério tão somente o cumprimento das deliberações do conselho, pois o orçamento e as decisões que o compreendiam ampliam-se para além dos conselhos. A avaliação da secretaria executiva foi que a autonomia do CNDI não estava assegurada, as decisões deveriam ser tomadas sem subordinação de uma parte em relação a outra, mas em conjunto. A avaliação do Ipea é que a elaboração de um plano interno para a gestão dos recursos do CNDI poderia mitigar o conflito entre o conselho e o MDH.

A quinta sugestão foi a promoção da articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais em reuniões e atividades do CNDI. Avaliava-se que havia frequente e indesejado absenteísmo dos conselheiros governamentais nas reuniões. Com vistas a sanar essa dificuldade, o MDH publicou portaria que possibilitava que conselheiros do próprio ministério pudessem atuar como conselheiros representantes do governo quando houvesse ausências dos representantes dos demais órgãos. No entanto, persistiram problemas no comparecimento de conselheiros governamentais. A portaria não nomeou os representantes do MDH, apenas estabeleceu que

---

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2p1mebw>>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/35PIMhf>>.

os servidores pudessem ser substituídos por servidores desse ministério. Dessa forma, qualquer servidor do MDH poderia participar do CNDI, em caso de ausência do titular de outros ministérios, ainda que não tivesse conhecimento dos temas. Entende-se que essa substituição sem critério não é desejável e era prejudicial aos trabalhos do colegiado.

A sexta sugestão foi o fortalecimento da articulação federativa, a partir do diálogo entre o CNDI e conselhos estaduais e municipais. Entre as possibilidades de articulação, destaca-se a realização de um encontro anual com conselheiros de defesa da pessoa idosa representante dos três entes da Federação, promovendo o diálogo entre as representações federal, estadual e municipais. Esse encontro já está ocorrendo com conselhos estaduais, mas seria desejável a participação também de conselhos municipais no futuro. Em agosto de 2018, foi realizado um encontro do CNDI com conselheiros estaduais de defesa da pessoa idosa. A realização de encontros com conselheiros municipais permanece como sugestão para os membros do conselho.

Por fim, para sanar o problema da falta de compartilhamento e transparência das informações relativas ao CNDI entre os próprios conselheiros e a sociedade civil, foi sugerido o incremento da página eletrônica do CNDI no *site* do MDH.<sup>12</sup> A sugestão foi a criação de abas como legislação, resoluções e conferências nacionais, usando-se como modelo para seu incremento o *site* do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (CNCD/ LGBT).<sup>13</sup>

## 5 A AGENDA POLÍTICA DO CNDI

Debert e Oliveira (2016) sustentam que boa parte do tempo das reuniões dos conselhos em geral e do CNDI em particular é gasta com a discussão de seus próprios procedimentos internos. Tal observação é compatível com a análise derivada dos resumos executivos que o Ipea utilizou para este estudo. Foi verificado que essa demanda por maior integração entre conselheiros e o ministério ao qual esteja vinculado tem reflexos também na relação com os conselhos estaduais e municipais. O acompanhamento legislativo igualmente ocupa grande parte do debate, dada a repercussão para o próprio CNDI e a vida da população à qual se vincula. Diversos outros temas permeiam o debate, como editais propostos do conselho e políticas públicas diretamente afetas à pessoa idosa.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/31y2Yzu>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

13. Disponível em: <<https://is.gd/7uSqq8>>.

### 5.1 Articulação com o MDH e conselhos municipais e estaduais

A falta de articulação do CNDI com o MDH e com os conselhos estaduais e municipais de promoção da pessoa idosa foi uma das principais preocupações dos conselheiros.

Apontou-se a necessidade de maior comunicação com o MDH, especialmente no que se refere à organização das demandas do CNDI e dos conselheiros e sua realização, no que for competente, por parte do ministério. A necessidade dessa articulação decorre da percepção de contínua repetição de demandas em conferências e reuniões, o que implica a compreensão de que o conselho não consegue acompanhar adequadamente o que está de fato sendo implementado.

Como gargalos, foram identificadas algumas situações que devem ser consideradas no futuro: há descontinuidade de servidores e dirigentes na pauta de direitos da pessoa idosa no âmbito do MDH; e os profissionais mudam constantemente, o que é prejudicial ao desenvolvimento dos trabalhos. Havia necessidade de confecção de atas e degravações de forma mais célere, e, até o final de 2018, não havia sido acordado um modelo de ata que satisfizesse os conselheiros e cuja elaboração fosse aceita pelo ministério. Dessa forma, os registros das reuniões em 2018 foram feitos na forma de resumos executivos. Outro problema apontado pelos conselheiros foi a impossibilidade de acompanhamento dos ofícios enviados pelo MDH em nome do CNDI.

No âmbito interno ao CNDI, foi discutida a necessidade de maior organização e fluidez em grupos temáticos e comissões, com maior clareza sobre a competência e o alcance de cada grupo. Devido às dificuldades de encontro conjunto com todos os membros do conselho para discussão de pautas, diversidade e volume de trabalho a ser feito, foram determinadas divisões internas para execução do trabalho em grupos temáticos e comissões, com o objetivo de debater determinados temas que carecem de estudo e olhar mais atento. Ocorre – pelo vislumbrado nos resumos executivos – que as decisões estabelecidas nesses grupos menores muitas vezes não eram validadas pelo grupo maior, o que gerava a necessidade de rediscussão do tema.

Além disso, outro tema bastante discutido foi a necessidade de maior comunicação e interação com conselhos estaduais e municipais, com o objetivo que estes tenham maior articulação com as discussões do CNDI. O conselho elabora as grandes diretrizes de políticas para a população idosa, mas a execução cabe aos conselhos estaduais e municipais. Foi apontada a necessidade de garantir capacitação, participação e qualificação dos membros do CNDI, assim como dos conselhos estaduais, municipais e distrital sobre os direitos da pessoa idosa, para o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos investimentos sociais voltados à pessoa idosa, que utilizassem recursos do FNI, bem como dos fundos estaduais, municipais e distrital.

## 5.2 Acompanhamento legislativo

A pauta de acompanhamento legislativo era um dos destaques nas discussões do CNDI. Destacavam-se nessa pauta os elementos descritos a seguir.

- 1) Orçamentos fiscais – O acompanhamento da execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) no tocante ao orçamento destinado às políticas de atenção aos direitos da pessoa idosa. Nesse ponto, além do acompanhamento pelo conselho, enquanto unidade observadora, foi apontado por conselheiras e conselheiros a necessidade de garantir a previsão de recursos orçamentários e financeiros no orçamento público, em todas as esferas de governo, para a implementação da política nacional de capacitação continuada para conselheiras e conselheiros, gestoras e gestores, cuidadoras e cuidadores de pessoas idosas, lideranças e profissionais que atuam na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, possibilitando-se maior conhecimento na área do ciclo orçamentário para financiamento de políticas públicas, programas e projetos.
- 2) Projeto de Lei (PL) nº 262/2014 – O acompanhamento aos projetos de lei afetos à matéria e a alterações do Estatuto do Idoso, com destaque ao PL nº 262/2014 (Brasil, 2014), que tramita no Senado Federal com a proposta de alterar a Lei nº 8.842/1994, a fim de dispor:

sobre o tempo de mandato, a posse e a época de realização de eleição dos representantes das organizações da sociedade civil atuantes na promoção e defesa de direitos da pessoa idosa e sobre posse dos conselheiros representantes do Poder Público (Brasil, 2014).

Dessa forma, visava-se à “unificação da data de eleição das entidades participantes dos conselhos de direitos da pessoa idosa em âmbito Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal” (Brasil, 2014, p. 2). O debate sobre a aprovação ou rejeição do PL foi intenso em diversas reuniões, demonstrando-se ser um tema caro ao CNDI, e, por afetar o funcionamento do próprio conselho, era imperioso o acompanhamento próximo ao Legislativo.

- 3) Ratificação da Convenção Interamericana dos Direitos da Pessoa Idosa – A ratificação da convenção trará maior garantia e respaldo legal dos direitos da pessoa idosa. Caso seja aprovada, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos será equivalente a emendas constitucionais, conforme estabelece o art. 5º, §3º da CF/1988. Embora seja um tema que há muito atrai a atenção dos conselheiros, foi avaliado que mudanças e proposta dessa magnitude não encontram respaldo na conjuntura nacional para consecução do pleito.

- 4) Previdência Social: os conselheiros manifestaram preocupação com a proposta de alteração da legislação previdenciária que revisa os critérios de aposentadoria rural. Defenderam ainda reestabelecer os direitos dos aposentados que tiveram seus valores diminuídos em razão do fator previdenciário; criar mecanismos para reposição dos valores de aposentadorias e pensões quando a pessoa atingir 60 anos de idade; revogar a obrigatoriedade das contribuições previdenciárias para aposentados e pensionistas; e envidar esforços junto ao Congresso Nacional para aprovação de projetos de lei sobre a recuperação das perdas salariais dos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), propugnando pelo fim do fator previdenciário.

Em diversos momentos e reuniões, foi apontado por conselheiros e conselheiras a preocupação com a transição política, da gestão presidencial de Michel Temer para o próximo governo, e a discussão das mudanças legislativas.

### 5.3 Demais temas

Além desses temas julgados prioritários pela nossa análise, foram identificados alguns temas também discutidos nas reuniões dos conselhos. A seguir, listamos resumidamente alguns destes.

- 1) Editais – Periodicamente, o CNDI lançava editais de fomento, com repasses de recursos financeiros, a projetos de promoção de direitos da pessoa idosa. Os editais eram elaborados pela área técnica do MDH responsável pelo respectivo conselho ao qual se vincula e, por vezes, eram geradas demandas de respostas dos conselheiros sobre o próprio edital. Foram relatadas dificuldades de cadastro das propostas por parte das entidades da sociedade civil e questões acerca da falta de clareza nos critérios de avaliação, que apontaram fatos como o desconhecimento do público sobre as razões de determinada entidade ser selecionada em detrimento de outra, bem como a necessidade de que cada entidade conheça as razões de sua desclassificação e/ou não aprovação do projeto. As queixas foram apresentadas pelos conselheiros, que se mostram como ponte de diálogo com a sociedade civil e podem compor também entidades que demandam participação nos editais, o que representaria um conflito de interesses. O argumento é que o retorno sobre as propostas apresentadas tende a qualificar as propostas futuras e aumentar a transparência da seleção.

Além das problemáticas descritas, foram apresentadas queixas sobre a falta de propostas, e isso é atribuído em parte às dificuldades anteriormente descritas, pois houve relato de entidades que não conseguiram concluir o cadastro por dificuldades técnicas, não conseguindo cumprir todas as

exigências apresentadas ou cadastrar toda a documentação necessária. Foi apresentada como sugestão, por parte do Ipea, que seja feita e disponibilizada uma explicação sobre o cadastro na proposta – possivelmente em vídeo – a ser desenvolvido pelo MDH, pois este é o responsável pela elaboração do edital.

- 2) Monitoramento das deliberações das conferências nacionais – Os conselheiros apontaram a urgência de acompanhamento qualificado das deliberações, pois muitas pautas acabam por repetir-se em diversos momentos, sem alcance de efetividade. Esse é um tema no qual o governo federal poderia atuar mais profundamente, criando mecanismos de monitoramento das propostas aprovadas em todas as conferências nacionais dos conselhos ligados aos direitos humanos.
- 3) Fundo Nacional do Idoso – O CNDI discutiu a necessidade de acompanhamento próximo para captação de recursos para o fundo e de execução dos recursos alcançados, com destaque para a sugestão de proposição ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de que – quando pertinente e conforme previsto no art. 103-B, § 4º, da CF/1988 – as penalidades pecuniárias previstas no Estatuto do Idoso e na Lei nº 9.099/1995 sejam destinadas aos fundos do idoso dos respectivos estados e municípios. Além disso, é almejada destinação ao fundo do idoso do percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais e federal, dos eventos esportivos, dos shows e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Entende-se como necessária a alocação de um servidor com conhecimento técnico em elaboração e execução orçamentária para atuar junto ao conselho.
- 4) Aumento do valor dos planos de saúde – Conselheiros apontam a necessidade de fiscalização pela Agência Nacional de Saúde (ANS) dos planos de saúde, em especial no tangente ao aumento dos preços dos planos de pessoas idosas, sem qualquer justificativa qualificada. Esse é um problema que afeta profundamente as pessoas idosas, que tendem a aumentar seus gastos em saúde de forma mais acentuada que os outros segmentos da população.
- 5) Revisão da Política Nacional de Atenção Básica – Em uma fase da vida em que a atenção à saúde e a promoção da qualidade de vida se mostram fundamentais, a promoção de atenção básica, constante e próxima é tema de preocupação para o CNDI, cujas pautas buscam promover a implantação e manutenção de centros especializados de saúde para atendimento da pessoa idosa em todo território nacional, com financiamento dos entes federativos, garantindo equipe multiprofissional.

- 6) Preparação da V CNDPI– O Decreto nº 9.620, de 20 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018b), convocou a quinta conferência para novembro de 2019. Segundo a coordenadora, os conselheiros não desejavam a realização de conferências conjuntas com outras políticas nacionais, em virtude das necessidades específicas dessa população, como horários diferenciados, acompanhantes, acessibilidade, entre outras, quando necessário. As conferências ocorrem em ritmo frenético, e nem sempre os conselheiros conseguem acompanhar adequadamente as discussões.
- 7) *Kits* de equipagens dos conselhos de direitos da pessoa idosa – O *kit* composto de um veículo 0 km, equipamentos de informática e mobiliário para escritório remetido aos estados para execução dos trabalhos dos conselhos estaduais e municipais é tema de constante debate. Os equipamentos são fruto de iniciativa do CNDI, conduzida pela SNDPI, e foram custeados pelo FNI, com o auxílio de emendas parlamentares. Regulamentada pela Resolução CNDI nº 35, de 23 de novembro de 2017 (Brasil, 2017b), os materiais foram entregues em meados de junho e julho de 2018 a 41 conselhos de direitos da pessoa idosa em todo o Brasil. O CNDI acredita que deva haver maior fiscalização da entrega e utilização dos *kits*, com o objetivo de que esses itens sejam de uso exclusivo do serviço do conselho ao qual se vincula.
- 8) Benefício de Prestação Continuada – A divulgação da necessidade de recadastramento das pessoas idosas com direito ao Benefício Prestação Continuada foi feita pelos municípios e também no comprovante de saque do benefício. No entanto, os conselheiros avaliaram que essa comunicação não se mostrou eficaz. Além disso, o CNDI propõe alterar a legislação do BPC (Lei nº 8.742/1993, referente a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas) para: *i*) reduzir a idade de acesso de 65 anos para 60 anos, em estrita observância ao Estatuto do Idoso; *ii*) aumentar a renda *per capita* familiar de um quarto para meio salário-mínimo (SM); *iii*) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar, os benefícios da seguridade social; e *iv*) não incluir o benefício devido a pessoa com deficiência no cálculo da renda de famílias que possuam pessoas idosas.
- 9) Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Ebapi) – Foi apresentada preocupação com a participação do CNDI na execução da Ebapi, pois a política foi construída sem a participação do conselho. Teme-se que as deliberações na execução ocorram apenas na função de ouvir e observar, sem efetiva participação e decisão do CNDI, sendo que é de interesse dos conselheiros que a execução do Ebapi seja feita de maneira próxima com a possibilidade de agir nos casos que forem constatadas irregularidades ou violações aos direitos das pessoas idosas.

- 10) Direito do idoso ao transporte – O art. 40 do Estatuto do Idoso determina a reserva de duas vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos. O Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006 (Brasil, 2006), e a Resolução nº 1.692, de 24 de outubro de 2006, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2006) regulamentam esse direito. Os conselheiros trouxeram relatos de que algumas empresas de transporte alegam que o ônibus não é convencional para escapar do dispositivo do estatuto que dá o direito ao transporte gratuito. Além disso, há preocupação em relação aos procedimentos adotados pelas companhias aéreas, em cumprimento à Lei nº 13.644/2017, que determina preferência especial aos maiores de 80 anos. Havia depoimentos de que as companhias aéreas apenas estavam chamando para embarque os outros passageiros preferenciais, em detrimento dos alcançados pelo Estatuto do Idoso.
- 11) Capacitação sobre os direitos das pessoas idosas – A formação constante dos conselheiros e a promoção de ações de educação social sobre os direitos da pessoa idosa são uma constante preocupação do CNDI. Foram elaboradas parcerias públicas e privadas nesse sentido, como com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para vídeos de conscientização sobre os direitos da pessoa idosa; a Comissão Permanente de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados (Cidoso) para realização de seminário de conscientização da violência contra a pessoa idosa; a divulgação de material produzido sobre educação financeira específico para idosos, com foco na gestão da aposentadoria e dos “descontos em folha” que acabam por gerar endividamento nesse seguimento populacional; o selo comemorativo do Estatuto do Idoso pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios); e a atualização da cartilha *Quer Um Conselho*. Como já relatado, em atenção a essa demanda, foram produzidos pelo Ipea e pelo MDH e oferecidos na plataforma de educação a distância da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) os cursos virtuais sobre direitos humanos, gestão de conselhos, direitos da pessoa idosa e conselhos da pessoa idosa.
- 12) Endividamento das pessoas idosas – Visto como um problema nacional, o endividamento das pessoas idosas decorre de múltiplos e complexos fatores que abarcam desde maior necessidade de gastos com saúde, ter a aposentadoria como fonte de renda certa e contínua que muitas vezes coloca os idosos como arrimo de família a implicações culturais/morais para com o cuidado da própria família. Essas necessidades, aliadas à facilidade de crédito concedida a essa população sem a adequada educação financeira, acaba por colocar idosos em situação de perda do controle de

suas finanças. Foi apontada por conselheiros e conselheiras a necessidade de realização de campanhas, para que a população tenha conhecimento do problema que ocorre com as pessoas idosas. É sugerido ainda o fortalecimento de ações educativas voltadas à população idosa, além de formular e propor mudanças na legislação relacionadas a critérios para empréstimos e financiamentos bancários que protejam os direitos das pessoas idosas.

- 13) Mídias sociais – Foram apontadas indicações para criação de páginas no Instagram e Twitter e adequação do *site* para que constem informações sobre gestão das ações, atividades e recursos, com o objetivo de proporcionar maior visibilidade e divulgação à sociedade do CNDI, bem como de ações e políticas voltadas à população idosa.
- 14) Abrigamento a pessoas idosas – Foi apontada a importância de os conselheiros visitarem instituições de longa permanência do idoso (Ilpis) e analisarem se há abrigamento de pessoas lúcidas contra sua vontade. Isso reforça a importância de atenção ao art. 35 da Resolução CNDI nº 33, de 24 de maio de 2017, que regulamenta o contrato de prestação de serviços de todas as entidades de longa permanência ou casa-lar para a pessoa idosa (Brasil, 2017a).
- 15) Ano de valorização da pessoa idosa/semana de combate à violência à pessoa idosa – Foram feitas diversas conversas na 93<sup>a</sup>, 94<sup>a</sup> e 95<sup>a</sup> reuniões ordinárias para instituição do ano de valorização da pessoa idosa. Para a discussão sobre os eventos alusivos à instituição da data. O MDH elaborou alguns *cards* (folhetos com informações resumidas, relevantes e de rápida compreensão) a serem distribuídos nos eventos. Os conselheiros apontaram a falta de representatividade da população brasileira, dada a ausência de pessoas negras, indígenas, entre outros grupos sociais, em desenhos e fotos dos *cards*.
- 16) Equiparação dos reajustes das aposentadorias e pensões aos reajustes do salário-mínimo: os conselheiros manifestaram preocupação sobre a equiparação entre aposentadorias e pensões somente ocorre quando o valor da aposentadoria fica abaixo do valor do salário-mínimo vigente. Há jurisprudência para a equiparação nas porcentagens, mas sem qualquer obrigatoriedade legal de vinculação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CNDI foi criado como forma de efetivar a participação popular das pessoas idosas e assim auxiliar na execução da PNI. Essa política, embora criada em 1994, somente em 2003 adquire materialidade mediante a aprovação do Estatuto do Idoso. A aprovação do Estatuto é fruto da mobilização de várias entidades sociais já em conjunto ao CNDI, que fora estruturado em 2002.

Dessa forma, a função do CNDI se traduz no dever de articulação dos entes que compõem o sistema de garantias previsto no Estatuto do Idoso, tais como conselhos da pessoa idosa, SUS, Suas, Vigilância em Saúde, Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Civil, a fim de garantir a real efetivação dos direitos previstos no Estatuto. Além desse diálogo intersetorial, o apoio a outros conselhos e políticas públicas na promoção dos direitos da pessoa idosa e elaboração de estratégias de educação nesse campo são exemplos das funções previstas na Resolução CNDI nº 15, de 21 de junho de 2018.

No que compete ao seu funcionamento interno, o trabalho do CNDI tem sido realizado por meio da criação de normas, tais como resoluções. A secretaria executiva do conselho garantia suporte institucional e técnico, em suas limitações estruturais, para assegurar a atuação política do CNDI. Isso se consubstanciava, por exemplo, na elaboração e no encaminhamento de ofícios, na produção de memória das assembleias, na realização de eventos, no agendamento de reuniões e na preparação de assembleias ordinárias. A limitação estrutural da gestão administrativa – de responsabilidade do MDH – causou atraso na entrega de atas e memória das reuniões, avaliado pelos representantes da sociedade civil como fator preponderante para a dificuldade de acompanhamento regular e monitoramento das ações previstas na PNI, incluindo-se as resoluções das conferências nacionais.

O descompasso no diálogo entre os conselheiros – em especial da sociedade civil – e o MDH dificultou a consecução dos trabalhos do conselho em sua plenitude, por vezes desvirtuando dos objetivos previstos na agenda política e fazendo com que o conselho concentrasse sua atenção na resolução de questões burocráticas. A falta de diálogo profícuo e amistoso entre ambos acabava por colocar pautas prioritárias à população idosa em menor destaque, diante da discussão em torno da divisão de competências entre os conselheiros nacionais e o MDH, bem como seus respectivos direitos e deveres.

Para além das questões internas ao conselho, outro enfrentamento de ordem conceitual, com fortes implicações econômicas e sociais, se faz necessário. O ordenamento jurídico não é objetivo e preciso quanto à própria delimitação dos critérios para definir a pessoa idosa, havendo discrepância entre a idade de 60 anos do PNI e de 65 anos em outras políticas públicas, a exemplo do BPC e da gratuidade do transporte, bem como a existência de outros definidores de idade, como no caso da prisão domiciliar para pessoas acima de 80 anos e da redução do prazo de prescrição judicial para indivíduos acima de 70 anos. Essa discussão demonstra centralidade, na medida em que define o destinatário de estudos e trabalho do CNDI e se estende para a elaboração e a efetivação de outros direitos no âmbito da educação, da saúde, das previdências, entre outros.

No intento de aproximar as esferas participativas da sociedade e do Estado, a realização de encontros com maior frequência – em respeito ao pactuado no início do ano-calendário pelo próprio CNDI, com tempo e condições adequadas e previamente informadas – tende a promover maior diálogo entre os entes e assim atingir outras pautas prioritárias à gestão, indo além das questões burocráticas. A elaboração de calendário para as reuniões com eleição de temas centrais e prioritários para a agenda de encontros é sugerida como meio de contornar o atropelo de temas que surgem no decorrer da gestão, apontando também espaços na agenda para discussão de temas que surjam durante o ano. Além disso, a atualização das redes sociais e meios de comunicação efetivos tende a antecipar eventuais dúvidas e padronizar a forma de diálogo, o que apresenta a tendência de evoluir para uma democrática divisão de competências no âmbito do conselho.

Entre as principais responsabilidades do CNDI, está a gestão do Fundo Nacional do Idoso. No entanto, os recursos do FNI são contingenciados, e a gestão do fundo enfrenta gargalos burocráticos e administrativos. A resolução dessas limitações – e o conseqüente uso dos recursos em sua plenitude – permitiria ampliar a efetividade do colegiado, ampliando a execução de políticas e ações para pessoas idosas no território nacional, de forma democrática e participativa.

Cabe destaque que, em 2019, tomou posse um novo governo no Brasil, e, com este, ocorreu mais uma modificação na estrutura do ministério que aloca o CNDI. Além disso, foi promulgado o Decreto nº 9.893 em 27 de junho de 2019 (Brasil, 2018b), que traz diversas modificações no conselho, sendo a redução de sua composição a principal destas, ao nosso ver. A composição é substancialmente reduzida: de 28 membros passam para seis, mantendo-se a composição paritária entre Estado e sociedade civil. O que possivelmente implicará menor variedade regional e de segmentos afetos à pauta.

Além disso, outro ponto que pode gerar importantes modificações nas ações do conselho é que está previsto que os membros que se encontrarem no DF se reunirão presencialmente e os membros que se localizam em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência. Essa ação de não alocar os membros em um mesmo espaço físico – como ocorria até 2018 com as reuniões em Brasília – pode gerar maiores ruídos na comunicação, além de enfraquecer os laços entre diferentes representantes dos idosos por todo o país, que tinham os momentos de reunião do conselho para também se articularem politicamente em torno da defesa da pauta. Ainda no escopo das modificações trazidas com a edição do novo decreto, destacamos a necessidade de aprovação do Regimento Interno do CNDI e alterações posteriores pelo MMFDH. Considerando-se que uma das demandas apresentadas pelo CNDI era relativa à sua autonomia, essa vinculação representa grave retrocesso à pauta.

O novo decreto destaca ainda que não poderão participar do processo seletivo público as entidades que recebam recursos do Fundo Nacional do Idoso, ou que tenham recebido tais recursos nos dois anos anteriores à data de publicação do edital para seleção da entidade representativa no CNDI. Destaque-se que o FNI representa a principal fonte de recursos e subsistência das entidades que atuam na pauta do idoso; o impedimento de financiamento com esses recursos pode acarretar um esvaziamento do conselho dado que, sem o apoio do fundo, as entidades que participam do CNDI não poderão dedicar-se adequadamente às atividades conselheiras, visto que terão que buscar outras fontes que as mantenham. E, caso se decidam pelos recursos do FNI para manterem suas atividades principais, serão impedidas de participar do CNDI. Logo, os caminhos apontam para que na atualidade exista incompatibilidade entre a existência e o exercício de promoção dos direitos do idoso como atividade principal de uma entidade e sua participação no conselho.

O Decreto nº 9.893/2019 (Brasil, 2019b) é ainda omissivo em relação à origem dos recursos destinados ao funcionamento do CNDI. Anteriormente, os recursos destinados a esse fim eram compartilhados com a dotação orçamentária prevista para o MDH, conforme previa o Decreto nº 5.109/2004 (Brasil, 2004). Todavia, esse decreto foi totalmente revogado pelo normativo decretado este ano e não traz disposição substitutiva ou equivalente que preveja os gastos para funcionamento do CNDI.

Por fim, com a nova composição do CNDI e a eleição de um novo governo, é razoável imaginar que novas pautas e novas discussões ocorram no conselho. As dificuldades de articulação entre o ministério e o CNDI podem ser atenuadas e/ou aprofundadas a partir da nova orientação governamental.

Destacamos que este trabalho foi elaborado a partir da composição e funcionamento do CNDI no final da gestão presidencial de Michel Temer e já no governo de Jair Bolsonaro, e todos os conselhos ligados aos direitos humanos sofreram profundas mudanças legislativas sem que seja possível definir como tais mudanças implicarão em práticas e desafios enfrentados pelos conselhos e pelo segmento populacional abarcado por estes. Se, ao início deste estudo, a intenção era retratar a situação naquele momento do conselho e realizar sugestões para a melhoria dos processos, a entrega faz-se acrescida da intenção de proporcionar exposição histórico-reflexiva das práticas realizadas nas legislaturas anteriores, de modo a resguardar a memória do que foi feito anteriormente, bem como proporcionar caminhos do que pode ser defendido, fortalecido e ampliado.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, A. O. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil Construção de um sistema de garantias dos direitos da pessoa idosa. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Resolução nº 1.692, de 24 de outubro de 2006**. Brasília: ANTT, 24 out. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. (Revogado pelo Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004). Brasília: Casa Civil/PR, 13 maio 2002a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.287, de 27 de junho de 2002. Da nova redação e dispositivo do Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI). Brasília: Casa Civil/PR, 27 jun. 2002b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Casa Civil/PR, 1º out. 2003.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Brasília: Casa Civil/PR, 17 jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. Estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso). Brasília: Casa Civil/PR, 18 out. 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos fundos municipais, estaduais e nacional do idoso e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Casa Civil/PR, 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Resolução CNDI nº 18, de 11 de junho de 2012. Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Brasília: SDH/PR, 11 jun. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jeg8vp>>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei nº 262, de 2014. Altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a fim de dispor sobre o tempo de mandato, a posse e a época de realização de eleição dos representantes das organizações da sociedade civil atuantes na promoção e defesa de direitos da pessoa idosa e sobre posse dos conselheiros representantes do Poder Público. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://is.gd/DEsK1J>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.345, de 10 de outubro de 2016. Cria as secretárias especiais da pessoa com deficiência e a Secretária de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 33, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes e parâmetros para a regulamentação do Art. 35 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que dispõe sobre o contrato de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casa-lar, com a pessoa idosa abrigada, substituindo a Resolução CNDI nº 12/2008. Brasília: MDH, 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/acblFG>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 35, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Doação da Equipagem para os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: MDH, 1º dez. 2017b. Disponível em: <<https://is.gd/jAfyC>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.494, de 6 de setembro de 2018. Altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência. Brasília: Casa Civil/PR, 10 set. 2018a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.620, de 20 de dezembro de 2018. Convoca a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 21 dez. 2018b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília: Casa Civil/PR, 18 jun. 2019a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 27 jun. 2019b.

CAMARANO, A. A. **Mecanismos de proteção social para a pessoa idosa**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1179).

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso: avanços com contradições**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1840).

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. Brasil envelhece antes e pós-PNI. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

COUTO, E.C. Em que medida a Política Nacional do Idoso tem sido efetiva. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Brasília: Ipea, 2016.

DEBERT, G. G.; OLIVEIRA, G. S. D. Os dilemas da democracia nos conselhos do idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Brasília: Ipea, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2017, expectativa de vida era de 76 anos. **Agência IBGE Notícias**, 29 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2sD5o0H>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FALEIROS, V. P. A Política Nacional do Idoso em questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Brasília: Ipea, 2016.

FEAL, A. Z. F. O sistema de garantia de direitos sob a ótica da advocacia. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Brasília: Ipea, 2016.

GIACOMIN, K. C. Panorama dos 10 anos do CNDI. *In*: MULLER, N. P.; PARADA, A. (Orgs.). **Dez anos do Conselho Nacional do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático**. Brasília: SDH, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2BCWEMB>>.

OLIVEIRA, A. M. **A feminização da velhice e a invisibilidade da violência contra o idoso**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

RIBEIRO, P. R. O. A judicialização das políticas públicas: a experiência da Central Judicial do Idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Brasília: Ipea, 2016.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CRUCHEN, I.; MEIRELLES, R. **O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<https://bit.ly/2JeahA>>.

## CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

Alan Felipe Alves dos Santos<sup>1</sup>  
Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo propõe descrever os contornos gerais da agenda política do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), buscando identificar algumas das pautas prioritárias do conselho, entendendo que são reivindicações históricas dos movimentos negros, mas que as discussões têm um caráter contemporâneo desafiador dentro das dinâmicas sociais e políticas brasileiras. O fenômeno da violência, indicado como pauta mais relevante, será objetivado aqui como tema que unifica parte das urgências tanto dos associativismos negros quanto de instrumentos de controle social. A análise está baseada em dados coletados por meio de entrevista feita pelos membros do projeto Conselhos de Direitos Humanos: Implementação de Demandas e Capacitação de Conselheiros, com a Secretaria Executiva do CNPiR (SECNPiR); de observação participante durante reuniões plenárias do colegiado ocorridas no segundo semestre de 2018; de análise de documentos oficiais da IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), ocorrida em maio de 2018; e de pesquisa bibliográfica.

O capítulo está dividido em seis seções, além desta introdução. A seção 2 trata da metodologia com a qual esta pesquisa foi embasada. A seção 3 faz um histórico da criação do CNPiR, com informações detalhadas de seu funcionamento e de sua estrutura. A seção 4 fala da agenda administrativa do conselho e dos desafios ao seu funcionamento. A seção 5 sintetiza as discussões da IV Conapir, como esboço do que seria uma agenda sociopolítica do conselho. A seção 6 trata especificamente do tema da violência contra a juventude negra, tido como prioritário junto aos associativismos negros e antirracistas. Por fim, a seção 7 contém as considerações finais do trabalho.

---

1. Pesquisador do Subprograma para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <alanfasantos@gmail.com>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

## 2 METODOLOGIA

O levantamento de dados sobre a agenda política do CNPIR foi planejado tendo como ponto de partida uma pesquisa documental baseada em atas e relatórios das reuniões mais recentes do colegiado. No entanto, foi identificado um obstáculo inicial não previsto: a ausência de divulgação dos registros de atividades do conselho em meios eletrônicos, comentada na seção 4. Com isso, o estudo foi reformulado para considerar, como fontes principais de dados, entrevistas em profundidade e relatos de observação participante realizada diretamente em reuniões plenárias do CNPIR. A análise documental ficou restrita aos atos normativos sobre a estrutura do colegiado e do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e aos relatos da Conapir.

No dia 7 de junho de 2018, os pesquisadores do Ipea realizaram entrevista com membros da SECNPIR, na sede administrativa do conselho. Na ocasião, foram entrevistados, conjuntamente, o então secretário-executivo do CNPIR, o seu antecessor e os funcionários da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com atuação correlata ao colegiado. A entrevista, organizada segundo roteiro semiestruturado, tratou do funcionamento do conselho e de sua secretaria executiva, bem como das atividades e pautas mais relevantes para o ano de 2018. Os dados coletados deram origem a um relatório preliminar de demandas prioritárias para o funcionamento do CNPIR, enviado ao MDH em julho de 2018.

Para confirmar a agenda política do conselho naquele momento, as informações indicadas pela SECNPIR foram submetidas aos integrantes do CNPIR, em sessão do colegiado. A interação ocorreu por meio de observação participante em reunião ordinária, realizada em 17 de julho de 2018, na qual a pesquisa foi apresentada e debatida com os conselheiros e as conselheiras. Também houve participação dos pesquisadores na 1ª Audiência Pública do CNPIR, realizada com o apoio do Ipea, em 26 de setembro de 2018. Por meio desses diálogos, foram observadas várias demandas de nível administrativo do conselho, como desafios para a gestão do CNPIR, e, para além do âmbito interno, também foram informadas diversas pautas de interesse mais direto da sociedade civil, listadas no quadro 1.

### QUADRO 1

#### Temas prioritários para o CNPIR (2018)

Temas administrativos	Temas sociopolíticos
Realização da IV Conapir	Violência contra população negra: extermínio da juventude negra
Eleições presidenciais de 2018	Intervenção federal no Rio de Janeiro
Eleições do CNPIR 2018: novos conselheiros	Segurança pública
Interação com conselhos estaduais	Demarcações quilombolas
Reestruturação da equipe de apoio ao conselho	Violência contra mulheres negras: aumento do feminicídio
Participação dos conselheiros governamentais	Religiões de matriz africana

(Continua)

(Continuação)

Temas administrativos	Temas sociopolíticos
Recomposição do conselho: vagas não ocupadas	Violência contra ciganos
Reelaboração da minuta de regimento	Extinção da Seppir e do CNPIR
	Racismo nas universidades: cotas raciais
	Educação

Fonte: dados de entrevista e observação.  
Elaboração dos autores.

O primeiro conjunto de resultados diz respeito aos temas administrativos integrantes da agenda política do CNPIR. Para uma compreensão mais adequada do que representam essas pautas, é importante discutir o contexto administrativo mais geral no qual o colegiado está inserido. Por esse motivo, a seção 3 apresenta dados gerais sobre o histórico, a estrutura interna e o funcionamento do CNPIR, no momento da pesquisa.

A partir desse cenário, as pautas de natureza mais administrativa são descritas e comentadas na seção 4. Segundo as informações coletadas durante as entrevistas e reuniões do CNPIR, são evidentes as dificuldades enfrentadas pelo conselho – em especial por sua secretaria-executiva – para manter suas estruturas em funcionamento depois das alterações ministeriais ocorridas a partir de 2015. Essas demandas constituem o que foi rotulado como agenda administrativa do colegiado.

O segundo bloco de pautas, envolvendo o que foi chamado de temas sociopolíticos, está relacionado à questão da igualdade racial em sentido mais amplo. Nesse ponto, foi relevante observar como, tanto na entrevista quanto nas reuniões do CNPIR, as referências à Conapir foram constantes e quase consensuais. A partir disso, foi possível observar como a conferência era reconhecida não apenas como uma atividade organizada pelo conselho, mas como a própria manifestação da sua agenda política. Seguindo esse direcionamento, é relevante caracterizar o processo conferencial com um pouco mais de destaque, a fim de verificar como foram tratadas (como problemas e propostas) pautas de natureza sociopolítica indicadas na entrevista e nas observações. Essa abordagem, com base na leitura do relatório da etapa nacional, é apresentada na seção 5.

De modo mais específico, o tema da violência foi reconhecido como prioritário dentro do conselho, relacionando-se com cinco das dez pautas sociopolíticas observadas durante a coleta de dados: *i*) violência contra população negra – extermínio da juventude negra; *ii*) intervenção federal no Rio de Janeiro; *iii*) segurança pública; *iv*) violência contra mulheres negras – aumento do feminicídio; e *v*) violência contra ciganos. No extremo da compreensão do fenômeno, poderíamos expandir o entendimento da violência e do racismo estrutural para as demais pautas, mas optamos, por aspectos metodológicos e pelos números alarmantes de mortalidade da parcela jovem da população negra no Brasil, por abordar as

dinâmicas do extermínio da juventude negra enquanto pertencente ao projeto de genocídio da população negra, assim como a agência da juventude negra para a elaboração e consolidação da pauta do enfrentamento ao extermínio. Com base em uma pesquisa bibliográfica mais específica, esse tema será conceituado com mais detalhes na seção 6.

### 3 CNPIR: CONTEXTO HISTÓRICO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO INTERNO

O CNPIR é um órgão colegiado de caráter consultivo, criado pela Lei nº 10.678,<sup>3</sup> de 23 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.885,<sup>4</sup> de 20 de novembro de 2003. Atualmente, está vinculado à Seppir, do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH).

O CNPIR é resultado do diálogo dos movimentos negros e antirracistas com o Estado brasileiro. Desde a década de 1990, este diálogo se coloca, com todos os seus inúmeros desafios, como um marco importante para o enfrentamento ao racismo e para a criação de políticas de promoção da igualdade racial (Gomes, 2017; Pereira, 2013). Assim, a igualdade racial, como tema de políticas públicas, foi construída com a gradativa incorporação, pelo Estado brasileiro, de pautas dos movimentos sociais. Nesse percurso, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é um marco, pelo reconhecimento de demandas históricas, como a criminalização do racismo e o reconhecimento do direito à terra das comunidades indígenas e quilombolas. A criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), também em 1988, insere a questão racial no âmbito das estruturas institucionais do governo federal. No cenário internacional, entre vários outros tratados, podemos destacar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que foi assinada pelo Brasil em 1966 e promulgada<sup>5</sup> em 1969. Posteriormente, a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada entre 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, reafirmou o compromisso com estratégias e políticas para o desenvolvimento social igualitário para vítimas de discriminação racial (Brasil, 2001, itens 107 a 122).

No âmbito brasileiro, foi emblemática a primeira Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a pela Vida, realizada no dia 20 de novembro de 1995, que mobilizou cerca de 30 mil pessoas em Brasília, para denunciar a ausência de políticas públicas para a população negra (Jorge, 2005). No mesmo dia da marcha, houve a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra, com participação da sociedade civil, por meio

3. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/362yDg6>>.

4. Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2MzofVu>>.

5. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/2LSN4cQ>>.

de decreto presidencial.<sup>6</sup> Inicialmente, o tema passou a ser tratado pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), previsto na Lei nº 9.649,<sup>7</sup> de 27 de maio de 1998 (art. 16, inciso X). Em 2003, os contextos nacional e internacional convergiram para a criação da Seppir, ligada à Presidência da República (PR), e do CNPIR, como seu órgão colegiado, por meio do Decreto nº 4.885,<sup>8</sup> de 20 de novembro de 2003. Um vasto conjunto de medidas de promoção da igualdade racial foi aprovado desde então, com destaque para a Lei nº 12.288,<sup>9</sup> de 20 de julho de 2010, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, que instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir). Entretanto, depois de quase duas décadas de discussões incansáveis e de diversas políticas públicas orientadas pelo mote do antirracismo e da igualdade racial, a atuação do CNPIR continua necessária em virtude de: *i*) o longo caminho que ainda precisa se percorrer; *ii*) a profundidade do racismo estrutural na sociedade brasileira; *iii*) a fragilidade dos direitos sociais conquistados desde o processo de redemocratização; e *iv*) a infindável urgência de políticas de promoção da igualdade racial.

O racismo é estrutural e estruturante no Brasil, assim como também é institucional. É estrutural no sentido da perpetuação dos alijamentos à população negra e outras minorias políticas nos âmbitos mais cotidianos da vida social, e é institucional pela incorporação de mecanismos que protegem hegemonias e interesses racialmente orientados pelas mais variadas instituições. Segundo Sílvio de Almeida (2018, p. 39), para compreendermos o racismo, devemos enfatizá-lo como um processo histórico e político que “cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática”. Como será discutido na seção 4, a agenda política do CNPIR abarca, em sua maioria, pautas prioritárias estabelecidas há décadas pelos movimentos negros e elucida as diversas facetas do racismo estrutural e institucional no Brasil.

### 3.1 Composição

O CNPIR é composto por 44 representantes, divididos entre sociedade civil e poder público: 22 representantes do poder público, membros de órgãos do governo federal; dezenove representantes da sociedade civil; e três personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais. As dezenove vagas da sociedade civil são divididas por segmentos/categorias preestabelecidos pelo regimento interno: seis vagas para organizações gerais do movimento negro; uma vaga para comunidades de terreiro; uma vaga para juventude negra; uma vaga para

6. Decreto de 20 de novembro de 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/31CK1vr>>.

7. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/32yfgJr>>.

8. Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2MzofVu>>.

9. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/1zZlfCA>>.

LGBTs<sup>10</sup> negros; uma vaga para mulheres negras; uma vaga para quilombolas; uma vaga para trabalhadores(as); três vagas para os segmentos temáticos (comunicação, educação, pesquisa, meio ambiente e saúde); uma vaga para povos indígenas; uma vaga para comunidade cigana; uma vaga para comunidade árabe; e uma vaga para comunidade judaica.

A composição eleita para atuar por dois anos, de meados de 2014 a meados de 2016 (biênio 2014-2016), foi reconduzida para um novo mandato consecutivo, que se encerrou em 2018. As diversas reformas administrativas, a mais recente promovida pela Medida Provisória nº 870,<sup>11</sup> de 1º de janeiro de 2019, reduziram e extinguíram ministérios, o que fez com que as representações governamentais do conselho tivessem de ser modificadas.

Em 2018, foi realizada nova eleição de entidades da sociedade civil para composição do colegiado em um mandato de dois anos iniciado em meados de 2018, a ser encerrado em meados de 2020 (biênio 2018-2020). O resultado, listado no quadro 2, foi oficializado por meio da Portaria nº 30, de 11 dezembro de 2018. Das 31 vagas (titulares ou suplentes) preenchidas por meio desse ato, quinze foram ocupadas por entidades que já faziam parte do CNPIR como titulares e outras sete como suplentes. Em cinco segmentos (mulheres negras, quilombolas, povos ciganos, comunidade judaica e comunidade árabe), as entidades suplentes são as mesmas titulares e em um caso (povos indígenas) não houve preenchimento das vagas.

## QUADRO 2

### Representantes da sociedade civil no CNPIR

Biênio 2014-2016 (reconduzida até 2018)	Biênio 2018-2020
Segmento I: Organizações gerais do movimento negro	
1ª titular – Rede Amazônia Negra (RAN)	1ª titular – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro)
2ª titular – Educafro	2ª titular – Centro Cultural Humaitá
3ª titular – União de Negros pela Igualdade (Unegro)	3ª titular – Unegro
4ª titular – Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APNs)	4ª titular – Movimento Negro Unificado (MNU)
5ª titular – MNU	5ª titular – APNs
1ª suplente – Instituto Gangazumba	6ª titular – Congresso Nacional Afro-Brasileiro (CNAB)
2ª suplente – Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA)	1ª suplente – Instituto Sorriso Negro dos Campos Gerais
3ª Suplente – Associação Beneficente e Recreativa Galpão da Cultura Negra (Galcune)	
4ª Suplente – Galcune	
5ª Suplente – CNAB	

(Continua)

10. Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros.

11. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Disponível: <<https://bit.ly/2qJAZ3K>>.

(Continuação)

Segmento II: Comunidades tradicionais de matriz africana	
1ª titular – Centro de Africanidade e Resistência Afro-brasileiro (Cenarab)	1ª titular – Casa de Cultura Ilê Asé D’Osoguiã (IAO)
1ª suplente – IAO	1ª suplente – Associação Nacional Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu (ACBANTU)
	2ª suplente – Federação de Umbanda e Candomblé de Brasília e Entorno (FUCBE-DF)
Segmento III: Juventude	
1ª titular – Coletivo Nacional de Juventude Negra (Enegrecer)	1ª titular – Enegrecer
1ª suplente – Fórum Nacional de Juventude Negra (Fonajune)	1ª suplente – Articulação Brasileira de Jovens Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ART Jovem)
Segmento IV: LGBT	
1ª titular – Rede Nacional de Negras e Negros Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Afro LGBT)	1ª titular – Afro LGBT
	1ª suplente – Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL)
Segmento V: Mulheres	
1ª titular – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB)	1ª titular – Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado (GMNDC)
2ª titular – Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN)	1ª suplente – GMNDC
1ª suplente – GMNDC	
Segmento VI: Quilombolas	
1ª titular – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)	1ª titular – CONAQ
	1ª suplente – CONAQ
Segmento VII: Trabalhadores(as)	
1ª titular – Central Única dos Trabalhadores (CUT)	1ª titular – CUT
1ª suplente – União Geral dos Trabalhadores (UGT)	1ª suplente – UGT
	2ª suplente – Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)
Segmento VIII (temáticos): Comunicação, educação, pesquisa, meio ambiente ou saúde	
1ª titular – Federação Nacional das Associações de Pessoas com Doenças Falciformes (Fenafal)	1ª titular – União Nacional dos Estudantes (UNE)
2ª titular – Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN)	2ª titular – Conselho Federal de Psicologia (CFP)
3ª titular – UNE	3ª titular – Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as)
1ª suplente – Instituto Nangetu	1ª suplente – Instituto Nacional de Tecnologia Social (Inates)
2ª suplente – Inates	
3ª suplente – CFP	

(Continua)

(Continuação)

Segmento IX: Povos indígenas	
1ª titular – Centro de Artesanato Tikuna Içaense	Não preenchido
Segmento X: Comunidades ciganas	
1ª titular – Centro de Estudos e discussões Romani (Cedro)	1ª titular – Associação Comunitária dos Ciganos de Condado-PB (Ascocic)
1ª suplente – Associação Internacional Maylê Sara Kalil (MSK)	1ª suplente – Ascocic
Segmento XI: Comunidades judaicas	
1ª titular – Confederação Israelita do Brasil (Conib)	1ª titular – Conib
	1ª suplente – Conib
Segmento XII: Comunidades árabes	
1ª titular – Federação Árabe Palestina do Brasil (Fepal)	1ª titular – Fepal
	1ª suplente – Fepal

Fonte: Brasil (2018b).

### 3.2 Recursos orçamentários

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do CNPIR advêm das ações orçamentárias assinaladas para a Seppir/MMFDH. Não há informações sobre a existência de um plano orçamentário ou outro ato formal de gestão orçamentária detalhando a previsão de gastos do colegiado.

### 3.3 Estrutura interna

Conforme seu atual regimento interno, aprovado em 7 e 8 de novembro de 2005 (Brasil, 2005), o CNPIR opera com a estrutura interna a seguir (figura 1).

FIGURA 1

#### Estrutura interna do CNPIR



Elaboração dos autores.

A função de presidente é exercida pelo secretário da Seppir e, na sua ausência, pelo seu secretário adjunto. Em último caso, na ausência de ambos (presidente e secretário adjunto), as reuniões serão dirigidas pelo secretário executivo do CNPIR, em conjunto com um conselheiro da sociedade civil. Não há previsão regimental da figura de vice-presidente ou qualquer instância de coordenação interna – por exemplo, mesa diretora, presidência ampliada. O secretário executivo, segundo o regimento, deve ser um servidor público ou um ocupante de cargo em comissão vinculado ao gabinete da Seppir.

Os grupos temáticos e as comissões, que podem ser de caráter permanente ou temporário, são instâncias de natureza técnica, para tratar de assuntos específicos sobre os seguintes temas: *i*) combate a todas as formas de manifestação de racismo, preconceito e à discriminação racial e xenofobia; *ii*) erradicação das desigualdades raciais e seus reflexos, notadamente nos aspectos econômico, financeiro, social, político e cultural; e *iii*) controle social sobre as políticas de promoção da igualdade racial (Brasil, 2005, art. 17).

Até maio de 2018, o CNPIR estava dedicado à realização da IV Conapir, organizado nas seguintes comissões e subcomissões: *i*) Comissão Organizadora da IV Conapir; *ii*) Comissão Executiva da IV Conapir; *iii*) Subcomissão de Metodologia; *iv*) Subcomissão de Comunicação; *v*) Subcomissão de Articulação e Mobilização; e *vi*) Subcomissão de Logística. No segundo semestre de 2018, as comissões seriam reorganizadas de acordo com os resultados da conferência e do processo seletivo para escolha de conselheiros e conselheiras da sociedade civil.

#### 4 A AGENDA ADMINISTRATIVA DO CNPIR

Apesar de manter desde 2005 a estrutura interna, como descrita anteriormente, o funcionamento do CNPIR foi afetado pelas alterações ministeriais que ocorreram no governo federal a partir de 2015. Pesquisas anteriores do Ipea chegaram a observar períodos de inatividade do conselho em 2016 (Avelino, Alencar e Costa, 2017, p. 26). A consequência mais visível da instabilidade institucional foi a desintegração da equipe de apoio ao colegiado.

No momento de coleta de dados para esta pesquisa, o conselho contava com uma secretaria executiva composta por apenas duas pessoas, sendo um ocupante do cargo comissionado de secretário executivo e uma servidora pública cedida por outro órgão. Não havia perspectivas de ampliação dessa equipe. Para a realização das atividades do CNPIR, foi relatado que, com frequência, era solicitado o apoio de outros servidores da Seppir. Vários problemas de gestão ocorriam em virtude do *deficit* de pessoal na equipe de apoio técnico.

Uma das maiores dificuldades identificadas dizia respeito ao registro das atividades do conselho. A SECNPIR tentava disponibilizar publicamente todos os atos, como forma de evitar perda de memória institucional, mas os esforços não

eram suficientes e os sítios eletrônicos apresentavam documentação incompleta e desatualizada. Ações específicas de divulgação das atividades do conselho eram difíceis porque, segundo relatado, não havia uma área de comunicação no CNPIR – ou mesmo na Seppir. A assessoria de comunicação do MDH colaborava, com apoio do ponto focal na secretaria, mas, ainda assim, as ações do colegiado apresentavam pouca visibilidade.

Não era uma situação nova, mas as sucessivas mudanças ministeriais tornaram esse problema ainda mais grave. A página eletrônica da Seppir foi reformulada diversas vezes e o acesso aos documentos que já estavam disponíveis foi também alterado. Com a substituição também das equipes de comunicação e tecnologia da informação, nem sempre o processo de migração de dados era concluído de maneira adequada. Como resultado, as páginas eletrônicas sobre o CNPIR traziam informações desatualizadas, documentos ausentes e *links* quebrados. As dificuldades não envolviam apenas a divulgação de documentos, mas também a sua elaboração. Segundo o que foi relatado, a própria equipe da SECNPIR era responsável pela preparação das atas e dos relatos de reunião. Havia o registro em áudio de todas as atividades do conselho, além de serviços de transcrição das gravações contratado pelo ministério. Ainda assim, os esforços não eram suficientes para a produção das atas de reunião em tempo adequado.

O regimento interno esteve em processo de rediscussão, com propostas de alteração da sua estrutura interna. Nesse cenário, uma necessidade de articulação identificada foi a realização de um encontro nacional de conselhos de igualdade racial (estaduais e das capitais), nos moldes dos encontros de gestores que já ocorreram no âmbito do Sinapir. Uma maior interação com estados foi uma reivindicação dos conselheiros e das conselheiras.

Cursos de formação para conselheiros também foram uma demanda do CNPIR, com uma formação mais técnica para atuação da secretaria executiva. Ações do MDH, por meio do Programa Nacional de Educação Continuada em Direitos Humanos (PNEDH), ajudaram a suprir essa lacuna. Cursos virtuais, na modalidade de educação a distância (EAD), foram oferecidos por meio de parceria com a Escola Virtual de Governo (EV.G), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Entre as opções, estavam cursos sobre criação de conselhos de promoção da igualdade racial, direitos humanos para membros de conselhos e gestão de órgãos colegiados.

Em relação ao cotidiano do CNPIR, a atuação dos conselheiros e das conselheiras governamentais vinham sendo objeto de críticas. Havia representantes do governo que atuavam com dedicação, mas havia outros que compareciam pouco ou contribuíam pouco para as reuniões. Havia um trabalho ativo da SECNPIR para estimular a participação e o engajamento de todos os membros do conselho,

mas consideravam necessário um esforço de valorização do papel de conselheiro ou conselheira. Havia um aparente desequilíbrio entre o nível de compromisso dos membros governamentais e não governamentais.

Também foi avaliada a atuação de conselheiros e conselheiras da sociedade civil. Foi informado que existiram críticas externas sobre falta de representatividade. Ampliar o diálogo com a sociedade poderia ser uma forma de superar esse desafio. Nesse sentido, com o apoio do Ipea, foi realizada, em setembro de 2018, uma audiência pública promovida pelo CNPIR para discussão da violência contra a população negra.

Do ponto de vista administrativo, a superação da carência de pessoal na equipe de apoio técnico ao conselho apareceu como um ponto emergencial. Desde que perdeu o estatuto de ministério, a Seppir foi fundida a outras áreas relacionadas aos direitos humanos, em pelo menos três desenhos ministeriais diferentes. Com isso, sua estrutura interna também foi bastante modificada, com destaque para a perda de cargos comissionados, mudanças de equipe e subordinação a novas rotinas administrativas. A secretaria executiva do CNPIR não ficou imune a estas transformações.

O resultado disso foi um conselho que conseguiu realizar suas atividades, segundo a previsão regimental, mas que não foi capaz de cumprir com suas obrigações de publicidade. O acesso aos documentos do CNPIR via internet estava extremamente prejudicado e não permitia saber o que o colegiado realizava. Nesse sentido, a atuação política do órgão perdeu visibilidade e, com isso, a chance de ser mais influente. Além disso, cresceu o risco de insulamento, uma vez que as cidadãs e os cidadãos não contavam com meios públicos e atualizados de acompanhar as ações de conselheiros e conselheiras. Em um cenário em que a própria existência de órgãos federais voltados à igualdade racial foi colocada em questão, é sempre bom ser lembrado e reconhecido como um relevante espaço de debates.

A pauta do CNPIR no final de 2018 acabou arrebatada pela discussão sobre a possível extinção da Seppir. Segundo informado pela imprensa (Carvalho, 2018), as primeiras reuniões de transição da equipe que seria responsável pela pasta de direitos humanos revelaram uma proposta de organograma em que a Seppir aparecia como um departamento vinculado a outra secretaria. A informação foi suficiente para deflagrar uma onda de protestos e notas de repúdio (Cut..., 2018), que culminaram com uma convocação para um abraço simbólico no órgão no dia 19 de dezembro.

No dia 17 de dezembro, a equipe de transição divulgou nota à imprensa (Mazui, 2018) anunciando a permanência da Seppir como secretaria vinculada ao MMFDH. Segundo a nota, a nomenclatura seria mantida e o órgão teria como objetivo “ampliar as ações de acesso às políticas públicas, para a população negra, indígena, quilombola, cigana, moradores do semiárido, comunidades ribeirinhas e comunidades tradicionais” (Mazui, 2018).

Em 19 de dezembro, os membros do CNPIR participaram de reunião com a futura ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, encontro este noticiado nas redes sociais. No dia seguinte, a imprensa noticiou a escolha da jornalista Sandra Terena como futura titular da Seppir.

Em síntese, a agenda do CNPIR em 2018 ficou comprimida, de um lado, pela realização da IV Conapir e, de outro, pela disputa eleitoral e suas consequências para a estrutura administrativa da Seppir. Ainda assim, houve algum fôlego para retomar temas de alcance mais geral, como os debates sobre a violência racial.

## 5 AGENDA SOCIOPOLÍTICA E IV CONAPIR

Para os fins desta pesquisa, a falta dos documentos constituiu um obstáculo metodológico que alterou as possibilidades de resultados e diagnósticos. Se os registros das sessões não estavam disponíveis, a reconstrução dos debates somente foi possível por meio dos relatos e das percepções apresentados pela SECNPIR em entrevista e por conselheiros e conselheiras durante observação das reuniões. Ambas as fontes de dados foram praticamente unânimes em informar que a atuação do conselho deveria ser orientada pelos resultados da conferência recém-concluída. Assim, de um modo amplo, a IV Conapir representou não somente a materialização das pautas e discussões promovidas pelos conselheiros do mandato em curso, mas também toda a discussão e a agenda política dos movimentos negros e antirracistas no país.

A conferência foi convocada por meio de Decreto não numerado, de 29 de novembro de 2016,<sup>12</sup> sob a presidência do secretário nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e financiada pelo MDH. O seu regimento interno foi elaborado e aprovado pelo CNPIR, por meio da Resolução nº 1, de 1º de agosto de 2017.<sup>13</sup> Os resultados da conferência representaram o estado da arte dos debates sobre igualdade racial no governo e na sociedade civil. Influenciaram a atuação dos conselheiros e das conselheiras do mandato 2014–2018, mas, até o momento das entrevistas, ainda não haviam sido expressamente incorporados como agenda política do conselho, por falta de tempo. A versão oficial do relatório final da Conapir foi divulgada em 2019 (Brasil, 2018a), com lista de propostas, moções e transcrições de falas em plenária.

A etapa nacional da IV Conapir ocorreu em Brasília, entre os dias 27 e 30 de maio de 2018, teve como tema norteador *O Brasil na década dos afrodescendentes: reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos* e reuniu 44 delegados(as) originários(as), membros titulares do CNPIR; 873 delegados(as), escolhidos(os) entre os participantes das etapas estaduais; sessenta convidados(as)

12. Decreto de 29 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2BuwLPd>>.

13. Resolução nº 1, de 1º de agosto de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/31zNBXo>>.

e palestrantes; e duzentos observadores(as), totalizando cerca de 1.200 participantes. As discussões e elaborações de propostas foram divididas em quatro grandes subtemas: *i*) do reconhecimento dos afrodescendentes; *ii*) da garantia de justiça aos afrodescendentes; *iii*) do desenvolvimento dos afrodescendentes; e *iv*) da discriminação múltipla ou agravada dos afrodescendentes. Divididos em doze grupos de trabalho (GT): *i*) direito à igualdade de oportunidade e à não discriminação; *ii*) participação e inclusão; *iii*) acesso à justiça; *iv*) prevenção e punição de todas as violações de direitos humanos; *v*) sistema prisional, *vi*) direito a desenvolvimento, moradia e medidas contra a pobreza; *vii*) educação e cultura; *viii*) empreendedorismo, emprego e renda; *ix*) saúde, assistência e previdência social; *x*) gênero, direitos sexuais e reprodutivos e violência obstétrica; *xi*) religiões tradicionais de matriz africana; e *xii*) LGBTs.

Entre as propostas elaboradas, destacaram-se pontos centrais que envolviam mídia e campanhas de conscientização, valorização da cultura e preservação da memória, garantia e fortalecimento do cumprimento das legislações e dos estatutos vigentes, combate às violações de direitos humanos e ao extermínio da juventude negra; e desenvolvimento de políticas públicas de saúde e educação.

Muitas das formulações circundaram os problemas do racismo estrutural dentro das instituições públicas e, conseqüentemente, os tratamentos racistas dos agentes públicos dos mais variados postos. Com isso, houve muitas propostas com tentativas de criação de campanhas de conscientização e treinamento para abordagens mais adequadas. Nesse sentido, as grandes mídias também foram consideradas como fonte de conscientização em uma perspectiva de difusão em território nacional para atingir uma população ampla, assim como formações continuadas para diversas carreiras do serviço público, desde os profissionais da saúde até os agentes penitenciários.

No que toca a preservação da memória, cita-se a proposta de criação de feriados nacionais e datas comemorativas, como o Dia da Consciência Negra e o Dia Internacional da Mulher Negra, Latino-americana e Caribenha, e de reserva de recursos para a construção de casas de memória e cultura dos povos quilombola e dos povos de religião de matriz africana, sempre no intuito de criação e manutenção de uma história positiva sobre os povos.

As propostas que tratavam da efetividade do cumprimento das leis, ou mesmo de uma dotação orçamentária para tais feitos, demonstraram um diagnóstico, por parte dos movimentos sociais, da ineficiência de políticas públicas ou da baixa efetividade do que foi proposto em outros momentos para o combate ao racismo. As dinâmicas de controle e participação social, no que tange à promoção da igualdade racial, deveriam passar por aprimoramentos. A criação

de outros mecanismos em nível municipais, estaduais e nacional, assim como o fortalecimento e a fiscalização das instâncias já em funcionamento se mostraram fundamentais para as discussões desse grupo.

A temática do acesso à justiça perpassou diversos eixos da conferência. Propunham-se a criação, a estruturação e o fortalecimento de espaços especializados no acolhimento e encaminhamento de vítimas e de denúncias de crimes raciais, incluindo delegacias especializadas, defensorias públicas, ouvidorias nos demais níveis do governo, nas instâncias de segurança pública e até mesmo dentro do CNPIR. As campanhas de conscientização dos agentes públicos da segurança pública também apareciam enquanto prioridade, pensando inclusive nos autos de resistência e no extermínio da juventude negra.

A pauta prioritária do extermínio da juventude negra apareceu através de propostas de políticas públicas que conscientizassem os agentes da segurança pública ao mesmo tempo em que trouxessem investigações em diversos níveis da violação do direito básico à vida destes jovens. Nesse sentido foi demandado o fortalecimento e acompanhamento das legislações vigentes a partir de políticas integradas entre diversos órgãos públicos e outras instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Os proponentes demonstraram que a paridade de gênero e a participação da juventude negra e das populações indígenas se mostravam necessárias, não só em conselhos, conferências, fóruns e audiências e locais de controle social consolidados, mas também nas instituições públicas, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), que deveriam ser fortalecidas com a presença das populações interessadas como parte de seu corpo administrativo.

As propostas que discutiam o encarceramento envolveram basicamente três grandes temas: *i*) a superpopulação dos presídios, sendo essa população majoritariamente negra; *ii*) a violação de direitos humanos dos internos; e *iii*) as dinâmicas da ressocialização. A formação continuada com o intuito de conscientização dos agentes penitenciários apareceu aqui, assim como em outros GTs, considerando que tal conscientização poderia, de fato, diminuir os índices de violação de direitos humanos. O tema da ressocialização de presos apareceu como fundamental, tanto para os adultos quanto para os jovens que cumprem medidas socioeducativas, sendo a reincidência ao crime recorrente entre os egressos do sistema prisional. O eixo de educação e cultura focou a fiscalização e manutenção da lei de cotas, bem como sua expansão para outros grupos vulnerabilizados e outros meios de ingresso em concursos públicos. Sendo assim, as políticas de inclusão destas populações seguiram como prioridade.

A regularização fundiária quilombola, a demarcação das terras e as habitações populares apareceram como as prioridades já esperadas. As temáticas de soberania alimentar, o mapeamento das cadeias de produção das comunidades quilombolas

e o resgate e preservação da memória destes povos como eixos das propostas demonstraram a simultaneidade entre as pautas prioritárias defendidas pelo CNPIR e o resultado da Conapir. Muito embora as demarcações das terras das comunidades quilombolas sejam assuntos antigos dentro dos movimentos, a urgência desta pauta se deve às investidas contra os direitos à moradia destas populações e às dinâmicas do racismo ambiental.

O trajeto das propostas passou pelas conferências municipais, estaduais e distritais e pela Conferência Livre dos Povos Quilombolas, ocorrida anteriormente. Em último momento, as propostas foram colocadas para discussão nos grupos de trabalho, aglutinadas entre as propostas semelhantes e aprovadas pelo pleno dos participantes. Vale ressaltar o caráter interseccional da maioria das propostas. As alternativas criadas para a promoção da igualdade racial tentaram ao máximo contemplar os diversos segmentos sociais representados no processo da conferência – sendo assim, juventude negra, mulheres negras, população negra LGBT, população indígena, cigana e refugiada, povos e comunidade tradicionais, quilombolas e povos de religião de matriz africana foram lembrados na maioria dos textos das propostas. Alguns destes segmentos tiveram GTs específicos para discussão de suas pautas, o que resultou no maior volume de proposições de caráter particular destes grupos – foi o caso dos povos quilombolas e dos povos de religião de matriz africana, por exemplo. No entanto, o que prevaleceu no resultado final da IV Conapir foi a transversalidade das violências e a interseccionalidade das pautas dos movimentos para a elaboração de políticas públicas.

O tema da violência, em especial relacionada à juventude, no entanto, foi debatido de maneira mais exaustiva. Analisando três documentos oficiais: o *Relatório Final* da IV Conapir e os anexos *Síntese das Apresentações e grupos de trabalho* (Brasil, 2018a, anexo F) e *Transcrição das plenárias de abertura e encerramento* (Brasil, 2018a, anexo B), contabilizamos que a palavra *violência* e seu plural *violências* são mencionadas ao todo noventa vezes nestes documentos. As grandezas associadas (Latour, 2012) a este fenômeno possibilitam a interpretação das urgências propostas pela sociedade civil participante no que tange à violência, e nos permite inferir alguma compreensão de quais os principais alijamentos do racismo que têm afetado a população negra no país.

### QUADRO 3

#### Grandezas mais frequentemente associadas ao termo *violência* nos documentos da IV Conapir

Violência
Juventude negra – Obstétrica – Letalidade Mulheres negras – Religiões de matriz africana Segurança pública – Polícia

Elaboração dos autores.

Além da conexão com a juventude negra, vale ressaltar que o tema da violência apareceu na IV Conapir nos GTs: X – Gênero, direitos sexuais e reprodutivos e violência obstétrica; e XI – Religiões tradicionais de matriz africana, que demonstram a importância que as pautas de intolerância religiosa e violência contra as mulheres negras tomam dentro dos movimentos sociais. A violência obstétrica tem sido um tema frequente nas discussões de saúde da população negra (Oliveira, 2018). Tais pautas demonstram a importância de políticas voltadas para este tema, como o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, de 1984; o Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, de 2004; e a Política Nacional de Saúde Integral à População Negra, de 2007. No entanto, a presença destas reivindicações em um dos principais mecanismos de participação social evidenciou a falta de efetividade destes programas, que esbarram no racismo institucional.

De fato, a violência que sofre a juventude negra vem sendo construída como a pauta mais urgente dos movimentos negros e antirracistas, sendo acompanhada por grandezas como segurança pública e polícia. O extermínio da juventude negra é uma realidade cruel das dinâmicas raciais no país; contudo, é hoje, também, o principal agente no enfrentamento a esta violência, como será contextualizado na seção 6.

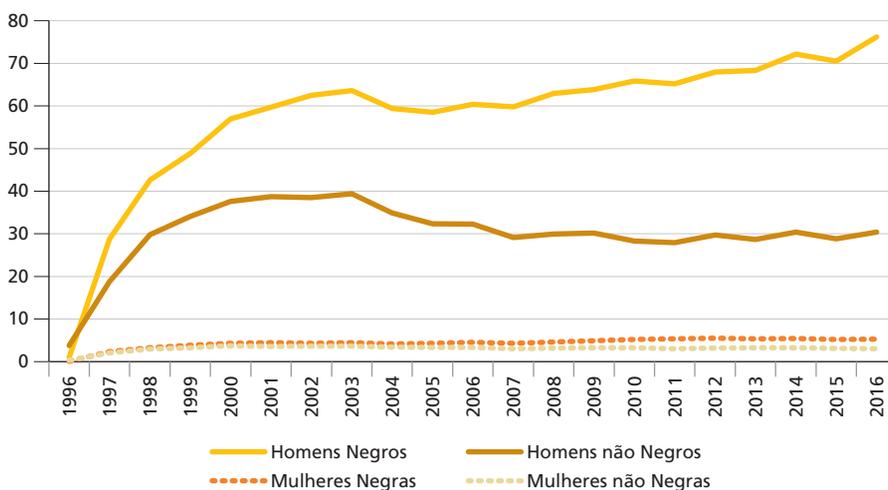
## 6 VIOLÊNCIA E EXTERMÍNIO DA JUVENTUDE NEGRA

Tanto na entrevista e na observação das reuniões quanto na leitura do relatório da conferência, a pauta da violência racializada, tendo a juventude negra como vítima mais frequente, apareceu de forma destacada, como a principal pauta sociopolítica a ser tratada pelo CNPIR. Nesta seção serão apresentadas algumas fundamentações doutrinárias e dados estatísticos para conceituar o tema.

O aumento dos índices de violência e a sensação de insegurança são problemas que afetam a sociedade brasileira como um todo (Conceição, 2017). No entanto, agendas de pesquisa atuais e emergentes enfatizam a interpretação das dinâmicas de violência e de controle racial e demonstram que alguns setores da sociedade estão mais vulneráveis e aparecem como vítimas mais frequentes nas estatísticas de mortes violentas. O tema geral da violência racial ganhou outros contornos após o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, decreto de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, na área de segurança pública, com o objetivo de “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública” (Brasil, 2018c). Após mais de um ano desde a edição do decreto, a necessidade de acompanhamento das ações das forças militares e, ao mesmo tempo, os relatos de violência praticados contra a população moradora de comunidades periféricas fizeram com o que o tema permanecesse como uma discussão extremamente relevante e atual na agenda política do CNPIR, o que não deixou, no entanto, de ser pauta de enfrentamento diário nas realidades de coletividades, como As Mães de Mangueiras (Brito, 2017).

Documentos recentes, como o *Mapa da Violência 2016* (Waiselfisz, 2016) e o *Atlas da Violência 2018 e 2019* (Ipea e FBSP, 2018; 2019), reforçam que, de fato, a juventude negra é a parcela da população brasileira mais vitimizada por morte violenta. Neste sentido, devemos ressaltar a atuação e a articulação do CNPIR nos últimos anos, tanto com órgãos governamentais quanto com organizações e entidades da sociedade civil, para que a urgência desta questão ganhasse relevância na agenda governamental e estimulasse a produção de dados oficiais sobre este tema.

GRÁFICO 1  
Taxa de homicídios – Brasil (1996-2016)  
(Por 100 mil habitantes)



Fonte: Ipea e FBSP (2018).

Segundo Ipea e FBSP (2018), a taxa de homicídios<sup>14</sup> de negros por 100 mil habitantes obteve um crescimento de 23,1% em uma década – passou de 32,7, em 2006, para 40,2 em 2016 – enquanto a mortalidade de não negros variou em -6,8% no mesmo período (Ipea e FBSP, 2018). De acordo com o *Mapa da Violência 2016*, quando se trata de mortes por arma de fogo, no período 2003-2014, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes para brancos foram de 14,5 para 10,6 (diminuição de 27,1%); enquanto, no caminho inverso, houve um acréscimo de 9,9% nos homicídios de pessoas negras no mesmo período, com a taxa saltando de 24,9 para 27,4 (Waiselfisz, 2016, p. 55). Com isso, “a vitimização negra do país, que em 2003 era de 71,7%, em poucos anos mais que duplica: em 2014, já é de 158,9%, ou seja, *morrem 2,6 vezes mais negros que brancos vitimados por arma de fogo*” (Waiselfisz, 2015, p. 72).

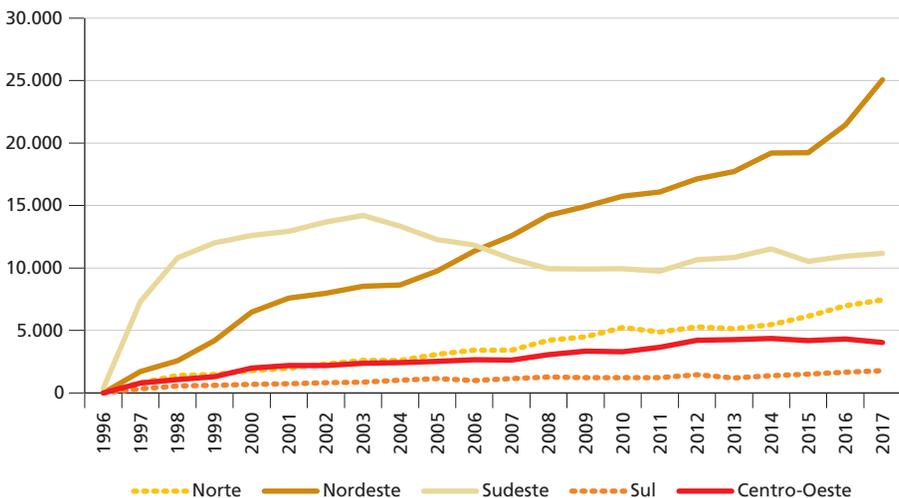
14. “O cálculo da taxa de homicídios foi feito por meio do quociente entre o número total de casos ocorridos no ano, dividido pela população registrada no mesmo ano, multiplicado por 100 mil habitantes” (Ipea e FBSP, 2018).

A conclusão é que a desigualdade racial no Brasil se expressa de modo cristalino no que se refere à violência letal e às políticas de segurança. Os negros, especialmente os homens jovens negros, são o perfil mais frequente do homicídio no Brasil, sendo muito mais vulneráveis à violência do que os jovens não negros. Por sua vez, os negros são também as principais vítimas da ação letal das polícias e o perfil predominante da população prisional do Brasil. Para que possamos reduzir a violência letal no país, é necessário que esses dados sejam levados em consideração e alvo de profunda reflexão. É com base em evidências como essas que políticas eficientes de prevenção da violência devem ser desenhadas e focalizadas, garantindo o efetivo direito à vida e à segurança da população negra no Brasil (Ipea e FBSP, 2018, p. 41).

As atualizações trazidas pelo *Atlas da Violência 2019* (Ipea e FBSP, 2018) reiteram tais dados. No ano de 2017, o país alcançou um índice histórico de homicídios intencionais, onde há uma taxa 36,6 mortes para cada 100 mil habitantes. Os homicídios de pessoas negras impulsionam os aumentos destes dados em todo o território nacional. No entanto, no período 1996-2017, o Nordeste passou a ser a região do país com as maiores taxas de violência. No início do período, a região Sudeste computava a maioria das mortes da população negra, tendo um declínio a partir de 2004, sendo a única região do país a ter uma redução na taxa. No sentido oposto do Sudeste, o Nordeste teve um aumento exponencial de homicídios: a região saltou de 1.711 mortes em 1997 para 25.067 em 2017 (Ipea e FBSP, 2019).

GRÁFICO 2

## Quantidade de homicídios de pessoas negras por região – Brasil (1996-2017)



Fonte: Ipea e FBSP (2019).

Quando pensamos o fenômeno do encarceramento, a seletividade penal contra alguns grupos sociais também aparece em dados. Segundo o *Mapa do Encarceramento 2015* (Brasil, 2015), colocando os números de brancos e negros em perspectiva para pensar essa seletividade, as taxas a cada 100 mil habitantes para ambos aumentaram no período 2005-2012. Contudo,

em 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos acima de 18 anos havia 191 brancos encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil habitantes negros acima de 18 anos havia 292 negros encarcerados, ou seja, proporcionalmente o encarceramento de negros foi 1,5 vez maior do que o de brancos em 2012 (Brasil, 2015, p. 34).

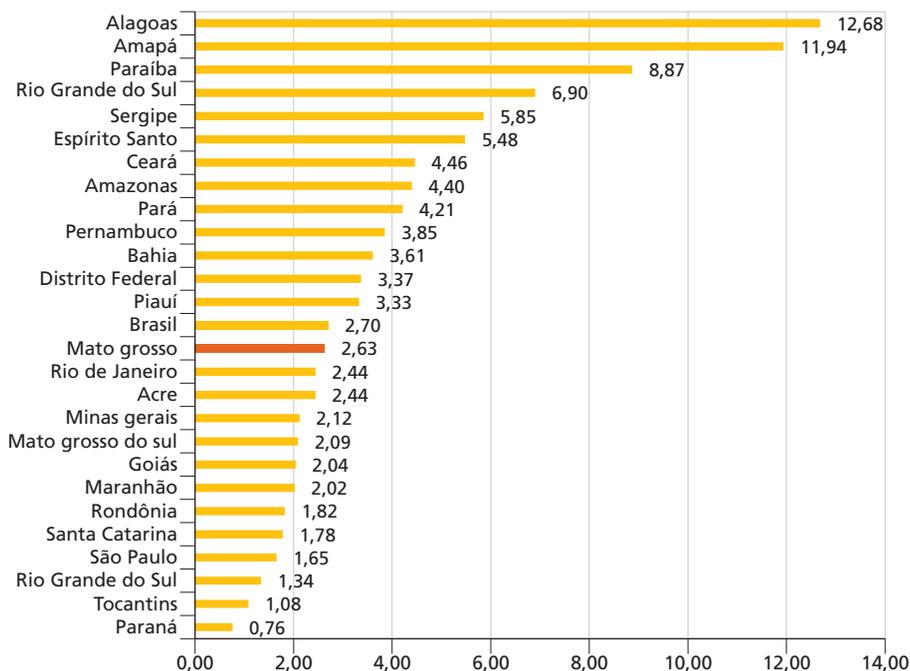
Ao considerar a parcela da juventude, a discrepância da seletividade do sistema criminal é notada. O perfil predominante nas prisões brasileiras é de “homens, jovens (abaixo de 29 anos), negros, com ensino fundamental incompleto, acusados de crimes patrimoniais” (Brasil, 2015, p. 91). Segundo o *Atlas da Violência 2019* (Ipea e FBSP, 2019), em 2017, as taxas de mortalidade de juventude, em grupos de 100 mil pessoas, chegaram 69,9 no país, ou seja, um aumento em 6,7% em relação a 2016. E, de acordo com as estatísticas, a juventude é a parcela que mais morre. Quando é feito o cruzamento das variáveis *juventude* e *raça*, a disparidade das taxas de mortalidade de jovens negros e de jovens brancos fica evidente, dada a seletividade e a sujeição criminal a que a juventude negra está exposta. Tendo como base o ano de 2015, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial (IVJ), publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017), em parceria com o Plano Juventude Viva, demonstra as dicotomias entre a mortalidade de jovens no Brasil, onde o risco relativo de um jovem negro ser morto é 2,7 vezes maior que o de um jovem branco, e em 24 Unidades da Federação (UF) “a chance de um jovem negro morrer assassinado é maior do que a de um jovem branco” (Brasil, 2017, p. 28).

Nessas dinâmicas de violência, o Estado brasileiro coloca também seus profissionais da segurança pública em risco no enfrentamento a um inimigo comum. Este confronto resulta nas altas taxas de mortalidade verificadas e as suas consequências também atingem os policiais. Segundo a Anistia Internacional (2015), entre os anos 2004 e 2014, morreram em serviço um total de 236 policiais civis e militares no estado do Rio de Janeiro, com uma média de 23 policiais mortos por ano em serviço, sendo “em sua maioria policiais militares. Entretanto, as informações disponíveis não revelam o contexto específico em que essas mortes ocorreram” (Anistia Internacional, 2015, p. 32).

GRÁFICO 3

**Risco relativo de um jovem negro ser vítima de homicídio em relação a um jovem branco – Brasil (2015)**

(Por UF)



Fonte: FBSP (2017, p. 26).

Elaboração dos autores.

A produção desses dados é recente no Brasil (Sinhoretto e Morais, 2018). Apesar disso, a militância negra e antirracista vem há décadas pautando a violência a que a população negra está submetida no país. O genocídio do povo negro é uma narrativa histórica dos movimentos negros brasileiros, cunhada e publicada em livro,<sup>15</sup> em 1978, apropriada principalmente pelo Movimento Negro Unificado (MNU). A partir de então, surge o MNU – movimento social muito importante para os debates e as conquistas contemporâneas para a igualdade racial –, também em 1978, em resposta à violência policial e “a denúncias de crimes de tortura e assassinato a um jovem negro, crimes tão comuns durante aquele período de repressão política” (Pereira, 2013, p. 249). Mas, para Nascimento (2016), a violência física é apenas mais um dos resultados do racismo brasileiro. Para o autor, o genocídio teria raízes no projeto de miscigenação do início do século XX e na subsequente subalternização da cultura africana e diaspórica em detrimento dos paradigmas

15. Nascimento (2016).

eurocêntricos. Neste processo percebemos a criminalização de uma ala da juventude brasileira que é morta e encarcerada. O genocídio do povo negro no Brasil age de forma explícita, mas também por maneiras *sutis*, limitando os direitos básicos e o acesso a políticas públicas e serviços do Estado. O resultado é a destruição tanto física quanto cultural do povo negro brasileiro (Nascimento, 2016).

Mais recentemente, coletivos de jovens negros de amplitude nacional, com destaque ao Fonajune,<sup>16</sup> levaram a outro patamar a pauta do genocídio do povo negro e, com mais ênfase, o extermínio da juventude negra, pois tornaram estas concepções centrais para debate ou proposições em quaisquer temas ou eixos de discussão sobre as dinâmicas de vida da juventude negra e o racismo estrutural no Brasil. Em 2007, em Lauro de Freitas, Bahia, cerca de setecentos jovens negros de diversas localidades do país se reuniram para pensar as novas perspectivas na militância étnico-racial no 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (1º Enjune). Este evento foi uma importante mudança de perspectiva dentro das dinâmicas de controle social dos movimentos negros (Morais, 2013), pois trouxe, pela primeira vez, a discussão do extermínio de maneira transversal para todos os eixos temáticos. O relatório final deste evento, com suas 703 propostas, teve impactos diretos nos agendamentos de políticas públicas a partir de 2007 (Coordenação Nacional do Enjune, 2007). As discussões geradas agendaram politicamente a ação do associativismo negro, ocasionando consequências no resultado da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2009 (Moura, Silva e Gomes, 2017), na criação do Plano Nacional Juventude Viva, ou mesmo definindo pautas prioritárias para órgãos e conselhos, como a Seppir, o CNPIR, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude – CNJ (Gomes e Laborne, 2018).

Nesse movimento, podemos ressaltar a tomada de protagonismo dos próprios sujeitos vitimizados pelo processo de *sujeição criminal* do Estado brasileiro à frente das demandas políticas que influenciam diretamente seu cotidiano. Para o sociólogo Michel Misse (2010), a sujeição criminal é um processo de distinção social que se dá no nível relacional onde o sujeito

“carrega” o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável. No limite da sujeição criminal, o sujeito criminoso é aquele que pode ser morto. (Misse, 2010, p. 21).

O filósofo e cientista político camaronês Achille Mbembe (2001; 2018), ao falar da sujeição dos povos africanos e afro-diaspóricos nos contextos dos Estados modernos detentores do monopólio da violência, mostra que, por resquícios dos

---

16. Fórum Nacional de Juventude Negra que ocupa, atualmente, a suplência dentro do CNPIR na cadeira reservada à juventude, onde a titularidade pertence ao Enegracer.

regimes escravocratas, a sujeição da vida à noção de propriedade e destituição de subjetividade tem influência nas práticas de guerra e inimizades, mesmo que este inimigo esteja dentro do território nacional. Aqui, os marcadores raciais, geracionais e de gênero denominam o mal a ser combatido. Sob a escusa da *guerra às drogas*, o Estado brasileiro estabelece uma necropolítica (Mbembe, 2018), ou seja, a gestão da morte dentro de seu território, decidindo quem é merecedor da morte, da privação da liberdade e do não acesso aos direitos fundamentais. Para Gomes e Laborne (2018, p. 15), a população negra seria este inimigo dentro do Estado brasileiro e “de um modo geral, é visto pelos poderes instalados e evados de branquitude como ameaça, exterminá-lo também pode significar impedir a continuidade de toda uma geração e uma raça considerada inferior”.

De toda maneira, a mortalidade da juventude negra extrapola os conceitos e as evidências, caracterizando aquilo que movimentos negros qualificam como *extermínio da juventude negra*. A diferenciação entre os conceitos de *genocídio do povo negro* e *extermínio da juventude negra* se torna importante como mote para pautar políticas públicas e ações de responsabilização governamental com a especificidade do fenômeno. O entendimento de *extermínio da juventude negra* estabelece a vitimização de um segmento específico do povo negro, com suas nuances, causas e consequências, quando o conceito de *genocídio do povo negro* é o resultado das políticas de morte, do racismo estrutural, da colonização e do escravismo fundante do Estado-nação brasileiro. Sendo assim, o extermínio é pertencente ao projeto de genocídio, que, por sua vez, tem várias outras facetas.

Ainda que os dados sejam evidentes, a demanda por análises mais críticas e profundas urge. A título de exemplo, o campo da sociologia da violência não respondeu às indagações já apresentadas pelos movimentos negros e por Abdias do Nascimento (2016) em *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*, primeira edição de 1978, tendo a disciplina estabelecido como chave analítica *classes sociais*, à medida que o autor defendia *raça* como estruturante para as análises de violência no Brasil subsequentes. Nas explicações do campo, o “racismo e a formação específica das relações raciais têm tido menor peso analítico do que categorias como classe, território e desempenho de gênero (ou de masculinidade)” (Sinhorretto e Morais, 2018, p. 16). Neste sentido, para Gomes e Laborne (2018, p. 16), “compreender o extermínio da juventude negra levando em conta os processos de dominação, a política de branqueamento e a mestiçagem que se instauraram no Brasil pós-abolição é um estudo que precisa ser feito com mais profundidade”.

Podemos afirmar que, de fato, uma mudança de perspectiva acontece a partir da sofisticação da análise pela intelectualidade negra contemporânea. O efeito das políticas de ações afirmativas e a ação destes intelectuais negros dentro dos campos

de pesquisa alteram as interpretações sobre o mundo, trazendo, mais uma vez, o protagonismo da juventude negra nas mudanças. Neste movimento, a IV Conapir, organizada pelo CNPIR, teve no GT *Prevenção e punição de todas as violações de direitos humanos* orientações para a elaboração de propostas que contemplassem as violações contra a juventude (Brasil, 2018a).

Pode-se perceber um resgate histórico das pautas dos movimentos negros, com a participação direta desta juventude, em eventos de suma importância, como o 1º Enjune, de 2007 e, mais recentemente, o 1º Encontro de Estudantes e Coletivos Universitários Negros (EECUN), ocorrido em maio de 2016 na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Este evento contou com a colaboração de jovens negros de todo o país na organização e reuniu aproximadamente 2 mil estudantes negros durante três dias de maneira auto-organizada. Uma marca forte do EECUN foi a pluralidade no discurso, pois diferentes concepções políticas e ideológicas se reuniram e colocaram como prioridade a pauta racial no ambiente universitário brasileiro. Os reais impactos deste evento nos agendamentos de pesquisa ainda devem ser mais bem explorados.

No passo das proposições de políticas públicas e da ação do associativismo negro, a efetividade das discussões esbarra no racismo institucional. De modo específico, quando se considera a participação social negra e de outras minorias em órgãos de controle social com predominância de setores conservadores, o racismo institucional determina as relações. Quando pensamos na área de segurança pública a conclusão é

a constatação do racismo institucional que opera nas corporações policiais militares. A quantidade e a intensidade dos casos de discriminação racial enumerados pelos interlocutores fornecem evidências abundantes da produção cotidiana da desigualdade racial na operação da segurança pública no Brasil. (Sinhoretto e Morais, 2018, p. 21)

A observação do racismo institucional nos mecanismos de controle social e de políticas públicas já foi explorada por outros autores no âmbito de estudos em áreas como saúde e educação (Werneck, 2016; Ribeiro e Costa, 2018), onde há penetração da intelectualidade negra, assim como da militância e do ativismo antirracista (Morais, 2016). De fato, o diálogo entre pares e com alas mais progressistas da sociedade acontece, mas não podemos afirmar que este seja um processo isento de conflitos e disputas, como notamos nas agendas dos demais conselhos vinculados aos direitos humanos, nos conselhos de educação, saúde e juventude.

Um ponto defendido por alguns autores é a falta de efetividade da participação social na elaboração de políticas públicas que proponham reformas estruturais dentro das instituições de segurança pública, por exemplo, com a finalidade da diminuição das vitimizações da juventude negra. No caso do CNPIR, o Ipea já realizou estudo específico relacionando a atuação do conselho com o Programa de Combate ao

Racismo Institucional (PCRI). Este programa teria como objetivos: “fortalecer a capacidade do setor público na identificação e na prevenção do racismo institucional, a partir da formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos, e fomentar a participação das organizações da sociedade civil organizada no diálogo sobre políticas públicas” (Jaccoud, 2009, p. 160). As conclusões de tal estudo apontaram para resistência do setor público em incorporar a temática e a insuficiência da participação social. O estudo indica que a existência formal de políticas de combate ao racismo institucional, se não for acompanhada de efetividade concreta, pode reproduzir o racismo em vez de combatê-lo (Fonseca, 2015). De fato, os aparelhos de controle social fornecidos pelo Estado à sociedade civil padecem de diversas fragilidades; contudo, é preciso considerar que também enfrentam forte rigidez na aceitação de reformas em instituições públicas fortemente hierarquizadas. Neste sentido, o racismo institucional explica-se por si:

a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos (Almeida, 2018, p. 30).

Na tentativa de contornar essas barreiras institucionais, o associativismo negro investe em uma grande proeminência de denúncias de violações racistas por meio de canais de grande alcance. Porém, esbarra em uma baixa efetividade dentro do fluxo jurídico brasileiro na apuração de crimes raciais, ponto notado na argumentação de militantes de movimentos negros informantes na pesquisa de Sinhoretto e Moraes (2018, p. 21):

O racismo institucional está enraizado nas próprias organizações, no funcionamento de todo o sistema de justiça criminal, que identifica – desde a formação da sociedade brasileira baseada na escravização de povos africanos – a população negra como alvo de necessário controle produzido mediante violência. Muito mais do que negligência, o racismo institucional, na leitura dos ativistas, é uma forma de conivência com o genocídio ou uma via direta de sua produção.

A violência e o extermínio da juventude negra são trazidos como pauta prioritária do CNPIR, com o embasamento dos dados oficiais produzidos, com as teorias consensuais ou disputadas dentro dos campos de pesquisa e conhecimento, mas, antes de tudo, com base na vivência do povo negro no Brasil. A realidade racial brasileira é cruel, e é fundamental compreender “como o mito da democracia racial na sua forma perversa de se arraigar nas mentes e nos corações consegue, inclusive, atenuar a crueldade dessa situação amplamente atestada pelas pesquisas oficiais e denunciada pelos movimentos sociais” (Gomes e Laborne, 2018). Com tal contexto em mãos, podemos dizer que o associativismo negro e, logo, o CNPIR têm impacto central em diversas iniciativas de elaboração de políticas públicas, na participação direta nos mecanismos de controle social, na mudança da chave

analítica da produção do campo da sociologia da violência e na superexposição da realidade de violência racial no Brasil; no entanto, esses mesmos atores esbarram no mesmo racismo institucional e estrutural de um Estado multifacetado que promove o genocídio de um povo, ao mesmo tempo em que ouve as demandas, mas não coloca em prática reformas estruturais para a diminuição da mortalidade e do encarceramento do jovem negro.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indisponibilidade dos registros documentais das reuniões do CNPIR dificultou o cumprimento do objetivo desta pesquisa, que foi apenas parcialmente suprida pelo uso de outras fontes, como entrevistas e observações, já que os interlocutores entrevistados fizeram referência à Conapir, que estava bem documentada. Uma agenda futura de pesquisa pode ser necessária para levantar informações sobre debates, posições e divergências extra e intragovernamentais, elementos que não puderam ser captados nestes limites metodológicos. Contudo, ainda assim, considerações importantes puderam ser levantadas neste estudo, em especial acerca da desproporção entre a gravidade dos temas e das expectativas lançados sobre o conselho, de um lado, e as restrições concretas ao seu funcionamento, de outro.

Considerando ser o CNPIR o principal órgão de controle social no que diz respeito às pautas político-sociais de cunho racial no país, as demandas por uma agenda política se intensificam em conformidade aos avanços de violências e às dinâmicas de violação de direitos a que as populações negras estão sujeitadas. Outro importante destaque a se fazer diz respeito aos dados, que, em tom estruturalmente inequívoco, evidenciam o acirramento da desigualdade racial, uma vez que, como apresentamos, as mortalidades de homens jovens negros estão aumentando progressiva e substancialmente nos últimos anos. Se compreendermos esse panorama da violência no Brasil como o cerne estruturante das relações raciais, em aliança com as formas de racismo estrutural, a necessidade de uma participação social mais efetiva do CNPIR, da militância antirracista e dos movimentos negros se torna iminente.

Mesmo que a agenda do CNPIR varie a partir das demandas elencadas como prioritárias durante o exercício de mandatos, podemos defini-la como atual, na medida em que o paradigma de violência racial não sofreu alterações positivas consideráveis ao longo da formação histórico-social brasileira. Por esse caráter, a agenda informada se mantém urgente, independentemente das mudanças governamentais e, ainda, torna-se basilar o diálogo com a intelectualidade negra, que, como evidenciado, tem muito a contribuir, pois tem produzido análises e reflexões consideráveis para a interpretação das violências raciais a partir do contexto brasileiro.

Procuramos demonstrar, por meio dos dados citados, como a prática de extermínio da juventude negra se estabelece e ganha forma no país. A juventude negra vem sendo sumariamente assassinada, e o Estado brasileiro não responde efetivamente às demandas evidentes e intensas sobre letalidade e encarceramento em massa da juventude negra.

Dito isso, a sugestão mais proeminente é de que as pautas sobre violências raciais não se limitem ao âmbito dos movimentos negros e, sim, que elas sejam encaradas como responsabilidade estatal, isto é, indispensavelmente prioritárias ao Estado brasileiro. Para isso, é primordial a convergência de movimentos sociais para ampliar o debate e para intensificar a efetivação de políticas públicas de promoção à igualdade racial.

Em um cenário como esse, a existência de um mecanismo de participação social como o CNPIR é mais do que necessária. Os problemas relacionados à igualdade racial, em especial a violência e o extermínio da juventude negra, são desafios de grandes proporções que, como os números anteriores evidenciaram, estão sendo agravados ao longo do tempo. É preciso, portanto, que a atuação do conselho esteja à altura do que dele se espera.

Nesse ponto, toda a sorte de dificuldades administrativas, descritas neste estudo, aparecem como limitadores decisivos à atuação sociopolítica do CNPIR. Sem contar com número suficiente de pessoas, sua equipe de apoio fica sobrecarregada com as rotinas de realização das reuniões e incapacitada de concretizar o apoio técnico e a articulação política necessárias à atuação de conselheiros e conselheiras. Sem a participação efetiva dos representantes governamentais, ficam reduzidas as possibilidades de diálogo e influência do colegiado nos espaços intragovernamentais. Sem recursos para a realização de eventos, a interlocução com órgãos estaduais e municipais, em especial os conselhos de áreas correlatas, perde seu caráter estratégico e fica reduzida a interações esporádicas e emergenciais.

Muito embora as capacidades de atuação tenham sido reduzidas, as atribuições institucionais não. O CNPIR continua sendo um órgão colegiado que deve atuar “com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas” (Brasil, 2003, art. 1º). Foi este conselho, com todas as limitações administrativas, que regulou e organizou um evento como a Conapir, a mais ampla arena participativa sobre igualdade racial realizada nos últimos anos no Brasil. Isso não é pouca coisa, ainda mais no cenário atual de restrição ao funcionamento de órgãos colegiados.

Ainda são incertas as consequências do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que determinou a extinção de vários conselhos e impôs limitações ao funcionamento dos demais, sobre o CNPIR. O risco de dissolução, levantado no

final de 2018, foi afastado no momento com o reconhecimento legal do conselho como parte da estrutura do MMFDH e o reinício de suas atividades (Brasil, 2019).

Não basta, no entanto, a manutenção CNPIR como órgão colegiado da Seppir. As dificuldades administrativas para sua atuação precisam ser superadas, em especial a referente ao registro e à publicidade dos seus atos para toda a sociedade. Afinal, quando um conselho voltado à promoção da igualdade racial existe tão-somente de uma forma invisível, ele não enfrenta, antes reforça, o quadro geral de racismo institucional no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S L. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho!** Homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças:** equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

BRASIL. Ministério da Cultura. Declaração e programa de ação. *In:* CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 3., 2001, Durban, África do Sul. **Anais...** Durban, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/1Nuu8xC>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2N6PMN3>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). **Regimento interno.** 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2pCz93y>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Mapa do encarceramento 2015:** os jovens do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. O Brasil na década dos afrodescendentes: reconhecimento, justiça, desenvolvimento e igualdade de direitos. Relatório final. *In:* IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 4., 2018, **Anais...** Brasília: MDH, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2BxcdFs>>.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Portaria nº 30, de 11 de dezembro de 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2L1E2em>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKY9NR>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **CNPIR reinicia trabalhos e empossa novos membros em sua primeira reunião anual.** Brasília MMFDH, abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JfVKtQ>>.

BRITO, M. D. **História de vida de mães que perderam os filhos assassinados:** “uma dor que não cicatriza”. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARVALHO, A. L. Conselhos de igualdade racial comemoram permanência de secretaria. **Congresso em foco**, 17 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2o6miGz>>.

CONCEIÇÃO, F. Genocídio na democracia brasileira. **Cronos**, Natal, v. 18, n. 2, jul./dez. 2017.

COORDENAÇÃO NACIONAL DO ENJUNE (Org). Relatório final: propostas aprovadas na plenária final do Encontro Nacional de Juventude Negra. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE JUVENTUDE NEGRA (ENJUNE), 1., 2007, Lauro de Freitas, Bahia. **Anais...** 2007. Bahia: Enjune, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/37HWiTQ>>.

CUT repudia ideia de Bolsonaro de acabar com políticas de igualdade racial. **Rede Brasil Atual**, 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/33OoWzS>>.

FONSECA, I. F. Inclusão política e racismo institucional: reflexões sobre o Programa de Combate ao Racismo Institucional e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. **Planejamento e políticas públicas**, v. 45, n. 1, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/32EKCy3>>.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial. Municípios com mais de 100 mil habitantes. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível: <<https://bit.ly/373xBA8>>.

GOMES, N. L. **O movimento negro educador:** saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

GOMES, N. L.; LABORNE, A. A. P. Pedagogia da crueldade: racismo e extermínio da juventude negra. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 34, 2018.

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.

JACCOUD, L. (Org.). A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2EIp49H>>.

JORGE, C. Primeira Marcha Zumbi, há 10 anos, reuniu 30 mil pessoas. **Agência Brasil**, 13 nov. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2N3GUHK>>.

LATOURE, B. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA, 2012; São Paulo: Edusc, 2012.

MAZUI, G. Secretaria de Promoção da Igualdade Racial será mantida, informa futura ministra. G1, 17 dez. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2W0wInp>>.

MBEMBE, A. As formas africanas de auto inscrição. **Estudos afro-asiáticos**, v. 23, n. 1, p. 171-209, 2001.

\_\_\_\_\_. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria ‘bandido’. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

MORAIS, D. S. Movimento de juventude negra e construção democrática no Brasil. In: MENEZES, J. A.; COSTA, M. R.; SANTOS, T. C. (Eds.). **Jubra**: territórios interculturais de juventude. Recife: Editora universitária da UFP, 2013.

\_\_\_\_\_. **Diferenças étnico-raciais e políticas de reconhecimento**: perspectivas a partir do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Educação. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

MOURA, J. T. V.; SILVA, J. A.; GOMES, S. C. As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude: estratégias de atuação da sociedade civil em arenas participativas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 2, n. 1, p. 62-81, jul. 2017.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3. ed., São Paulo: Perspectivas, 2016.

OLIVEIRA, E. H. S. A. **Mulheres negras vítimas de violência obstétrica**: estudo em um Hospital Público de Feira de Santana-Bahia. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto Nacional de Saúde da Mulher da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

PEREIRA, A. A. **“O mundo negro”**: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas: Faperj, 2013.

RIBEIRO, F. G.; COSTA, C. S. O racismo institucional e seus contornos na educação básica. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 10, n. 24, p. 392-408, fev. 2018.

SINHORETTO, J.; MORAIS, D. S. Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada. **Revista de Estudos Sociais**, v. 64, p. 15-26, 2018.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016**: homicídios por armas de fogo no Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/34DUjOB>>.

WERNECK, J. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016.

## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

Jordhanna Cavalcante<sup>1</sup>  
Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este relatório é produto do projeto “Conselhos de Direitos Humanos: Implementação de Demandas e Capacitação de Conselheiros”, formalizado por meio do Termo de Execução Descentralizada nº 02/2018 pactuado entre o Ipea e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). O trabalho tem como objetivo identificar os principais temas presentes na agenda do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ao longo do ano de 2018, na tentativa de compreender a atuação desse colegiado e a forma de execução de suas principais atribuições.

Para tanto, a pesquisa utilizou-se de metodologia baseada em análise qualitativa de conteúdo das seguintes fontes de dados: *i*) legislação e atos normativos de criação e funcionamento do órgão; *ii*) documentos da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), cuja etapa nacional ocorreu entre 10 e 13 de maio de 2016, em Brasília/DF; *iii*) documentos sobre a eleição para composição do colegiado realizada em 2018; e *iv*) entrevistas realizadas com a responsável pela Secretaria Executiva do CNDM (SECNDM) e com a presidente do conselho e titular da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM).

Dessa forma, este trabalho está dividido em seis seções. Após esta introdução, a seção 2 discute brevemente o contexto histórico em torno da criação do CNDM, bem como suas principais atribuições. Na sequência, a seção 3 apresenta a estrutura e funcionamento do conselho, com base em sua composição, fontes de recursos e divisão interna. A seção 4 destaca o funcionamento do colegiado, do ponto de vista da sua gestão. A seção 5 discute a agenda política do conselho, listando os temas que tiveram destaque nas discussões internas do colegiado durante o ano de 2018. Por fim, as considerações finais são apresentadas, contrastando o conjunto de temas sobre o qual o conselho tem se debruçado e as suas principais atribuições, à luz das tensões que orientaram a sua atuação, desde a criação.

---

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <cjordhanna@gmail.com>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

## 2 CONTEXTO

### 2.1 Antecedentes

A longa trajetória dos movimentos em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres foi acompanhada, desde sempre, pelo reconhecimento de um papel ambivalente exercido pelo Estado. Ora como antagonista, defendendo posições de privilégio baseadas em gênero, ora como aliado, promovendo acesso a direitos, o conjunto das organizações estatais aparece com regularidade como interlocutor dos movimentos sociais. Em contextos mais autoritários, essa relação é simplificada por uma lógica de alteridade binária, em que entidades e organizações da sociedade civil decidem como deve ser sua postura em relação ao Estado, em cada questão e momento específico.

Contudo, a lógica da alteridade é desafiada em contextos mais democráticos, quando há a possibilidade de que os movimentos se tornem parte do Estado. Quando esse cenário se torna mais concreto, surge o debate sobre o dilema da autonomia, caracterizado pelos riscos de “submissão voluntária ou não dos movimentos à iniciativa dos órgãos estatais” e “confusão entre movimento e Estado”, na forma de conselhos (Lobo, 1991, p. 225). É nesse contexto que se insere a criação do CNDM e de outros órgãos estatais voltados à promoção de políticas públicas para as mulheres.

A proposta de criação do Departamento Nacional da Mulher, na década de 1930, é considerada a primeira tentativa de estabelecimento de um órgão público específico para tratar de políticas para mulheres. Com inspiração no Women's Bureau estadunidense e prevendo funções executivas próximas às de um ministério, o projeto acabou sendo abortado com o fechamento do Congresso Nacional após o golpe do Estado Novo em 1937 (Saffioti, 1976, p. 263-269). Contudo, os esforços para inclusão do tema nas estruturas estatais não terminaram aí.

A partir da década de 1970, a conjuntura internacional passa a afetar de forma mais intensa as decisões nacionais – especialmente em decorrência dos trabalhos da Comissão da ONU sobre a Situação da Mulher (CSW) e da proclamação da Década da Mulher (1976-1985) –, assim como toda a mobilização delas decorrente (Tinker, 1990, p. 28). O movimento de mulheres brasileiras soube fazer uso desse contexto de forma bastante oportuna. A organização de espaços como o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (CDMB), durante as comemorações do Ano Internacional da Mulher em 1975, representou para o feminismo brasileiro uma “virada radical na trajetória do movimento, que não só tornava público como buscava a institucionalização” (Pinto, 2003, p. 57).

O crescimento da influência do tema, no âmbito internacional, e a busca pela institucionalização pelos movimentos de mulheres, no cenário nacional, convergiram para a criação de estruturas estatais dedicadas ao tema. Estima-se que, até 1985,

quase todos os países possuíam órgãos nacionais de políticas públicas para a mulher (Moser, 1996, p. 152). No caso brasileiro, as primeiras experiências de conselhos de políticas para as mulheres foram levadas adiante por governos estaduais, após as eleições de 1982, em São Paulo e Minas Gerais. Essas iniciativas receberam críticas de parte do movimento de mulheres, por receio da descaracterização do feminismo pela institucionalização decorrente da participação em organismo governamental (Schumacher; Vargas, 1993, p. 352).

O debate esteve presente no VII Encontro Nacional Feminista, em Belo Horizonte, em 1985, cujas participantes explicitaram em carta as críticas à aproximação às esferas estatais e o risco que isso representava à autonomia, elemento de “unidade mínima no movimento” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 215). A perspectiva de atuação estatal foi uma questão polêmica naquele Encontro, porque representava para muitas mulheres “uma brecha na luta pela autonomia do movimento feminista” (Costa, 2005, p. 6). A institucionalização das demandas feministas seria o que Schumacher e Vargas (1993, p. 361) definiram como uma “faca de dois gumes”, que, ao mesmo tempo em que promove a visibilidade do debate público sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres, carece de efetividade suficiente para permear a estrutura estatal e garantir a implementação das políticas.

## 2.2 Criação do CNDM e o *lobby* do batom

Sob esse debate, a aliança política entre movimentos sociais e os partidos que saíram vitoriosos da eleição presidencial de 1985 permitiu que vingasse a ideia de uma estrutura estatal específica para atuação em favor dos direitos das mulheres. Assim, a Lei nº 7.353,<sup>3</sup> de 29 de agosto de 1985, criou o CNDM como órgão do Ministério da Justiça, com a finalidade de promover políticas que visem eliminar a discriminação contra a mulher, em âmbito nacional, assim como acompanhar a elaboração e execução de “programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal”. No mesmo ato normativo foi previsto o Fundo Especial dos Direitos da Mulher (FEDM), para financiar a atuação do colegiado. O “movimento de mulheres” é expressamente mencionado na lei (art. 3º, alínea h), inclusive com a prerrogativa de participar da escolha de um terço da composição do conselho. Com essas características, o CNDM nasceu como órgão consultivo, composto por membros designados pela Presidência da República, com considerável autonomia administrativa e financeira – orçamento designado pelo Congresso Nacional e equipe de apoio técnica própria (Ribas, 2019, p. 6-7).

Depois de instalado, o primeiro grande desafio do conselho foi promover a mobilização das mulheres para influenciar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), cujos representantes foram eleitos em 1986. A atuação conjunta entre

3. Ver: <<https://bit.ly/2JajWxp>>.

CNDM, movimento de mulheres e bancada feminina ficou conhecida como o “*lobby do batom*” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 208). A mobilização envolveu a campanha “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, organizada pelo CNDM e lançada em novembro de 1985, que contou com debates promovidos pelos conselhos estaduais dos direitos da mulher; possibilitou o Encontro Nacional Mulher e Constituinte, no ano seguinte, o qual propiciou a sistematização destes debates; e, por fim, deu origem à *Carta das Mulheres à Assembleia Nacional Constituinte* e a mais de cem propostas e emendas enviadas pelo CNDM (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 219). Estima-se que cerca de 80% dessas proposições foram incorporadas ao texto constitucional (Pitanguy, 2018, p. 53-54).

Com isso, na Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, houve o reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres. Além da previsão genérica do art. 5º, inciso I, o texto constitucional foi mais preciso, citando expressamente homens e mulheres como titulares de direitos fundiários, previdenciários, familiares e conjugais. Reconheceu, ainda, tratamento mais favorável a mulheres em questões trabalhistas, militares e previdenciárias. Nesse contexto, o reconhecimento governamental da necessidade de políticas públicas contra a discriminação das mulheres passa a ter fundamento constitucional.

### 2.3 Renúncia coletiva e perda de autonomia

Até 1988, o desenho institucional do CNDM era extremamente favorável ao fortalecimento da sua influência política. A indicação de seus membros pelo Presidente da República, dentre personalidades ligadas ao tema e indicações dos movimentos sociais, conferia autoridade e visibilidade à escolha, enquanto a autonomia administrativa e financeira,<sup>4</sup> expressamente determinada na lei de criação, assegurava na prática a independência do colegiado. Além disso, a previsão legal de assessoria técnica, secretaria executiva (com pessoal próprio e possibilidade de requisição de servidores) e um fundo para financiar as atividades do conselho garantiam os recursos humanos e financeiros necessários para sua atuação. Considerando ainda a maneira como essas disposições foram regulamentadas em decretos,<sup>5</sup> é possível afirmar que o CNDM nesse período era não apenas um forte e atuante espaço de deliberação política, mas também um departamento estatal bem estruturado para a realização de atividades de coordenação e até mesmo execução de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero.

Depois de promulgada a Constituição Federal, no entanto, a agenda mais progressista do conselho (envolvendo racismo, questão agrária, direitos reprodutivos) passou a contrastar com as pressões exercidas por um governo cada vez

4. Prevista na redação original do art. 2º, posteriormente revogada pela Lei nº 8.028, de 1990.

5. Entre os atos infralegais que regulavam a autonomia administrativa e financeira do CNDM estão os decretos nº 91.696 e 91.697, de 27 de setembro de 1985, e nº 96.895, de 30 de setembro de 1988. Todos estes foram revogados pelo Decreto nº 4.773, de 7 de julho de 2003.

mais conservador. Finalmente, em 1989, a presidente e o conselho deliberativo do CNDM renunciam de forma coletiva para evitar “cooptação e perda de legitimidade” (Pitanguy, 2018, p. 52).

Segue-se um período de gradual esvaziamento das prerrogativas do conselho. A autonomia administrativa e financeira é revogada em 1990, no início do governo Collor. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o CNDM foi mantido sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio, com “escassos recursos humanos e financeiros” (Ribas, 2019, p. 7).

Ao mesmo tempo, políticas públicas específicas para a promoção da igualdade de gênero começam a ganhar corpo no governo federal. O contexto internacional desempenhou influência decisiva nesse processo, ao forçar os países a assumirem compromissos mais específicos para concretização dos tratados de que eram signatários. Dessa maneira, é emblemático que elementos da Plataforma de Ação Mundial (aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, 1995) passaram a integrar o programa de ação do CNDM (Jurema, 2001, p. 207). O conselho também foi envolvido na elaboração e gestão de iniciativas como o Programa Nacional de Combate à Violência Doméstica e Sexual contra a Mulher, integrante do I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), e o programa Combate à Violência contra a Mulher (CVCM), integrante do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 228-229).

## 2.4 Criação de órgãos gestores

Até então, mesmo em contextos de autonomia mais restrita, o CNDM era praticamente o único órgão do governo federal com competência para coordenar e executar políticas de igualdade de gênero. Procurava exercer, portanto, um papel híbrido em que se confundiam ações reivindicatórias e defesa de uma agenda política, de um lado, com atuação na gestão e integração de iniciativas concretas do governo federal, de outro. Ou seja, o conselho era, ao mesmo tempo, um órgão gestor de políticas e um colegiado de controle social destas mesmas políticas.

O cenário muda em 2002, quando é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), ligada ao Ministério da Justiça (MJ), depois transformada em SPM, com *status* de ministério e ligada à Presidência da República. Essa transformação institucional representaria a “expressão máxima da consolidação do ideário feminista de defesa e promoção dos direitos das mulheres por meio destas estruturas no Executivo” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 207). Com a Sedim, os papéis de reivindicação e gestão de políticas estavam institucionalmente separados e o CNDM poderia se dedicar a pautas de natureza mais política e estratégica, confiando que as rotinas administrativas estariam sob a responsabilidade de uma estrutura estatal especializada.

No entanto, apesar das expectativas, a Sedim atuou de forma bastante limitada, sob a tutela do MJ e sem uma definição clara de suas atribuições (Ribas, 2019, p. 7). A situação permanece em 2003 com a criação<sup>6</sup> da SPM, órgão integrante da Presidência da República, posteriormente elevada a nível ministerial.<sup>7</sup> Com a atribuição de assessorar a Presidência da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, a SPM passa a ser o principal órgão de gestão e acompanhamento das iniciativas federais referentes a essa pauta. Ao CNDM, que passa a ser vinculado à SPM, ficou reservado o papel de mecanismo de diálogo e controle social daquelas ações.

Com isso, o Decreto nº 4.773,<sup>8</sup> de 7 de julho de 2003, redefiniu as atribuições do CNDM (sem, contudo, alterar a lei anterior), que passou a ser definido como um órgão colegiado de caráter consultivo, com a finalidade de promover políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero, ampliando o processo de controle social. Os movimentos de mulheres são mais uma vez mencionados (art. 2º, VIII), somados a conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher, além de outros conselhos setoriais. O FEDM não é mais citado e as atividades do conselho passam a ser financiadas por recursos do orçamento da Presidência da República.

Ao mesmo tempo, ocorreram mudanças na forma de escolha das participantes da sociedade civil no CNDM, que passou a levar mais em consideração sua atuação em entidades. Assim, de um desenho inicial de conselho que contemplava “personalidades femininas públicas que haviam conseguido romper com a hegemonia masculina na política ou que se destacavam na esfera acadêmica”, o colegiado passa a acolher “uma diversidade maior de movimentos”, com mecanismos de indicação integrando “redes mais amplas e consolidadas” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 221).

Essa articulação mais próxima com redes e movimentos foi essencial para que o CNDM cumprisse uma nova atribuição recebida nesse período: a organização das conferências nacionais. A primeira edição da CNPM teve sua etapa nacional realizada entre os dias 15 e 17 de julho de 2004 e suas deliberações passaram a ser tratadas como subsídios para a elaboração dos planos governamentais sobre o tema. Entre eles, ganha destaque o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja primeira versão foi publicada por meio do Decreto nº 5.390,<sup>9</sup> de 8 de março de 2005. O conselho integrou o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM em todas as suas edições. Da mesma forma, participou da discussão, elaboração e acompanhamento de todo o conjunto de políticas para mulheres coordenado pela SPM no período, como: *i*) a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como a “Lei Maria da Penha”; *ii*) a Central de

6. Conversão da Medida Provisória nº 103, de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/1e7Sbft>>.

7. Art. 25, parágrafo único, alterado pela Medida Provisória nº 483, de 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2W4qsLo>>.

8. Ver: <<https://bit.ly/2P8Gmm1>>.

9. Ver: <<https://bit.ly/2Jdklz8>>.

Atendimento à Mulher – “Ligue 180”; *iii*) a instalação das “Casas da Mulher Brasileira”; e *iv*) o programa “Mulher, Viver sem violência”, lançado em 2013.

### 2.5 Dilema da autonomia e segunda renúncia coletiva

A coexistência de um órgão governamental de coordenação de políticas públicas de igualdade de gênero forçou o CNDM a desempenhar, na estrutura estatal, papéis diferentes daqueles a que estava habituado antes de 2002. De modo mais crítico, em comparação com o período das mobilizações do chamado “*lobby* do batom”, uma parte do movimento feminista considera que a autonomia do CNDM foi “perdida ao longo desse processo”, com pouca efetividade na transformação dos fatores que provocam a opressão contra mulheres e pouca possibilidade de debate em profundidade sobre “o que se compreende como sendo os ‘direitos da mulher’ e as formas de construí-los”. Segundo esse entendimento, o colegiado teria deixado de ser um espaço de conflito e cooperação para se tornar um “aparato de governabilidade” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 221-222).

Sob outro ponto de vista, no entanto, a forma de atuação do CNDM em relação à SPM poderia ser vista como uma reação natural ao seu “esvaziamento”, ocorrido na década de 1990. O “englobamento” do conselho pelo órgão gestor teria alterado seu perfil e sentido, que deixaria de ser “debate e conflito” para tornar-se “parceria”, entendida esta como “o alinhamento político e, de certo modo, pragmático entre as entidades que participariam do Conselho e o governo em exercício” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 222). A implementação de políticas de promoção dos direitos das mulheres, incluindo o apoio ao papel ministerial da SPM para que pudesse influenciar outras áreas, em perspectiva transversal, seria a medida pragmática de desempenho dessa “parceria” entre governo e movimentos sociais, personificada no conselho.

Em síntese, de um lado, o estreitamento da relação entre CNDM e SPM é visto como positivo porque promove uma participação mais efetiva no controle das políticas em curso, em especial aquelas que combatem a violência de gênero e a desigualdade social. De outro, há a percepção de “perda do papel crítico e propositivo” historicamente associado ao conselho (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 235). Essa seria a essência do dilema da autonomia no conselho, perceptível até 2014.

Com a reforma ministerial<sup>10</sup> de 2015, a SPM perdeu o *status* de ministério e passou a ser uma secretaria vinculada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Na época, as organizações da sociedade civil que faziam parte do CNDM emitiram nota<sup>11</sup> em defesa da manutenção da SPM. A posição da secretaria no organograma do governo federal ainda seria alterada várias vezes entre 2015 e 2019, como ilustra o quadro abaixo.

10. Medida Provisória nº 696, de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2MzZ4lo>>.

11. Ver: <<https://bit.ly/2BBpOM0>>.

## QUADRO 1

## Vinculação ministerial da SPM, segundo o ato normativo de alteração – Brasil (2003-2019)

Ministério	Ato normativo	Data
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Medida Provisória nº 103	1 de janeiro de 2003
Secretaria de Políticas para as Mulheres	Medida Provisória nº 483	24 de março de 2010
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 696	2 de outubro de 2015
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	Lei nº 13.266	5 de abril de 2016
Ministério da Justiça e Cidadania	Medida Provisória nº 726	12 de maio de 2016
Ministério dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 768	2 de fevereiro de 2017
Secretaria de Governo	Medida Provisória nº 782	31 de maio de 2017
Ministério dos Direitos Humanos	Decreto nº 9.465	9 de agosto de 2018
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 870	1 de janeiro de 2019

Fonte: com base na Legislação Federal do Brasil.  
Elaboração dos autores.

Em 11 de maio de 2016 foi aprovada em plenário do Senado Federal a admissibilidade do pedido de *impeachment* contra a titular da Presidência da República, o que provocou a suspensão das suas funções e a designação do vice-presidente como presidente interino. Um dia antes, Dilma Rousseff havia feito a abertura da etapa nacional da 4ª CNPM. Integrantes do CNDM reagiram com uma carta<sup>12</sup> de renúncia coletiva, em que denunciaram “um golpe parlamentar-jurídico-midiático” e afirmaram não reconhecer “o governo provisório por considerá-lo ilegítimo” (Renúncia..., 2016).

Seguiu-se um período de inatividade,<sup>13</sup> até que fosse indicada uma Secretária Executiva e as novas conselheiras fossem empossadas na 47ª Reunião Ordinária (realizada em 18 e 19 de outubro de 2016). No momento desta pesquisa (segundo semestre de 2018), os sítios eletrônicos dedicados ao CNDM, tanto aquele hospedado na página da SPM<sup>14</sup> quanto na do MDH,<sup>15</sup> continham informações sobre reuniões ordinárias apenas até março de 2016. Entre 2016 e 2018, algumas iniciativas governamentais de promoção dos direitos das mulheres passaram a fazer referência apenas à SPM.<sup>16</sup>

No início de 2018, então vinculado à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), o CNDM deu início ao processo de seleção das entidades da sociedade civil para composição do colegiado, no mandato 2018-2021. A eleição,

12. Ver: <<https://bit.ly/35Yy8nd>>.

13. Ver: <<https://bit.ly/2BEeAeA>>.

14. Ver: <<https://bit.ly/2pLgeUf>>.

15. Ver: <<https://bit.ly/2p6X5w3>>.

16. Um dos exemplos da desarticulação entre CNDM e SPM no período é o Decreto nº 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que institui a Rede Brasil Mulher e não menciona o conselho. Disponível em: <<https://bit.ly/310mgK>>.

realizada de forma eletrônica nos dias 8 e 9 de maio de 2018, resultou na escolha de 21 organizações titulares e sete suplentes, conforme o quadro 2. A primeira participação das futuras conselheiras após a eleição ocorreu em 13 de junho de 2018, durante a 52ª Reunião Ordinária.<sup>17</sup> <sup>18</sup> A posse formal ocorreu na reunião de novembro.<sup>19</sup>

QUADRO 2

**Resultado do processo seletivo para vagas da sociedade civil no CNDM – Brasil (2018)**  
(Por segmento)

Redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres (titulares)	Votos
1 – Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica	31
2 – Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência	31
3 – Confederação das Mulheres do Brasil	30
4 – União Brasileira de Mulheres	30
5 – Articulação Brasileira de Lésbicas	29
6 - Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais (BPW-Brasil)	29
7 – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	29
8 – Fórum de Mulheres do Mercosul – FMM Brasil	29
9 – Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros	27
10 – Organização Nacional de Cegos do Brasil	27
11 – Parto do Princípio	27
12 – Associação Maylê Sara Kalí (AMSK/Brasil)	26
13 – Articulação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra)	25
14 – Rumkpamey Héviôsô Zoonokum Mean	24
Redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres (suplentes)	Votos
1 – Articulação Brasileira de Jovens Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ArtJovem LGBT)	10
2 – União Nacional LGBT	9
3 – Cruz Vermelha do Brasil	9
4 – Liga das Mulheres Eleitoras do Brasil (Libra)	7
5 – Aliança Nacional LGBTI	5
Organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe (titulares)	Votos
1 – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	30
2 – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag)	29
3 – Conselho Nacional dos Trabalhadores Domésticos (Fenatrad)	28
4 – Conselho Federal de Psicologia (CFP)	27
5 – Central Única dos Trabalhadores (CUT)	25
6 – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Brasil (CTB)	25
7 – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI)	25

(Continua)

17. Ver: <<https://bit.ly/32QXrpr>>.

18. Ver: <<https://bit.ly/32Gc6Uh>>.

19. Ver: <<https://bit.ly/2r3MeAc>>.

(Continuação)

Organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe (suplentes)	Votos
1 – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	8
2 – Instituto Brasileiro de Direito da Família (IBDFAM)	7

Fonte: <<https://bit.ly/2Jb0ukn>>.

Em 27 de novembro de 2018, foi convocada por decreto<sup>20</sup> presidencial a V CNPM. A data de realização da sua etapa nacional não foi definida no ato de convocação. Na mesma data foi assinado o decreto<sup>21</sup> que instituiu o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNaViD). O ato normativo mencionou o CNDM, o PNPM e as conferências de políticas para as mulheres, além de estabelecer a criação de conselhos dos direitos da mulher como requisito para a adesão de estados, municípios e Distrito Federal ao sistema.

A Portaria nº 302,<sup>22</sup> de 6 de setembro de 2018, do Ministro de Estado dos Direitos Humanos, designou as integrantes do CNDM para o triênio 2018-2021. Foram indicadas como representante emérita a conselheira Eleonora Menicucci<sup>23</sup> (que recusou o encargo) e como representantes de notório conhecimento as conselheiras Lourdes Barreto,<sup>24</sup> Rayanne Cristine Máximo França,<sup>25</sup> e Andremara dos Santos.<sup>26</sup> A posse das novas conselheiras ocorreu na reunião de 19 a 22 de novembro.<sup>27</sup> Em dezembro foi designada<sup>28</sup> para a vaga de representante emérita a conselheira Maria da Penha Mara Fernandes,<sup>29</sup> a mesma que inspirou a Lei nº 11.340.

Em 2019, o CNDM foi confirmado<sup>30</sup> como órgão colegiado integrante da estrutura básica do MMFDH. Como é um conselho criado por lei, não foi afetado pela extinção coletiva determinada pelo Decreto nº 9.759,<sup>31</sup> de 11 de abril de 2019. No primeiro semestre deste ano, foram realizadas a 55ª (2 de abril) e a 56ª (2 a 5 de julho) Reuniões Ordinárias.

20. Ver: <<https://bit.ly/2W59Fr0>>.21. Ver: <<https://bit.ly/2pp18nr>>.22. Ver: <<https://bit.ly/360WPPZ>>.

23. Socióloga, professora titular da UNIFESP e ex-ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012-2015), foi presa e torturada durante o regime militar.

24. Prostituta aposentada, ativista e fundadora da Rede Brasileira de Prostitutas (RBP).

25. Ativista indígena (povo Baré - Amazonas), membro da Rede de Juventude Indígena (REJUIND).

26. Juíza do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, atuou como Secretária-Geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal e Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

27. Ver: <<https://bit.ly/2r3MeAc>>.28. Portaria nº 366, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2p9pv8B>>.

29. Farmacêutica e fundadora do Instituto Maria da Penha, ficou paraplégica devido a agressões praticadas pelo seu então marido, caso que foi tratado pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos como o primeiro reconhecimento de crime de violência doméstica.

30. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, conversão da Medida Provisória nº 870. Disponível em: <<https://bit.ly/2z9Dhtm>>.31. Ver: <<https://bit.ly/2lfeomK>>.

### 3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

#### 3.1 Composição

Conforme a disposição do Decreto nº 6.412,<sup>32</sup> de 25 de março de 2008, o CNDM é composto por 41 integrantes titulares, designados pela SPM. Estão divididos em dezesseis representantes do Poder Público Federal, 21 representantes de entidades da sociedade civil escolhidas em processo seletivo, três mulheres com notório saber e atuação na luta pelos direitos das mulheres e uma conselheira emérita. O tempo de mandato foi fixado em três anos.

QUADRO 3  
Composição do CNDM

16 representantes governamentais	Secretaria de Políticas para as Mulheres Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Saúde Ministério da Educação Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Justiça Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério da Cultura Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação Ministério das Relações Exteriores Ministério do Meio Ambiente Secretaria-Geral da Presidência da República Casa Civil da Presidência da República Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Secretaria de Direitos Humanos
21 representantes de entidades da Sociedade Civil	
3 mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres	
1 conselheira emérita	

Fonte: Decreto nº 6.412/2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2W5P0Um>>.

A seleção de entidades da sociedade civil para integrar o CNDM, realizada em 2018, preencheu as vagas da sociedade civil em duas categorias: *i*) redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres, com catorze vagas; e *ii*) organizações de caráter sindical, associativa, profissional ou de classe que atuem na defesa da democracia e na promoção da igualdade social e dos direitos das mulheres, com sete vagas.<sup>33</sup> O processo seletivo envolveu as etapas de habilitação de entidades interessadas (coordenada por uma Comissão de Validação de Candidaturas formadas por conselheiras do CNDM) e eleição por meio de sistema eletrônico. As conselheiras emérita e de notório conhecimento são indicadas pela plenária.

32. Ver: <<https://bit.ly/2W5P0Um>>.

33. Edital de Convocação nº 1/2018-SPM. Disponível em: <<https://bit.ly/340acOf>>.

As conselheiras da sociedade civil são substituídas por sete conselheiras suplentes (cinco na categoria de Redes e Articulações e duas na categoria de Organizações Sindicais), convocadas por meio de rodízio quando houver necessidade, em situações de faltas ou impedimentos. As representantes governamentais têm como substitutas uma conselheira suplente indicada pelos titulares de cada órgão.

### 3.2 Recursos orçamentários

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do conselho são decorrentes das rubricas administradas pela SPM, o que envolveu, em 2018, tanto a ação orçamentária 218B (Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres) quanto a 14XS (Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca). Considerando a soma dessas duas ações orçamentárias, a dotação prevista para 2019 se manteve próxima daquela estabelecida para 2018. Chama a atenção o grande volume de emendas parlamentares apresentadas em favor dessas ações.

#### QUADRO 4

##### Valor dos recursos orçamentários administrados pela SPM

(Em R\$)

Ação	Valor total (2018)	Empenhado (2018)	Valor total (2019)
14XS – Construção da casa da mulher brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca	1.750.000	1.325.754	13.636.255
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	46.124.605	43.183.253	34.592.095

Fonte: Cadastro de Ações – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível em: <<https://siop.gov.br/siop/>>.

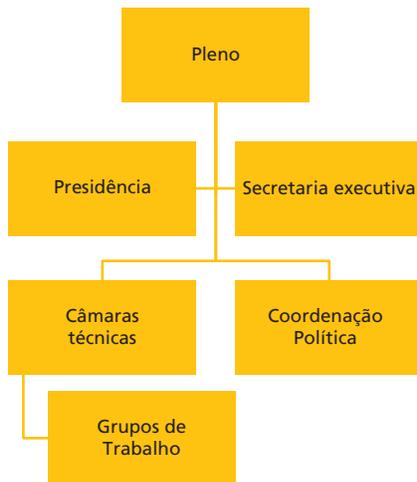
Como não há ação orçamentária (ou plano orçamentário) específica destinada ao funcionamento do conselho, não é possível fazer a individualização dos recursos orçamentários efetivamente utilizados para o custeio de suas atividades. Considerando sua vinculação e a ausência de autonomia financeira, todas as despesas referentes ao CNDM precisam ser aprovadas pelo ministério.

### 3.3 Estrutura interna

Conforme o seu regimento interno,<sup>34</sup> o CNDM opera com a estrutura interna a seguir apresentada (figura 1).

34. Ver: <<https://bit.ly/31B360M>>.

FIGURA 1  
Estrutura organizacional do CNDM



Fonte: com base no Regimento Interno do CNDM. Disponível em: <<https://bit.ly/39JjHoV>>. Elaboração dos autores.

A Presidência do Conselho, a quem cabe a direção do colegiado, é exercida pela titular da SPM ou por sua substituta legal em casos de faltas ou impedimentos (ou uma das conselheiras da Coordenação Política). A Coordenação Política é composta pela Presidenta do CNDM, uma das conselheiras de notório conhecimento e as Presidentas das Câmaras Técnicas Permanentes.

As Câmaras Técnicas, por sua vez, são grupos constituídos pelo CNDM para instruir e fundamentar suas deliberações ou promover estudos sobre matérias de seu interesse e competência, segundo o regimento interno.<sup>35</sup> São constituídas por sete integrantes (quatro da sociedade civil e três governamentais), com mandato de um ano, admitida a recondução. O regimento prevê a instituição de duas Câmaras Técnicas Especiais, de caráter temporário, e quatro Câmaras Técnicas Permanentes. Cada câmara é presidida por uma das suas integrantes, eleita em plenária.

QUADRO 5  
Câmaras do CNDM

Câmaras técnicas permanentes
Câmara Técnica de Legislação e Normas
Câmara Técnica de Assuntos Internacionais
Câmara Técnica de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento

Fonte: Regimento interno do CNDM. Disponível em: <<https://bit.ly/39JjHoV>>.

35. Muito embora o Decreto nº 6412/2008 não mencione câmaras técnicas, mas "grupos temáticos e comissões".

Os Grupos de Trabalho (GT) podem ser criados pelas Câmaras Técnicas ou pela plenária quando necessários. Seus componentes podem ser escolhidos entre as integrantes da Câmara Técnica e podem contar com a participação de pessoas ou entidades envolvidas com o tema. O ato de criação dos GT deve estabelecer seus componentes e prazo de atuação.

### 3.4 Secretaria-Executiva

O regimento interno do CNDM prevê a existência de uma Secretaria do Conselho, com a finalidade de assistir a Presidenta e o Pleno. Segundo informado em entrevista, no segundo semestre de 2018 a secretaria do conselho contou apenas com a sua coordenadora-geral (cargo comissionado DAS 101.4), servidora dedicada às atividades administrativas do colegiado. Houve períodos em que o CNDM chegou a contar com três pessoas em sua equipe de apoio, mas esse número foi reduzido durante as mudanças ministeriais.

### 3.5 Reuniões

O CNDM tem reuniões ordinárias trimestrais, o que significa que há uma previsão de realização de pelo menos quatro encontros por ano, além das reuniões extraordinárias. Não foram encontrados documentos que demonstrem que essa periodicidade tenha sido cumprida entre 2015 e 2018. Foi informado que em 2018 ocorreram três reuniões ordinárias (em junho, agosto e novembro), além das atividades relacionadas à eleição. Para o ano de 2019 foi previsto um calendário completo com quatro reuniões ordinárias e duas extraordinárias, além de um seminário temático. Até outubro de 2019 haviam sido realizadas três reuniões ordinárias, conforme o quadro abaixo. Também é importante ressaltar que a V CNPM, já convocada, deve demandar mais atividades do CNDM.

QUADRO 7  
Reuniões realizadas (2018-2019)

Reuniões Ordinárias (realizadas)
52ª RO – 13 de junho de 2018
53ª RO – 15 a 17 de agosto de 2018
54ª RO – 20 a 22 de novembro de 2018
55ª RO – 2 de abril de 2019
56ª RO – 2 a 5 de julho de 2019
57ª RO – 14 a 16 de outubro de 2019

Fonte: Elaboração dos autores com base em Notícias do MMFDH.<sup>36</sup>

36. Notícias disponíveis em: <<https://bit.ly/2MUVrX9>>; <<https://bit.ly/2FnFeFH>>; <<https://bit.ly/2QqvY9>>; <<http://bit.ly/2FvcPjx>>; <<http://bit.ly/35w9usy>>; <<http://bit.ly/2FBllv7>>.

Em geral, no período de 2018, as reuniões do conselho duravam quatro dias. No primeiro dia, no período da tarde, havia reunião das conselheiras da sociedade civil. Os demais dias eram dedicados à reunião plenária, com a reserva de um período (manhã ou tarde) para o trabalho nas comissões técnicas. Tempo para um encontro da coordenação política também estava sendo planejado.

#### 4 GESTÃO DO CNDM

Segundo o que foi apurado nas entrevistas, as questões referentes à gestão do CNDM estão relacionadas às dificuldades administrativas pelas quais passou a SPM desde 2015. As sucessivas mudanças ministeriais provocaram uma série de interrupções e reformulações de rotinas de trabalho que acabaram afetando também o conselho.

O número reduzido de integrantes da equipe de apoio (agora limitada à coordenadora-geral) não tem sido suficiente para realizar todas as rotinas necessárias ao funcionamento do conselho. O relato das reuniões e elaboração de atas, por exemplo, vêm sendo feito de forma física e os registros na internet estão defasados. Há, com isso, um risco real de que parte da memória institucional do colegiado esteja ameaçada.

As páginas da internet refletem esse período de mudanças bruscas e recorrentes. Havia, na época da pesquisa, dois sítios eletrônicos contendo informações sobre o CNDM. O primeiro, vinculado à página da SPM,<sup>37</sup> continha um volume maior de informações, mas ainda incompletas e defasadas. Neste espaço virtual podiam ser encontrados os documentos sobre o processo eleitoral de 2018. A segunda página do CNDM está hospedada no sítio do MDH,<sup>38</sup> com um acervo menor, mas um pouco mais atualizado. Moções aprovadas na reunião de novembro de 2018, por exemplo, podem ser encontradas nesse espaço.

As mudanças ministeriais provocaram dificuldades concretas para a SPM, do ponto de vista orçamentário. Em primeiro lugar, com a perda do *status* de ministério, a secretaria perdeu autonomia para gerir seus próprios recursos e precisou adaptar todas as suas rotinas de trabalho às normas e exigências de outros ministérios aos quais passou a ser subordinada. Isso se tornou ainda mais complexo porque houve a vinculação a diferentes ministérios, em períodos curtos. As ações orçamentárias que financiaram a atuação da SPM em 2018, por exemplo, ainda constavam, no final do ano, como vinculadas e geridas pela Presidência da República, mesmo após a migração da Secretaria para o MDH.

Os desafios não foram apenas de ordem formal, mas físicos inclusive. Além das alterações de vinculação ministerial, a SPM passou também por uma série de mudanças de endereço, com todos os percalços decorrentes. Em 2018, por exemplo,

37. Página consultada: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>, atualmente indisponível.

38. Páginas consultadas: <<http://bit.ly/2N1KSSd>>; <<http://bit.ly/37xNi2K>>.

a secretaria iniciou o ano sediada no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB),<sup>39</sup> em Brasília, endereço que foi desocupado em outubro para receber a equipe de transição do novo governo. O órgão terminou o ano ocupando outro prédio do Banco do Brasil, no Setor Bancário Sul.<sup>40</sup>

Além dos desconfortos inerentes a qualquer mudança física, a SPM sofreu com falta de condições de trabalho. Foi relatado, por exemplo, que, com a migração da Presidência da República para o MDH, todos os endereços de correio eletrônico e ramais telefônicos tiveram de ser alterados. Isso resultou em um período de aproximadamente um mês sem meios de contato com o público externo. No momento da realização desta pesquisa, a nova sede da SPM não contava com um local adequado para realização das reuniões do conselho.

Há, ainda, o desafio de conseguir manter as pessoas na equipe de trabalho. Alterações constantes no quadro de colaboradores interrompem o acúmulo de experiência e afetam a continuidade das atividades. O ano de 2018 foi particularmente instável para a SPM, por cuja titularidade passaram três secretárias, além das substitutas (quadro 8). Em dezembro, a entrevista foi realizada com a titular da SPM, que estava há cinco meses no cargo. Menos de um mês depois ela já havia sido substituída.<sup>41</sup>

**QUADRO 8**  
**Titulares da SPM**

Secretária	Ato	Data de nomeação	Data de exoneração	Observações
Fátima Lúcia Pelaes	Decreto de 2/6/2016	3/6/2016	6/4/2018	
Maria Aparecida Andrade Moura	82	20/10/2017		Substituta
Eliana Guerra de Alencar	98	27/4/2018		Substituta
Salma Farias Valêncio	682	26/6/2018	5/7/2018	Nomeação tornada sem efeito
Andreza Winckler Colatto	781	5/7/2018	1/2/2019	
Eronildes Vasconcelos Carvalho	1.248	19/2/2019	3/5/2019	
Cristiane Rodrigues Britto	1.793	22/5/2019		

Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/quemequem>>.<sup>42</sup>  
Elaboração dos autores.

Por fim, é importante lembrar que, enquanto a SPM passava por instabilidade administrativa, suas atribuições foram ampliadas com a instituição do Sinapom. O Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018, elencou um amplo rol de

39. Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) – SCES – Trecho 2, Lote 22. Edifício Tancredo Neves, 1ª andar, CEP 70200-002-Brasília, DF (endereço constava da página eletrônica da SPM).

40 Setor Bancário Sul, Quadra 02, Bloco H, Ed. Sede II Banco do Brasil, 9º andar.

41. Ver: <<https://glo.bo/2BFYGeM>>.

42. Uma lista das presidentas do conselho anteriores a 2016 podia ser encontrada na página da SPM, não mais disponível: <<http://bit.ly/35rqct5>>.

competências a serem exercidas pela SPM, como órgão ao qual o sistema está vinculado. Traz, ainda, para o CNDM, a atribuição de garantir a participação e o controle social na definição, no planejamento, na execução e na avaliação das políticas destinadas às mulheres. Incremento de recursos humanos ou orçamentários para o exercício dessas novas funções não está previsto no Decreto.

## 5 A AGENDA POLÍTICA

Considerando a instabilidade administrativa envolvendo a SPM, é esperado que uma das pautas mais importantes tratadas pelo CNDM tenha sido a necessidade de garantir condições para seu funcionamento. Embora os registros estejam incompletos na internet, entre março de 2016 e novembro de 2018 foram realizadas nove reuniões ordinárias do conselho, tratando de diversos assuntos. Aqueles listados a seguir são os que foram mais enfatizados pela composição do colegiado, segundo os relatos de entrevistas.

A CNPM foi um dos temas principais nas discussões do conselho em 2016, ano em que foi realizada a etapa nacional de sua 4ª edição. Convocada a 5ª edição, o tema retornou à pauta do CNDM e deve ocupar a atenção das conselheiras durante a sua realização. Ainda que o decreto de convocação já tenha sido publicado, muitas definições sobre a conferência ainda precisam ser discutidas, inclusive as datas e prazos para a realização das etapas. Não é demais lembrar que todo o processo conferencial demanda um grande esforço adicional de trabalho não apenas do conselho, mas de toda a SPM, além de recursos orçamentários adicionais. Por isso, caberá ao CNDM, em primeiro lugar, obter garantias de que a conferência será iniciada e, em seguida, demandar o suporte necessário. Dessa forma, é necessário pensar o que se espera do processo conferencial, que até então era destinado a subsidiar os PNPMs – atribuição que está mais concentrada na SPM após a criação do Sinapom.

Outro tema recorrente tem sido o enfrentamento da violência contra as mulheres. Várias iniciativas governamentais já foram adotadas nesse sentido (agora reunidas sob o PNaViD). O documento de 2018 não faz referência ao PNPM, à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>43</sup> de 2011 ou ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>44</sup> de 2007, o que demonstra uma opção governamental mais orientada à substituição de iniciativas do que ao aproveitamento do acúmulo institucional que havia sido produzido com a participação do CNDM.

43. Ver: <<https://bit.ly/2lw2E5d>>.

44. Ver: <<https://bit.ly/2N4v7cp>>.

A aproximação com as políticas de direitos humanos foi um efeito positivo da fusão da SPM àquela pasta, mas ainda permanece o desafio de influenciar as demais áreas. Como vários outros ministérios passaram por reestruturações semelhantes, o trabalho de defesa interministerial da pauta precisa ser constantemente renovado, o que demanda mais esforços do conselho. Esse é o contexto do debate sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas, entendida como

a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas de governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (Bandeira, 2005, p. 5).

Esses quatro temas mais imediatos (autonomia da SPM; violência; transversalidade; e suporte à conferência) foram o objeto da Moção nº 001,<sup>45</sup> dirigida ao presidente eleito e aprovada na última reunião do CNDM em 2018. Esses assuntos estão longe de esgotar a agenda política do conselho, mas demonstram, de modo inequívoco, quais são as suas prioridades mais urgentes.

Outros temas da agenda estão relacionados à implementação do PNPM. É o caso do direito das mulheres ao trabalho e à previdência, tema de seminário previsto para ser realizado pela Câmara Técnica de Legislação e Normas. As mudanças – anunciadas ou já realizadas – na legislação trabalhista e previdenciária afetam a população brasileira como um todo, mas em especial as mulheres, que já se encontravam em situação desfavorável antes das reformas. A intenção da Câmara Técnica é avaliar os impactos atuais e futuros dessas regras sobre a população feminina e tentar desenvolver medidas para mitigar os seus efeitos mais prejudiciais.

Há uma atenção especial, também, para a situação da mulher privada de liberdade. Nas últimas reuniões, o CNDM agendou visitas de inspeção a estabelecimentos prisionais femininos e ações articuladas com outros colegiados, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), integrante do mesmo ministério. Contribuem para essa mobilização as decisões judiciais recentes, em especial o Habeas Corpus<sup>46</sup> coletivo deferido pelo Supremo Tribunal Federal em favor de gestantes e mães de filhos com até doze anos presas preventivamente. Uma das conselheiras escolhidas para a vaga de notório conhecimento é integrante do Conselho Nacional de Justiça, sendo uma importante mediadora entre os dois colegiados.

45. Ver: <<https://bit.ly/2BB8ZRk>>.

46. Ver: <<https://bit.ly/2NMMnroH>>.

Esses temas, em especial aqueles destacados na Moção nº 001, não são novos na pauta do CNDM, mas demonstram uma preocupação em garantir a continuidade de iniciativas que vinham sendo adotadas, por meio da priorização de uma agenda potencialmente consensual. Temas frequentes nos debates feministas, porém polêmicos, como os direitos sexuais e reprodutivos, não apareceram neste estudo. Essa é uma tensão latente que merece ser observada em pesquisas futuras, visto que o perfil das entidades selecionadas em 2018 tende a favorecer questões como racismo, direitos sexuais e população LGBT, em contraste com o projeto político do candidato eleito na disputa presidencial daquele mesmo ano.

Por fim, o CNDM está preocupado também com o próprio destino. Durante o período de mudanças ministeriais, a relação entre o conselho e a SPM ficaram afetadas. A reaproximação mais recente já produziu alguns frutos positivos, como o processo de discussão para a elaboração do decreto do Sinapom. Ainda assim, há uma preocupação constante sobre o papel a ser exercido pelo colegiado a partir de 2019.

O CNDM, por meio de suas conselheiras não governamentais, foi um dos colegiados que subscreveu uma carta<sup>47</sup> endereçada à equipe de transição presidencial em novembro de 2018. O objetivo do documento era apresentar o papel dos conselhos na implementação e aprimoramento de programas e ações estratégicas para a melhoria das condições de vida da população brasileira. A elaboração da carta ocorreu após uma reunião interconselhos organizada por iniciativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). No entanto, um dos primeiros atos do novo presidente, em 1º de janeiro de 2019, foi editar medida provisória com a nova estrutura da Presidência da República, da qual o Consea desapareceu. Em seguida, editou o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, determinando a extinção de colegiados da administração pública federal. Esses fatos demonstraram que as preocupações daquela época não eram sem fundamento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vinculação entre o CNDM e a SPM não é apenas institucional. Os dois órgãos estão intimamente ligados, seja por sua pauta comum, por sua dependência dos mesmos recursos orçamentários ou por atuarem nos mesmos espaços, dentro e fora do governo. Por essa razão, o CNDM é sensível ao que acontece com a SPM. Não é razoável esperar que o conselho seja imune a tantas alterações na vinculação ministerial da secretaria, acompanhadas por mudanças na estrutura física e na equipe de trabalho. Pelo contrário, as observações confirmam que o colegiado foi afetado, como evidenciam a quebra da periodicidade das reuniões, o atraso na realização das eleições e a falta de divulgação das suas atas. Ainda assim, o CNDM e a SPM conseguiram sobreviver às adversidades. O CNDM chega a 2019 apresentando uma

47. Ver: <<https://bit.ly/32CQWpU>>.

composição renovada e regularmente empossada para um novo mandato no conselho, reforçando suas ações e projetando uma agenda política de médio e longo prazo que inclui iniciativas de grande vulto, tais como uma nova edição de conferência nacional.

A persistente questão de fundo é saber se tais elementos são suficientes. Ao se observar o que ocorreu com o Consea em janeiro de 2019, não há qualquer garantia que o CNDM será mantido como órgão de diálogo e de promoção da participação social nas políticas para mulheres. A recomposição do colegiado e todo o trabalho de aproximação realizado pela SPM serão colocados à prova no novo governo, com um risco adicional de descontinuidade se a equipe de servidores que mediou esse processo não for mantida.

Se a situação já é imponderável pelo lado governamental, não é mais tranquila do lado da sociedade civil. A renúncia coletiva de 2016 afetou a continuidade dos trabalhos do CNDM, tendo ainda um importante efeito simbólico no que se refere à sua memória institucional. Muito embora a recente eleição de integrantes tenha trazido nomes importantes para a composição do colegiado, é relevante lembrar que as entidades e organizações que renunciaram às vagas não retornaram àquele espaço, ainda que elas continuem sendo grupos importantes de defesa dos direitos das mulheres no Brasil.

No fim das contas, o CNDM está duplamente pressionado: de um lado, um governo que não revelou seus planos para o conselho (com o risco real de ter suas funções esvaziadas) e, de outro, uma sociedade civil em que várias organizações não reconhecem mais o conselho como legítimo o suficiente para mediar os diálogos entre governo e movimentos sociais na área de políticas para mulheres.

Com isso retorna com mais força ainda a discussão sobre o dilema da autonomia dos movimentos de mulheres diante do Estado. Inicialmente, há o reconhecimento de que a aproximação com os órgãos governamentais, realizada por meio do CNDM, colaborou com o alcance de resultados significativos, como a inclusão das questões referentes à igualdade de gênero na Constituição Federal após o “*lobby* do batom”, o marco legal de enfrentamento da violência doméstica e contra a mulher, a inclusão da perspectiva de gênero nas ações de transferência de renda e de erradicação da pobreza extrema, entre outras citadas neste capítulo. Além disso, merece destaque a institucionalização dessa interlocução, como a criação do conselho por meio de lei – situação que o protegeu das medidas de extinção promovidas por meio do Decreto nº 9.759, de 2019 –, enquanto outros foram encerrados, como o Consea; reduzidos, como o CNDI;<sup>48</sup> ressignificados, como o CNCD;<sup>49</sup> exonerados, como o MNPCT;<sup>50</sup> ou esvaziados, como o Conama.<sup>51</sup>

48. Ver: <<https://bit.ly/2W5UXRC>>.

49. Ver: <<https://bit.ly/32GkiUx>>.

50. Ver: <<https://bit.ly/2oh9zRu>>.

51. Ver: <<https://bit.ly/33UkDmx>>.

Essas conquistas, no entanto, não são suficientes para afastar a hipótese da “cidadania subalterna e concedida das mulheres” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 207) e, nesse ponto, a análise da agenda política é fundamental. O alinhamento político pragmático que se forma entre o governo e participantes de um conselho funciona bem quando os temas em debate contam com razoável consenso entre as partes, como o enfrentamento da violência contra a mulher. Entretanto, quando entram na agenda problemas mais tensos (como racismo, questão fundiária e direitos reprodutivos), os conflitos limitam a atuação do colegiado, como o episódio da primeira renúncia coletiva em 1989 demonstrou. Diante de um risco concreto de perda de autonomia, há suficiente acúmulo de experiências e força no movimento de mulheres no Brasil para reagir a essa redução de agenda, quando os interlocutores forem órgãos governamentais adeptos de um projeto político do qual as mulheres discordem. É o que ficou evidenciado no caso da segunda renúncia coletiva, em 2016.

O dilema da autonomia é um cálculo político difícil, em que os possíveis riscos e os possíveis ganhos decorrentes da aproximação estatal definem até que ponto vale a pena a disputa pela agenda política do conselho. Optando por sair dessa relação, uma parte relevante do movimento de mulheres acredita, desde 2016, que, para atuar de forma independente e relevante, não precisa do CNDM. Ainda resta saber se a recíproca é verdadeira.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: CEPAL/SPM, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2tuCfIR>>.
- BONETTI, A.; FONTOURA, N.; MARINS, E. Sujeito de direitos? Cidadania feminina nos vinte anos da Constituição Cidadã. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 3, n. 17, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/32GFNV9>>.
- COSTA, A. A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, v. 5, n. 2, p. 1-20, 2005.
- JUREMA, S. B. Ações e estratégias do CNDM para o “empoderamento” das mulheres. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 207-212, jan. 2001.
- LOBO, E. S. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.
- MOSER, C. O. N. **Gender planning and development: theory, practice & training**. Tóquio: Shinyouron, 1996.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, J. Celebrando os 30 anos da Carta das Mulheres Brasileiras aos constituintes. *In*: MELLO, A. R. (Org.). **30 anos da Carta das Mulheres aos Constituintes**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2018. (Série Anais de Seminários).

RENÚNCIA de conselheiras no CNDM: “Estaremos nas ruas, contra a direita, pelos direitos. Fora Temer”. **SOS Corpo**, 10 jun. 2016.

RIBAS, M. F. **Mecanismos institucionais para o avanço da mulher**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JhxAj>>.

SAFFIOTI, H. I. B. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no Governo: álbi ou conquista? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 348, jan. 1993.

TINKER, I. The making of a field: advocates, practitioners, and scholars. *In*: TINKER, I. (Org.). **Persistent inequalities: women and world development**. New York: Oxford University Press, 1990.

## CONCLUSÃO

# CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS PARA OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Daniel Pitangueira de Avelino<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos reunidos nesta obra compartilham os achados da pesquisa realizada sobre a agenda política dos conselhos de direitos humanos. Além da identificação dos temas tratados em cada colegiado, a coleta de dados também trouxe algumas informações sobre o funcionamento e os desafios enfrentados para cumprir suas atribuições. Em conjunto, essas análises permitem retratar a situação daqueles colegiados no segundo semestre de 2018.

No primeiro semestre de 2019, no entanto, várias mudanças aconteceram em relação aos órgãos colegiados do governo federal. Por isso não é exagero dizer que o retrato captado por este estudo, ainda que fiel àquele momento, não representa mais a situação daqueles conselhos, meses depois. Novas pesquisas precisam ser feitas para atualizar o quadro em torno do funcionamento dos conselhos, bem como identificar as novas agendas políticas que dele emergirem.

Contudo, os dados coletados, referentes ao segundo semestre de 2018, servem como o fundamento de uma análise comparativa. Os contornos gerais das agendas políticas dos conselhos pesquisados são apresentados a seguir. Em seguida, serão descritas as transformações que ocorreram em relação a esse contexto institucional e normativo em 2019, com algumas considerações sobre como isso pode afetar aquelas agendas. Essa é a contribuição que se espera dar para o debate mais geral sobre o papel dos conselhos de direitos humanos no cenário político pós-2019.

## 2 SEGUNDO SEMESTRE DE 2018: TRANSVERSALIDADE

Cada um dos capítulos deste livro procurou descrever a agenda política dos sete conselhos vinculados ao então Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Foi possível observar, em termos gerais, como os temas que ocupavam a pauta de cada colegiado eram influenciados pelo seu desenho institucional, pela sua composição e,

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

principalmente, pelo histórico de mobilização da sociedade civil organizada em torno de cada tema. Também se notou que, ao lado de uma agenda de cunho político, voltada aos temas substantivos que afetam diretamente a população brasileira, existia uma agenda administrativa, de natureza mais interna, que dizia respeito às demandas por melhores condições de funcionamento de cada órgão. Tanto na pauta administrativa quanto nas discussões políticas propriamente ditas havia várias convergências e, assim, foi possível perceber como alguns temas já se destacavam como transversais, enfatizados em vários relatos.<sup>2</sup>

#### QUADRO 1

##### Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta administrativa

	CNDH <sup>1</sup>	CNPIR <sup>2</sup>	CNDM <sup>3</sup>	Conanda <sup>4</sup>	Conade <sup>5</sup>	CNCD/LGBT <sup>6</sup>	CNDI <sup>7</sup>
Autonomia de gestão orçamentária	X		X	X		X	X
Comunicação e transparência do conselho		X	X	X	X		X
Equipe de apoio técnico		X	X		X	X	X
Articulação de conselhos	X	X		X	X		X
Conferência		X	X	X		X	X
Conselheiros governamentais		X			X		X
Cursos de formação		X				X	X
Fundos				X	X		X
Reestruturação ministerial		X	X		X	X	
Regimento e organização interna	X	X			X		
Espaço físico	X		X				
Passagens e diárias					X	X	
Agenda internacional	X						
Articulação parlamentar							X
Diálogo com a sociedade/representatividade		X					
Fluxos e rotinas					X		
Institucionalização do conselho					X	X	

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos.

<sup>2</sup> CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

<sup>3</sup> CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

<sup>4</sup> Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>5</sup> Conade – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

<sup>6</sup> CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

<sup>7</sup> CNDI – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

2. Como discutido nos capítulos anteriores, este retrato é limitado, porque em vários casos não foi possível realizar entrevistas individuais com os conselheiros e as conselheiras e nem sempre as atas e os relatos das reuniões estavam disponíveis.

Na agenda administrativa, destacavam-se demandas comuns e frequentes como a necessidade de maior autonomia do colegiado para gerir os recursos orçamentários utilizados no próprio funcionamento, o reconhecimento de que era preciso haver uma atuação mais transparente do conselho e a recomposição da sua equipe de apoio técnico. Em seguida, apareceram temas relacionados à ampliação do espaço de discussão, como os debates sobre conferências nacionais e encontros com conselhos estaduais e municipais.

Os dados são compatíveis com estudos anteriores (Avelino, Alencar e Costa, 2017), que mostram que a maioria dos conselhos estava sujeita a condições desfavoráveis de funcionamento, especialmente em relação à composição da equipe de apoio técnico. A situação persistiu em 2018, mas é importante ressaltar que, no caso dos colegiados de direitos humanos, tanto os conselheiros e as conselheiras quanto o governo deram relevantes passos para tentar superá-la, naquele ano. Do ponto de vista interno, os relatos revelaram casos de conselhos e, principalmente, de equipes de apoio técnico que enfrentaram com as próprias forças as restrições administrativas e buscaram alternativas que propiciassem uma atuação mais efetiva, mais transparente ou mais legítima. Do ponto de vista governamental, várias medidas adotadas pelo MDH buscaram solucionar problemas administrativos de natureza imediata – alguns identificados por meio desta pesquisa – que afetavam a gestão dos conselhos.

QUADRO 2

**Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta política**

	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD/LGBT	CNDI
Prisional, socioeducativo e abrigo	X	X	X	X		X	
Violência	X	X	X	X		X	
Educação		X		X	X		
Indígenas e povos tradicionais	X	X		X			
LGBT	X			X		X	
Saúde	X					X	X
Sistema de garantia de direitos				X	X		X
Trabalho e previdência			X			X	X
BPC <sup>2</sup>					X		X
Concursos públicos		X			X		
Conflitos fundiários	X	X					
Gênero	X		X				
Policial	X	X					
Racismo	X	X					
Situação de rua	X			X			
Transversalidade de direitos			X			X	
Autismo					X		
Comunicação				X			

(Continua)

(Continuação)

	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD/LGBT	CNDI
Criança feliz					X		
Endividamento							X
Estatísticas e censo						X	
Liberdade de expressão	X						
Migração	X						
Transporte							X

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Na identificação da agenda de cunho político, a lista também está subdimensionada por semelhantes limites de pesquisa. Ainda assim, percebe-se como alguns temas foram mencionados por diferentes colegiados nas entrevistas e nos documentos analisados. É o caso das preocupações referentes às instituições de abrigo e privação de liberdade e ao fenômeno da violência, em suas múltiplas formas. Foi possível encontrar, em cada um dos conselhos investigados, algum tipo de debate sobre esses temas, assim como outros também comuns, por exemplo, educação, povos indígenas, população LGBT, saúde, sistemas de garantias de direitos e trabalho e previdência social.

Embora possam existir casos de sobreposição de agendas, também foram identificadas várias circunstâncias que denotam atuações coordenadas, graças ao esforço dos conselhos e de suas equipes de apoio. Essa articulação era facilitada pelo trânsito e pelo diálogo que conselheiros e conselheiras de colegiados diversos mantinham entre si, bem como pelo contato entre membros de equipe de apoio técnico de diferentes conselhos. Além do fluxo de informações, essa coordenação interconselhos estava evidenciada, de modo mais visível, nos pedidos de reuniões conjuntas<sup>3</sup> e nas resoluções conjuntas<sup>4</sup> adotadas por diferentes colegiados para tratar de temas comuns.

Internamente, cada conselho se organizava de maneira diferente para tratar dessas agendas. Muito embora a plenária fosse sempre preservada como o espaço adequado para as decisões mais importantes, uma estratégia comum observada foi a criação de estruturas internas – comissões ou câmaras – para hospedar o debate mais específico sobre um tema ou atividade. O quadro 3 busca sintetizar as informações sobre a organização temática interna de cada conselho. Tais informações foram descritas em maiores detalhes nos demais capítulos deste livro.

3. Alguns exemplos de pedidos de reuniões conjuntas podem ser encontrados em atas do CNCD e do CNDH. Disponíveis em: <<https://bit.ly/33Wf5le>>; <<https://bit.ly/32KloNK>>; e <<https://bit.ly/2WdFXRg>>.

4. O Conanda é o exemplo mais notável de adoção de resoluções de forma conjunta. Documentos disponíveis no *link*: <<https://bit.ly/346hrUT>>.

QUADRO 3  
Estruturas internas por conselho

	Atividades										Temas										
	Ação parlamentar	Articulação com conselhos	Comunicação do conselho	Legislação e normas	Mobilização e formação	Monitoramento de políticas públicas	Monitoramento de tratados	Organização da conferência	Planejamento e orçamento	Defensores e defensoras	Desigualdades	Direito à alimentação	Direito à cidade	Direito à comunicação	Gênero e LGBT	Povos indígenas e comunidades tradicionais	Privação de liberdade	Racismo	Situação de rua	Trabalho, educação e seguridade	Violência e cuidados
CNDH	X						X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
CNPIR						X		X		X								X			
CNDM			X			X	X	X	X												
Conanda	X				X	X			X												
Conade		X	X	X		X	X		X												
CNCD			X	X		X		X	X						X						X
CNDI		X	X	X		X		X	X											X	X

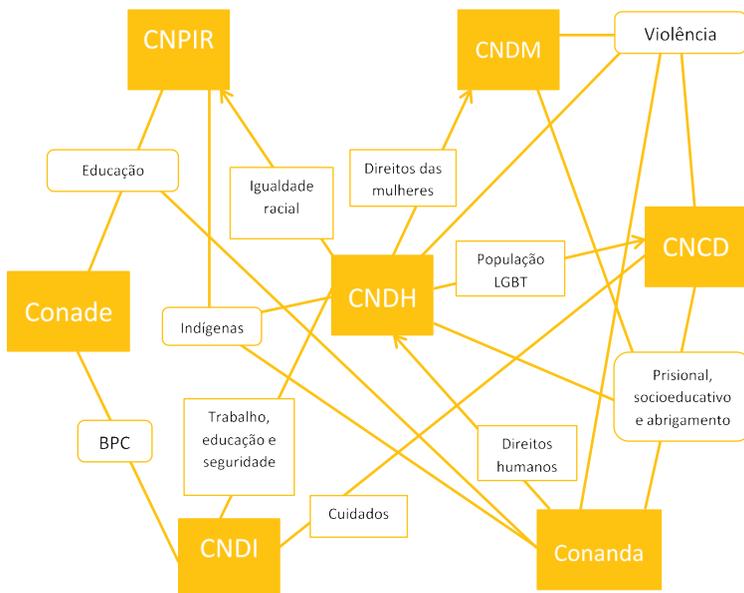
Elaboração do autor.

Alguns conselhos, como o CNDM, o Conanda e o Conade, estavam organizados em estruturas que priorizavam as atividades ou funções do colegiado, enquanto outros, como o CNDH, privilegiavam recortes temáticos para suas comissões internas. No caso de estruturas temáticas, notou-se que diferentes conselhos tinham comissões internas tratando de temas relacionados às atribuições centrais de outro conselho. No bloco das estruturas internas organizadas segundo a atividade, eram mais frequentes as comissões ou as câmaras voltadas ao monitoramento de políticas e ao planejamento e orçamento, funções que também demandavam diálogo e articulação com diferentes áreas de políticas públicas. Em síntese, a organização interna desses conselhos fortalecia uma atuação transversal.

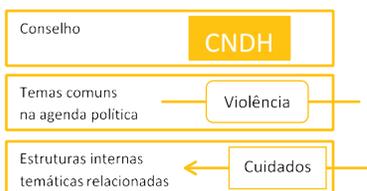
Quando lidas conjuntamente essas duas dimensões de análise – agenda e estruturas internas –, vários pontos de contato entre os conselhos ficaram evidenciados, como ilustrado na figura 1 a seguir. Assim, foi possível compreender que as agendas políticas dos conselhos estavam conectadas, uma vez que o mesmo assunto podia ser tratado em diferentes colegiados ou em distintas estruturas internas. Quando a mesma discussão ultrapassava os limites de um conselho para alcançar outros, a ampliação do debate gerava não apenas a inclusão de novas perspectivas, decorrentes de maior pluralidade e diversidade, mas também o envolvimento de um número maior de atores, que podiam forjar alianças mais amplas e enfrentar problemas de natureza mais complexa (Bravo Cruz e Daroit, 2017; Avelino e Alencar, 2017).

Nessa perspectiva de transversalidade, o conselho deixaria de ser apenas um órgão público colegiado de consulta à sociedade para se tornar uma arena política propriamente dita, em que atores governamentais e não governamentais poderiam traçar planos conjuntos e compartilhar responsabilidades para a solução de problemas sociais complexos. Em tal cenário, cada conselho deveria ser visto não como um núcleo de decisão isolado, mas como um elemento de uma rede mais ampla, que envolveria outros colegiados que tratam do mesmo tema sob diferentes perspectivas. A agenda política seria o conjunto de elos que conectaria esses ramos e abriria espaço para uma atuação integrada e transversal. Em pequena escala, os conselhos de direitos humanos realizariam uma rede de relações (Silva, 2014; Alencar e Reyes Junior, 2017).

FIGURA 1  
Conexões entre temas e estruturas internas dos conselhos de direitos humanos – Brasil (2018)



### Legenda



Elaboração do autor.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

### 3 PRIMEIRO SEMESTRE DE 2019: RESSIGNIFICAÇÃO

Esse cenário de atuação autônoma dos conselhos foi desafiado em 2019. Desde o primeiro dia do ano, o governo federal vem adotando medidas que alteram o quadro normativo e institucional em que os colegiados nacionais estão inseridos (apêndice A). Considerando apenas os decretos numerados, foram editados 97 atos normativos alterando colegiados em apenas sete meses. Um novo desenho do cenário da participação social está sendo feito e seu retrato mais preciso é o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (Brasil, 2019). Além de vários projetos de decretos legislativos visando à sustação dos seus efeitos, o decreto presidencial foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, cuja medida cautelar foi julgada parcialmente procedente em 13 de junho de 2019, por maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF):

O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”, e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019.<sup>5</sup>

Embora a ação principal ainda esteja pendente de julgamento no momento da redação deste texto, a decisão liminar da Corte Suprema evidenciou o quanto as alterações promovidas estavam sendo feitas de forma inadequada. O ponto mais controvertido do decreto foi a determinação de extinção indiscriminada e genérica de órgãos colegiados, inclusive aqueles criados por lei (determinação que foi afastada pelo STF). Além desse dispositivo, outras regras foram estabelecidas para criação ou modificação dessas estruturas, como a determinação de reuniões por videoconferência, a limitação do número de membros e de critérios de seleção desses membros e a restrição à criação de subcolegiados, tais como câmaras temáticas e grupos de trabalho. Já foram alterados, de acordo com as novas normas, o CNDI (Decreto nº 9.893/2019) e o CNCD (Decreto nº 9.883/2019), em ambos os casos com redução da composição (três vagas para a sociedade civil), designação de um secretário do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) como presidente nato e determinação do uso de videoconferência nas reuniões.

5. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: <<https://bit.ly/33YQToL>>.

Essas novas regras mudam profundamente o modo como os conselhos atuam. Com a redução no número de vagas para representantes da sociedade civil, a diversidade tende a ser afetada. Quanto menor o número de pessoas vocalizando as demandas da sociedade civil, mais improvável que esses indivíduos consigam representar adequadamente os diferentes (e, às vezes, contraditórios) interesses dispersos de forma heterogênea na população brasileira. Além disso, essa medida ameaça uma das características mais típicas dos conselhos de garantias de direitos: o seu potencial inclusivo. Por meio de uma composição plural e diversificada, esses colegiados eram mais abertos “à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas” (Alencar *et al.*, 2013, p. 140).

A imposição de um dirigente público como presidente nato, em oposição à sua escolha pelos conselheiros, também afeta a atuação do colegiado. Aquele que ocupa a presidência do colegiado tem um papel diferenciado em relação aos demais membros, especialmente em relação ao poder de definição de pauta. Se esse papel está permanentemente atribuído a um membro governamental, a sociedade civil já entra nos debates em desvantagem em termos de influência sobre a agenda do conselho. Por fim, o uso de videoconferência e a extinção de subcomissões reduzem a interação entre os membros do colegiado apenas aos momentos de sessão plenária e à pauta definida. Isso reduz as possibilidades de articulação prévia das posições a serem adotadas. Especialmente para aqueles que residem fora da sede do conselho, as chances de influenciar os demais membros ficam mais restritas.

Na prática, esse conjunto de mudanças implica um sério limite para a atuação dos conselhos de direitos humanos, bem como para a continuidade das ações elencadas na agenda política dos colegiados, incluindo aqueles que foram objeto de análise ao longo deste livro. Com a perda de pluralidade, diversidade e representatividade na sociedade civil, ficam limitadas as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos. Sem as estruturas internas de discussão, a quantidade de temas tratados pelo conselho fica limitada àqueles que possam ser debatidos no espaço da reunião plenária, agora permanentemente presidida por uma autoridade pública. Fica ampliado, assim, o poder governamental de delimitar a agenda do órgão colegiado, com menor influência da sociedade civil.

Além da extinção ou do enxugamento dos conselhos, é importante notar um outro movimento menos aparente, caracterizado pela criação ou instituição de novos colegiados. Em geral denominados de comitês ou grupos interministeriais, essas estruturas reúnem membros de diferentes pastas, com pouca ou nenhuma participação de representantes da sociedade civil. Em relação a estes, a regra passa a ser a participação como convidados ou meramente consultiva. Nos cinco casos

identificados de instituição de novos conselhos<sup>6</sup> no período, apenas um deles conta com participação de organizações da sociedade civil, ainda assim a serem indicadas pelo presidente da República. Em relação aos temas, predomina o número de decretos criando ou alterando colegiados nas áreas militar, de segurança pública e defesa civil.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, no momento de finalização deste livro, os colegiados passavam por um processo bastante abrupto de ressignificação. Se em períodos anteriores tais instituições participativas foram apropriadas pela sociedade civil, tornando-se espaços de debate ampliado, com relativa autonomia e independência de posições, o cenário apresentado em 2019 implica uma retomada do centralismo governamental. Os conselhos passam a ser reposicionados como parte da estrutura hierárquica governamental, na forma de órgãos de assessoramento<sup>7</sup> não vinculante, com participação limitada da sociedade civil.

Até 2018, os colegiados eram muito mais do que isso. Representavam um projeto constitucional de democratização da gestão pública brasileira. Em outros termos, nas várias áreas de políticas públicas, os conselhos eram vistos como uma manifestação de uma administração com caráter democrático, com gestão pluripartite e participação da sociedade (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único, inciso VII); de uma participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos (Brasil, 1988, art. 198, inciso III.); de uma participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, art. 204, inciso II); de uma gestão democrática (Brasil, 1988, art. 206, inciso VI); e de uma democratização dos processos decisórios com participação e controle social (Brasil, 1988, art. 216-A, §1º, inciso X). Não são, em qualquer análise, atribuições modestas.

Coerentes com esse contexto, as autoras especializadas definiam os conselhos como “um instrumento de representação da sociedade civil e política” (Gohn, 2000, p. 181), além de “palcos de projetos de contra-hegemonia” (Bravo Cruz e Daroit, 2017, p. 250) e espaços que desafiavam “o *instituído* em nome dos direitos e da justiça” (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 89). De modo geral, o conjunto dos trabalhos sobre o

---

6. Foram instituídos (por transformação de outros colegiados) o Conselho Ministerial de Supervisão de Resposta a Desastre (Decreto nº 9.693/2019); o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Decreto nº 9.834/2019); o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE (Decreto nº 9.920/2019); o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937/2019) e o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Decreto nº 9.906/2019), apenas este último com participação da sociedade civil (e curiosamente com um número de membros superior ao indicado no Decreto nº 9.759/2019).

7. O que se aproxima do modelo norte-americano de conselhos como “estruturas auxiliares da administração pública” descrito por Gohn (2001, p. 73).

tema evidenciava “os anseios endereçados aos conselhos, quais sejam, de promover a qualidade da democracia ou seu aprofundamento com a inserção de atores da sociedade civil nos processos decisórios” (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Por isso, as revisões da literatura apontaram que os estudos sobre conselhos gradativamente migraram da defesa de sua existência para a análise de “fatores que condicionam sua eficiência e consolidação enquanto interlocutores efetivos entre Estado e sociedade civil na seara das políticas públicas” (Vaz, 2001, p. 103).

Nesse cenário, as mudanças recentes nos atos normativos que regulam a atuação dos conselhos são disruptivas, porque vão no sentido oposto a essa tendência de discussão sobre o fortalecimento e a consolidação desses espaços. Como razão de decisão dos atos governamentais adotados em 2019, o intuito de promoção do princípio da “eficiência”<sup>8</sup> e a racionalização dos recursos são tratados como mais importantes que a função política dos conselhos. Além de contrariar algumas evidências<sup>9</sup> já coletadas, essa posição desconsidera o projeto constitucional de democratização da gestão pública – do qual os colegiados são um instrumento.

A perspectiva, portanto, é de intensificação das medidas de ressignificação dos conselhos nacionais. Os atos adotados até o momento promovem uma centralização do poder decisório na administração pública, ao mesmo tempo em que estabelecem barreiras à influência da sociedade civil sobre as decisões colegiadas. É um cenário típico de ampliação do poder de agenda governamental por enquadramento (Santos e Borges, 2018, p. 18), uma vez tendo garantido o poder de agenda enquanto estrutura institucional. No atual contexto, além de uma participação cada vez mais minoritária, será mais difícil para a sociedade civil apresentar demandas que possam influenciar a pauta decisória do órgão. Como resultado disso, podemos estar diante da construção de uma nova agenda política para os conselhos, que não necessariamente dialoga com a anterior.

Por isso este estudo se justifica. Além das pesquisas voltadas à análise do funcionamento dos colegiados e das capacidades necessárias para tanto, que vinham caracterizando as linhas recentes de pesquisa do Ipea sobre o tema, um trabalho específico de mapeamento de agendas políticas se tornou urgente. Esse levantamento pode ser instrumental para quem pretende conhecer (e possivelmente retomar) os assuntos que mais movimentaram os conselhos voltados à promoção dos direitos humanos nos últimos tempos e as estruturas nas quais esses debates ocorreram. Cabe a pesquisas futuras indicar se esse esforço se justifica mais como proposta ou como memória.

8. “Sob tal perspectiva, é de todo pertinente esclarecer que o móvel que inspirou a edição do Decreto nº 9.759/2019 foi a busca da aplicação do princípio da ‘eficiência’ – previsto como um dos valores de observância obrigatória pela Administração Pública no art. 37 da Constituição Federal –, à medida em que [sic] implementa uma melhor racionalização da utilização dos recursos, estrutura e mão-de-obra públicos ao reduzir a exorbitante quantidade de colegiados que, na prática, acabava por onerar a máquina pública e embaraçar o alcance do seu melhor funcionamento” (AGU, 2019, p. 4).

9. Ver, por exemplo, a conclusão de que “a efetividade da participação nos conselhos afeta positivamente o desempenho da gestão da política” (Carlos, Silva e Almeida, 2018, p. 85).

## REFERÊNCIAS

- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União (Consunião). Informações nº 00069/2019. Elaborada por Antônio Marinho da Rocha Neto. Para instruir julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Mensagem nº 172 da AGU. Disponível em: <<https://bit.ly/36hZCEv>>. Brasília: 1º maio, 2019. Acesso em: 10 out. 2019.
- ALENCAR, J. L. O.; REYES JUNIOR, E. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).
- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan.-abr. 2013.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, mar. 2012.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O. **Articulação e transversalidade**: percursos da participação social no governo federal brasileiro. Brasília: Ipea, jul.-dez. 2017. p. 75-80. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 17 fev. 2019.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2PpNhIt>>.
- BRAVO CRUZ, F. N.; DAROIT, D. **Das vias para o desenvolvimento democrático**: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. GIGAPP Estudos, 2017. p. 231-254. (Working Papers, n. 67).
- CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina**: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, F.; BORGES, M. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

SILVA, E. M. Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. **Anais...** Brasília, 2014.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001. p. 91-107. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

## APÊNDICE A

### QUADRO A.1

#### Lista de decretos que tratam de colegiados (jan.-jul./2019)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.660	1º/1/2019	Vinculação das entidades da administração pública federal indireta	Dispõe
9.663	1º/1/2019	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)	Aprova estatuto
9.686	15/1/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro	Altera
9.691	25/1/2019	Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre	Institui
9.693	27/1/2019	Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre	Altera
9.715	26/2/2019	Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Altera
9.736	25/3/2019	Comissão de Financiamentos Externos	Altera
9.737	26/3/2019	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)	Altera
9.738	26/3/2019	Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (CG-ICP-Brasil)	Altera
9.755	11/4/2019	Comitê Interministerial de Combate à Corrupção	Institui
9.757	11/4/2019	Vários	Revogação
9.759	11/4/2019	Vários	Regras
9.763	11/4/2019	Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial	Institui
9.784	7/5/2019	Vários	Revogação
9.796	20/5/2019	Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)	Institui
9.800	23/5/2019	Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné	Institui
9.804	23/5/2019	Conselho Consultivo para a Transformação Digital (CITDigital)	Altera
9.806	28/5/2019	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Altera
9.807	28/5/2019	Grupo de Trabalho Interministerial: homenagem a agentes públicos falecidos em serviço	Institui
9.810	30/5/2019	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Institui
9.812	30/5/2019	Vários	Altera
9.817	3/6/2019	Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos	Altera
9.818	3/6/2019	Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras	Altera
9.819	3/6/2019	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do conselho de governo	Dispõe
9.826	10/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial do Fundo Constitucional do Distrito Federal	Institui
9.828	10/6/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro	Dispõe
9.829	10/6/2019	Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia	Dispõe
9.832	12/6/2019	Comitê Gestor da Segurança da Informação	Altera

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.833	12/6/2019	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Dispõe
9.834	12/6/2019	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	Institui
9.835	12/6/2019	Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa	Altera
9.839	14/6/2019	Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro	Dispõe
9.840	14/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial: contratação de bens de hospitais federais	Institui
9.841	18/6/2019	Comissões Consultivas do Zoneamento Agrícola de Risco Climático	Autoriza
9.843	19/6/2019	Força-Tarefa de Inteligência: crime organizado	Altera
9.848	25/6/2019	Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon	Dispõe
9.853	26/6/2019	Comissão Interministerial Brasil 200 anos	Dispõe
9.854	25/6/2019	Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas (Câmara IoT)	Dispõe
9.855	25/6/2019	Comitê Gestor do Programa Criança Feliz	Dispõe
9.856	25/6/2019	Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa	Dispõe
9.857	25/6/2019	Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID)	Altera
9.858	25/6/2019	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar	Dispõe
9.859	25/6/2019	Conselho Consultivo do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Altera
9.860	25/6/2019	Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional	Dispõe
9.861	25/6/2019	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis	Dispõe
9.863	27/6/2019	Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE)	Dispõe
9.864	27/6/2019	Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética	Dispõe
9.865	27/6/2019	Colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro	Dispõe
9.866	27/6/2019	Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública	Institui
9.867	27/6/2019	Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos	Institui
9.869	27/6/2019	Conselho Gestor do Programa Rota 2030	Altera
9.869	27/6/2019	Comitê Gestor e Conselho Consultivo da Sala de Inovação	Dispõe
9.871	27/6/2019	Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional	Dispõe
9.873	27/6/2019	Conselho Nacional de Imigração	Dispõe
9.874	27/6/2019	Ponto de Contato Nacional: diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para as empresas multinacionais	Institui
9.875	27/6/2019	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual	

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.876	27/6/2019	Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; Comissão Permanente do Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social; e Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas	Dispõe
9.877	27/6/2019	Comitê Gestor da Política Nacional de Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas	Altera
9.878	27/6/2019	Comissão Coordenadora para os Assuntos da Organização Marítima Internacional	Institui
9.879	27/6/2019	Comissão Permanente para o Aperfeiçoamento da Gestão Coletiva	Dispõe
9.880	27/6/2019	Comitê de Segurança Operacional da Aviação Civil Brasileira	Institui
9.881	27/6/2019	Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência	Altera
9.882	27/6/2019	Comitê Gestor do Consumidor.gov.br	Altera
9.883	27/6/2019	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Dispõe
9.884	27/6/2019	Junta de Execução Orçamentária	Dispõe
9.885	27/6/2019	Comitê Nacional de Investimentos da Câmara de Comércio Exterior	Dispõe
9.886	27/6/2019	Comissões de produção do Comando do Exército	Altera
9.887	27/6/2019	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Dispõe
9.888	27/6/2019	Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis (Comitê RenovaBio)	Institui
9.889	27/6/2019	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional e Comitê de Avaliação e Seleção de Conselheiros	Dispõe
9.890	27/6/2019	Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública	Dispõe
9.891	27/6/2019	Conselho Nacional de Política Cultural	Dispõe
9.892	27/6/2019	Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais Produtivo	Institui
9.893	27/6/2019	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Dispõe
9.894	27/6/2019	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua	Dispõe
9.895	27/6/2019	Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República	Dispõe
9.906	9/7/2019	Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado	Institui
9.910	10/7/2019	Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Altera
9.912	10/7/2019	Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)	Regulamenta
9.913	11/7/2019	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	Altera
9.917	18/7/2019	Vários	Revogação
9.919	18/7/2019	Conselho Superior do Cinema	Altera
9.920	18/7/2019	Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE	Institui
9.926	19/7/2019	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Dispõe

(Continua)

(Continuação)

Número	Data	Colegiado afetado	Ação
9.927	22/7/2019	Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)	Dispõe
9.928	22/7/2019	Comitê Técnico para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados do Petróleo e Biocombustíveis	Institui
9.929	22/7/2019	Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc)	Dispõe
9.930	23/7/2019	Conselho Diretivo e Coordenação-Executiva do Plano Nacional do Livro e Leitura	Altera
9.931	23/7/2019	Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual	Institui
9.932	23/7/2019	Comitê Técnico de Acompanhamento da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar da Bacia Sedimentar Marítima de Sergipe-Alagoas e Jacuípe	Institui
9.933	23/7/2019	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação	Dispõe
9.934	24/7/2019	Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural	Institui
9.935	24/7/2019	Comitê Técnico de Acompanhamento da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar da Bacia Sedimentar Terrestre do Solimões	Institui
9.937	24/7/2019	Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas	Institui
9.938	24/7/2019	Comissão Técnica do Inventário Nacional da Diversidade Linguística	Institui
9.939	24/7/2019	Conama	Altera

Fonte: Casa Civil/Legislação Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/355JTtU>>.  
Elaboração do autor.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## MISSÃO DO IPEA

*Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.*

*Os conselhos nacionais de políticas públicas são uma importante inovação brasileira. 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. Os conselhos nacionais vinculados ao tema de direitos humanos têm distintas origens e graus de maturação. Todos eles, no entanto, enfrentam algumas dificuldades comuns, entre elas a tendência governamental de enxugamento, redução e extinção de órgãos colegiados. 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. Pensamos que o registro da agenda política e das atividades realizadas até 2018 será útil para possíveis comparações com a atuação dos conselhos no futuro.*

## AUTORAS E AUTORES

*Alan Felipe Alves dos Santos  
Daniel Pitangueira de Avelino  
Emily da Conceição Barbosa  
Francine de Sousa Dias  
Igor Ferraz da Fonseca  
João Cláudio Basso Pompeu  
Jordhanna Cavalcante  
Julianna Paz Japiassu Motter  
Laíse Rabêlo Cabral  
Mariana de Souza Fonseca  
Raquel Lasalvia Correia da Silva*

ISBN 978-65-5635-001-1



9 786556 350011 >