

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

JAQUELINE MARCELINO DE SOUZA

**INCLUSIVIDADE E EFETIVIDADE NO CONSELHO ESTADUAL DE
DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO (2009-2013)**

**VITÓRIA
2014**

JAQUELINE MARCELINO DE SOUZA

**INCLUSIVIDADE E EFETIVIDADE NO CONSELHO ESTADUAL DE
DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO (2009-2013)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristiana Losekann

**VITÓRIA
2014**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S729i Souza, Jaqueline Marcelino de, 1984-
Inclusividade e efetividade no Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (2009-2013) / Jaqueline Marcelino de Souza. – 2014.
168 f. : il.

Orientador: Cristiana Losekann.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Direitos humanos - Espírito Santo (Estado). 2. Instituições (Filosofia) - Participação do cidadão. 3. Sociedade civil - Espírito Santo (Estado). 4. Participação política - Espírito Santo (Estado).
I. Losekann, Cristiana. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

JAQUELINE MARCELINO DE SOUZA

**INCLUSIVIDADE E EFETIVIDADE NO CONSELHO ESTADUAL DE
DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO (2009-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 01 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Cristiana Losekann
(Orientadora presidente/PGCS/UFES)

Prof^ª. Dr^ª. Euzeneia Carlos do Nascimento
(Membro PGCS/UFES)

Prof^ª. Dr^ª. Luciana Maria de Aragão Ballestrin
(Professora Convidada/ UFPEL)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado coragem e oportunidade para dar mais este passo.

À professora Cristiana Losekann pela compreensão, direcionamento e por acreditar na realização deste projeto junto comigo.

Às professoras Euzeneia Carlos do Nascimento e Luciana Maria de Aragão Ballestrin pelas sugestões e colaborações desde a qualificação e pela presteza com a qual aceitaram participar dessa dissertação, fazendo parte da banca.

Aos conselheiros, ex-conselheiros e funcionários do CEDH pela disponibilidade em colaborar com a pesquisa, prestando informações e concedendo entrevistas.

Aos professores e colegas do PPGCS que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização deste trabalho, com incentivo e força.

À minha amiga Tatyana Léllis pela amizade, companheirismo e pelo total apoio oferecido desde quando o mestrado era apenas um sonho.

Ao Flavílio pelo suporte oferecido juntamente com a disposição em contribuir na construção de metodologias adequadas.

Aos amigos de todas as horas Marcelo Marques, Dayane Santos, Silvia Gonçalves, Alessandro Guimarães, Julia Paula Nascimento, Carlos Hildeblando, que me acompanharam de tão perto e me incentivaram com tanta ternura.

A todos o meu respeito e o meu eterno agradecimento!

Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.

Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

Esta dissertação de mestrado trata de analisar os limites e possibilidades do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo. Ao investigar as condições de inclusividade e efetividade das demandas da sociedade civil local, observa-se de que modo essas condições colaboram para o aprofundamento da democracia. A relevância do trabalho está na sua capacidade de colaborar na verificação das consequências da participação política dos atores da sociedade civil local na instituição participativa. No sentido de testar as hipóteses levantadas lançou-se mão de uma metodologia qualitativa e quantitativa. Destarte, os resultados alcançados evidenciam que há no interior do CEDH consideráveis condições de inclusividade de variedade de temas e atores. Entretanto, no que tange à efetividade, esta se refere mais expressivamente a uma efetividade participativa, na qual os ganhos se pulverizam no fortalecimento da sociedade civil e no atendimento a questões mais pontuais do que propriamente à implementação de políticas públicas. Ademais, constatou-se que a judicialização da política tem sido a estratégia encontrada para superar tais percalços encontrados no processo participativo de concretização da garantia de direitos humanos.

Palavras – chave: Direitos Humanos. Instituições participativas. Inclusividade. Efetividade. Espírito Santo.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the limits and possibilities of the Human Rights Council of Espírito Santo. By investigating the conditions of inclusiveness and effectiveness of local civil society demands, we verify how these conditions contribute to deepen democracy. The relevance of this work is justified by its ability to cooperate in the verification of the consequences of political participation of local civil society actors in participatory institution. In order to test the hypotheses raised, It was used a qualitative and quantitative methodology. Thus, the results obtained show that there is inside CEDH considerable amount of inclusiveness conditions in a variety of themes and people (civil society actors). However, as regards effectiveness, it refers more expressively to a participatory effectiveness in which the gains are scattered through the strengthening of civil society and attention to more specific issues than the implementing of public policies. Moreover, it was found that the judicialization of politics has been the most suitable strategy to overcome such obstacles in the participatory process concerning the implementation of human rights guarantee.

Key-words: Human Rights. Participatory institutions. Inclusiveness. Effectiveness. Espírito Santo.

LISTA DE SIGLAS

AMFAVV – Associação de Mães e Familiares de Vítimas da Violência

APEGV – Associação de Pastores Evangélicos da Grande Vitória

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADH – Centro de Apoio Aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos

CDDH SERRA – Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CEDH – Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CRP – Conselho Regional de Psicologia

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DPJ – Departamento de Polícia Judiciária

MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PEDH – Plano Estadual de Direitos Humanos

PEEDH – Programa Estadual de Educação em Direitos Humanos

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PPCAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PRETE – Programa de Ética e Transparência Eleitoral

PROVITA – Programa de proteção a vítimas e testemunhas da violência

SEADH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

SINDIUPES – Sindicato dos(as) Trabalhadores(as) em Educação Pública do Espírito Santo

STF – Supremo Tribunal Federal

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

Unai – Unidade de Atendimento Inicial

Unegro – União de Negros pela Igualdade

Unesco – Organização para Educação, Ciência e a Cultura das Nações Unidas

Unis – Unidades de Internação Socioeducativa

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição do PIB-1953 - 1998.....	45
Tabela 2: Crescimento Populacional 1960 – 2000.....	46
Tabela 3 - Autoria das propostas	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Homicídios em Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória	52
Gráfico 2 – Proporção entre a população carcerária e as vagas disponíveis no sistema carcerário	57
Gráfico 3 – Índice de homicídios por 100 mil habitantes no Espírito Santo	58
Gráfico 4 – Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2009	117
Gráfico 5 – Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2010	118
Gráfico 6 – Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2011	119
Gráfico 7 – Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2012	119
Gráfico 8 – Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2013	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Temas discutidos entre 2009-2013	123
Quadro 2 – Tipo de demanda por autor	133

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE	25
2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS	25
2.2 AS TENSÕES EM TORNO DOS SENTIDOS DOS DIREITOS HUMANOS ...	30
2.3 DIREITOS HUMANOS NO DEBATE TRANSNACIONAL	35
2.4 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	41
2.5 DIREITOS HUMANOS NO ESPÍRITO SANTO	44
2.5.1 Breve resgate da trajetória política e econômica do Espírito Santo	44
2.5.2 Movimentos sociais urbanos, crescimento da violência e a emergência da temática dos Direitos Humanos	47
2.5.3 A experiência do Fórum “Reage ES” e seus impactos nas articulações em torno dos Direitos humanos	50
2.5.4 O governo Paulo Hartung: um novo Espírito Santo?	55
2.5.5 As masmorras de Hartung e a internacionalização da luta por direitos humanos no Espírito Santo	59
3. TEORIAS DA DEMOCRACIA, DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA	68
3.1 BREVE REVISÃO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA	68
3.2 ESFERA PÚBLICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: A SOCIEDADE CIVIL EM PERSPECTIVA	74
3.2.1 Revisitando o conceito de Sociedade Civil	74
3.2.2 Instituições participativas no Brasil	80
3.3 EFETIVIDADE E INCLUSIVIDADE NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	84

3.3.1 A efetividade dos Conselhos Gestores	84
4. INCLUSIVIDADE E EFETIVIDADE: ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO	89
4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DESENHO INSTITUCIONAL	89
4.1.2 Instrumentos de normatização do CEDH	91
4.2 ATUAÇÃO DO CEDH: UMA RETROSPECTIVA ANALÍTICA.....	97
4.2.1 Gestão 2009-2010: os direitos humanos levados ao debate internacional	97
4.2.2 Mudanças no perfil de atuação e na estrutura normativa a partir da gestão 2011-2012.....	101
4.2.3 Gestão 2013-2014: consolidando as conquistas em direitos humanos no campo da política.....	105
4.3 INCLUSIVIDADE	107
4.3.1 Perfil das organizações da sociedade civil.....	107
4.3.2 Determinantes da inclusividade participativa.....	110
4.3.3 A presença nas reuniões: um indicador relevante.....	116
4.3.4 A inclusão de temas no interior do CEDH.....	122
4.3.5 O que a autoria das propostas pode indicar acerca do processo participativo?	129
4.3.6 Tipos de proposições mais frequentes por autor: tipos de demanda por organização.....	132
4.4 EFETIVIDADE	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS.....	153
ANEXOS.....	164

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação se propõe a realizar um estudo acerca das condições de inclusividade e efetividade da participação no Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo. Para tanto, cabe compreender as relações que se estabelecem quanto à temática de direitos humanos dentro do espectro da política no plano institucional da participação.

Nesse sentido, mantém-se em vista que a luta pela democratização no Brasil se caracteriza pela grande mudança na estrutura do Estado e pela implementação de espaços de participação política chamados de instituições participativas¹. Esses espaços de participação política só foram possibilitados devido à mobilização por parte da sociedade civil, que ao assumir uma postura mais ativa enquanto ator político contribuiu para uma remodelação da esfera pública brasileira.

Observa-se, assim, a contribuição das prerrogativas legais elencadas na Constituição Federal de 1988, a partir das quais se abriu a possibilidade de partilha da gestão pública nas esferas federais, estaduais e municipais. Assim criaram-se espaços políticos nos quais Estado e sociedade civil deliberam conjuntamente, tais como os Conselhos Gestores.

A fim de situar o objeto de pesquisa em seu universo empírico, cabe refazer um diminuto percurso para contextualizar os elementos históricos, políticos e sociais que permeiam o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo.

Por este motivo, torna-se importante compreender que, a partir das décadas de 1960 e 1970, a agricultura cafeeira deixou de ser a base da economia do estado, principalmente com a chegada dos grandes projetos industriais e a construção de grandes empresas do ramo de mineração e siderurgia no Espírito Santo. Esses projetos atraíram contingentes populacionais, gerando a concentração de uma população pauperizada no entorno da capital Vitória. Nesse contexto, observa-se a ausência de políticas públicas que sanassem demandas de ordem material e imaterial.

¹Trataremos de uma conceitualização detalhada do termo no tópico relativo ao referencial teórico.

Tal como ocorria nas demais capitais brasileiras, a violência crescia em índices alarmantes, em grande parte devido à existência de organizações criminosas instaladas no estado, formadas por policiais, empresários e políticos que se dedicavam a ações de extermínio, aterrorizando populações pauperizadas e moradores das periferias. No Espírito Santo, atuações deste tipo foram atribuídas à *Scuderie LeCocque*, também chamada de “esquadrão da morte”².

A partir da constatação de graves violações aos direitos humanos e da percepção da ineficiência dos órgãos do Estado, a sociedade civil espírito-santense se organizou em torno de demandas que, em suma, tratavam da observação e garantia de direitos, em especial, as questões relacionadas à violência e à segurança pública.

Essa mobilização local acerca das garantias de direitos se destacou, no Brasil, durante o regime militar, uma fase de efervescência e amadurecimento da sociedade civil, dado que foi um período de luta social e de experiências de participação, principalmente, por parte dos movimentos sociais. De acordo com Dagnino (2002), nesse período a sociedade civil brasileira ampliou sua capacidade de autonomia e autodeterminação.

Assim, o debate em torno dos direitos humanos e do acesso à justiça se fez presente nas mobilizações organizadas na Grande Vitória desde a década de 1980, principalmente no município de Serra, onde se origina o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH Serra). Foi a partir de então que as reflexões em grupos de CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) - compostas por missionários e leigos – ancorados na Teologia da Libertação, juntamente com organizações civis como associações de moradores, sindicatos trabalhistas e demais organizações fomentaram debates sobre as violações dos direitos básicos e fundamentais (CARLOS, 2013). Como resultado, criou-se uma comissão específica para a defesa dos direitos humanos, cuja missão era “defender a vida e a dignidade humana” (NEVES, 2006).

Nessa comissão, também se analisava a conjuntura social, política e econômica em nível nacional, estadual e municipal. Os principais debates giravam em torno dos

²A *Scuderie LeCocque* foi registrada como associação sem fins lucrativos, em 1984.

problemas sociais. O entendimento majoritário era de que os índices alarmantes de violência contra a população eram uma violação generalizada dos direitos humanos. A busca da sociedade civil por respostas por parte do governo quanto às questões referentes à violência já evidenciava preocupação com os altos graus de violação de direitos humanos, praticados inclusive pelo Estado.

Este momento se caracterizava por uma tentativa de afirmação do Estado Nacional pós-ditadura. Após destacada participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993), o presidente Fernando Henrique Cardoso oficializava como política de governo a promoção e realização dos direitos humanos (FRANÇA, 2011).

Na transição para a democracia, adotam-se os dispositivos constitucionais, que possibilitaram a criação dos Conselhos Gestores, caracterizados como fóruns capazes de, em alguma medida, canalizar as reivindicações da sociedade civil e, ao mesmo tempo, se constituírem como esferas públicas democráticas de controle da Administração Pública. Dessa forma, após a Constituição de 1988, ocorreu a multiplicação desses espaços participativos nos estados da federação. As mudanças na estrutura normativa do Estado brasileiro a partir da década de 1980, aliadas à formação de uma nova cultura política em termos de uma nova esfera pública, trazem à tona a possibilidade de se pensar os conselhos como espaços de articulação e de disputa legítima de poder.

Deste modo, tanto a assunção por parte do Estado brasileiro de uma postura mais efetiva quanto aos direitos humanos como a ampliação dos espaços de participação política previstos constitucionalmente, aliados a uma atuação mais fortalecida da sociedade civil em nível local, constituem fatores importantes para se compreender o contexto – e a motivação – da implementação do Conselho Estadual dos Direitos Humanos.

Nessa conjuntura, ocorre a criação do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (CEDH), implementado de acordo com a Lei nº 5.165, de 19 de dezembro de 1995, e vinculado à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. O CEDH caracteriza-se por ser um órgão

permanente de competência propositiva e consultiva, composto por membros do Estado e da sociedade civil local. O Regimento Interno mostra que “tem por finalidade zelar pelo respeito e promoção dos direitos humanos no Estado do Espírito Santo e propor soluções para os problemas referentes à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana” (Conselho Estadual dos Direitos Humanos, 2010, p. 2). Suas principais funções estão ligadas ao recebimento e encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos, atuando para sua resolução. Além disso, ocupa-se da deliberação acerca de políticas públicas estaduais que conduzam à garantia de direitos humanos.

O CEDH é formado por uma diretoria executiva, pelo presidente e o vice, que são eleitos a cada dois anos, podendo haver reeleição por mais um mandato. Atua no CEDH, também, o Conselho Pleno, composto por representantes do poder público, nomeados pelo governador do estado e representantes de organizações da sociedade civil local, eleitos a cada biênio, como ocorre no caso da diretoria executiva.

Atualmente, a Diretoria Executiva está a cargo do presidente Gilmar Ferreira de Oliveira; já os agentes do Estado são representantes da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS), da Defensoria Pública, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público Estadual e da Assembleia Legislativa. Há ainda a representação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Espírito Santo (OAB-ES).

A sociedade civil é representada, na gestão vigente, pelas seguintes organizações: Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (CADH), Centro de Defesa dos Direitos Humanos “Dom Tomás Balduino” (CDDH Sul), Coletivo Fazendo Direito, Observatório Capixaba de Juventude, Sociedade Colatinense de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO).

Diante do exposto, investiga-se, a título de problema de pesquisa: quais são as condições de inclusividade e efetividade das demandas da sociedade civil local no

espaço do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo? Tais condições colaboram para o aprofundamento da democracia?

Com o intuito de alcançar bases analíticas para responder a contento este problema de pesquisa (objetivo geral) propuseram-se como objetivos específicos a) verificar de que modo o tema dos direitos humanos se insere no contexto político nacional, b) analisar a conjuntura política e social do ES ante as questões concernentes aos direitos humanos, c) localizar o debate acerca das instituições participativas dentro dos estudos sobre democracia, d) investigar as condições de inclusividade de demandas e atores da sociedade civil no CEDH, e) investigar o potencial de efetividade política das deliberações do CEDH.

Em grande medida, a relevância da pesquisa empreendida nessa dissertação está em verificar as consequências da participação política dos atores da sociedade civil local na instituição participativa, evidenciadas na inclusividade e na efetividade. Do mesmo modo, trata-se de enfatizar o aspecto democrático da gestão de políticas de direitos humanos no estado.

Parte-se da hipótese de que os critérios utilizados para o ingresso de organizações da sociedade civil no conselho, assim como a variedade de temas que estas organizações representam e a grande variação de demandas que entram na agenda de deliberação da instituição indicam que há elevados índices de inclusividade.

Por outro lado, as numerosas manifestações, inclusive em forma de protestos, empreendidas pelas organizações da sociedade civil, reivindicando que deliberações do conselho fossem cumpridas indicaram baixos índices de efetividade. São exemplos as ações de enfrentamento ocorridas em dezembro de 2012, nas quais se reivindicou do governo estadual a assinatura do Plano Estadual de Direitos Humanos, e a mobilização ocorrida no mês de maio de 2013, que cobrava a assinatura do termo de posse dos representantes da sociedade civil eleitos³. Somada a isso, observou-se uma dificuldade maior por parte do Estado em cumprir

³Conforme noticiado em: FRANCEZ, L. Governo não publica decreto e Estado fica sem Conselho de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/exibir.php?id=8349>>. Acesso em 20 jan.2014.

prescrições e atender demandas relacionadas às questões de direitos humanos nas agendas das instituições participativas de áreas com maior tradição participativa, como no caso das áreas de saúde, educação e assistência social, que tem um maior número de políticas públicas já implementadas. Assim, levanta-se a hipótese de que enquanto há consideráveis índices de inclusividade, o mesmo não se observa quanto aos níveis de efetividade das políticas públicas, originadas no âmbito do conselho. O recorte temporal se propôs a analisar o período entre 2009 e 2013.

O teste da hipótese de trabalho exigiu metodologias de pesquisa qualitativa e quantitativa. O elemento qualitativo foi extraído de informações veiculadas na imprensa, de entrevistas realizadas com representantes do poder público e da sociedade civil, além de documentos do CEDH. A fim de tabular e quantificar parte dos dados extraídos desses documentos foi utilizado o programa estatístico SPSS.

A presente dissertação divide-se em três capítulos, o primeiro desenvolveu-se a partir de uma retomada na trajetória histórica da construção e posituação dos direitos humanos, enfatizando que a “versão europeia” trata de apenas uma entre tantas histórias de direitos humanos existentes, compreendendo-se que essa construção se deu de formas diferentes ao redor do mundo. Dirigimos o foco dessa construção no contexto latino-americano. Ao observar a condução dos direitos humanos numa vertente transnacional, percebe-se que, além de tensões em torno dos sentidos possíveis dos direitos humanos, há uma antinomia estabelecida entre as nações que preponderam na condução da temática e aqueles que são subjugados (COSTA 2003, 2004 SANTOS, 2002). Emerge daí a crítica decolonial⁴, com a perspectiva de uma possível desconstrução que evidencia a inadequação desse modelo para os países do “Sul”.

No intuito de trazer esse debate para o plano nacional, buscou-se compreender de que modo a temática dos direitos humanos se constituiu no Brasil e de que modo adentrou na agenda política nacional até sua consolidação no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que demarcou o compromisso do Estado brasileiro com

⁴ A perspectiva decolonial pode ser entendida como parte do projeto de crítica teórica, epistemológica e política, fundado por estudiosos latino-americanos oriundos do grupo Modernidade/Colonialidade.

a proteção e garantia de direitos humanos para além daqueles já positivados na Constituição Federal.

No âmbito local, a contextualização político-social e econômica delineia o pano de fundo da articulação promovida pela sociedade civil, que visava a evidenciar e combater as violações de direitos humanos no estado, cujo traço era marcadamente institucional, tanto quando se tratava da aliança entre grupos de extermínio e órgãos do Estado, quanto no momento de crise no sistema penitenciário. As ações geradas a partir daí culminaram no fortalecimento da sociedade civil espírito-santense em torno das questões de direitos humanos cuja reverberação mais contundente foi a criação do CEDH.

No segundo capítulo, denominado “Teorias da democracia, deliberação e participação”, parte-se de uma breve revisão das teorias da democracia com foco nos diferentes sentidos que o termo ganha entre as principais correntes teóricas, em relevo a deliberativa e a participativa. No sentido de vislumbrar uma democracia contra-hegemônica, Santos e Avritzer (2002) oferecem vieses analíticos a respeito de novos rumos para a democracia nos contextos do Sul, pensada como a possibilidade de constituir uma nova gramática social.

Com o propósito de compreender as dinâmicas da esfera pública, busca-se a revisitação do conceito de sociedade civil desde a teoria desenvolvida por Habermas até as críticas elaboradas por Keane (2001) e Chatterjee (2004), que encontram no termo uma tipificação adequada apenas para tratar das formas de associativismo que ocorrem nos países do Norte. Nesse viés, buscou-se compreender as nuances das instituições participativas, analisando seus limites e possibilidades no sentido de que constituem uma inovação para as tentativas de democratizar a democracia. Dentro dos estudos mais recentes acerca das possibilidades de inovação democrática, destaca-se a importância de se verificar, dentro das instituições participativas, sua capacidade de efetividade e inclusividade, como se propõe discutir no referido capítulo.

Após este percurso, o terceiro capítulo trata especificamente de verificar, com base na pesquisa de campo, quais são as condições de inclusividade (de atores e

demandas) e de efetividade do CEDH. Para tanto, busca-se, primeiramente, a partir de uma análise do desenho institucional, verificar em que medida essas condições se expressam nos instrumentos normativos. Através de uma retrospectiva analítica observamos o padrão de atuação do CEDH de 2009 a 2013, bem como a localização de elementos que indiquem os caminhos de verificação das condições de inclusividade e efetividade.

Nesse intuito, a pesquisa mesclou as metodologias quantitativa e qualitativa. As fontes de dados foram principalmente originadas das atas das reuniões, demais documentos oficiais do órgão, *sites* da *internet*, matérias divulgadas na imprensa local e nacional. Além disso, a pesquisa de campo consistiu no acompanhamento das reuniões sob a forma de observação participante e realização de entrevistas semiestruturadas (conforme anexos A e B).

As cinquenta e duas atas analisadas se referem às reuniões ordinárias e extraordinárias, ocorridas entre 2009 e 2013, recorte temporal da pesquisa. Esse período corresponde aos dois últimos mandatos e meio, em que se verificou o registro das atividades. O objetivo era aferir os índices de presença dos representantes nas reuniões, os temas recorrentes, bem como a frequência das temáticas mais abordadas.

Para a organização, quantificação e comparação de tais dados foi utilizado o programa SPSS (Statistical Package of Social Science), que é um software utilizado para análises estatísticas e para construção de banco de dados. Nesse trabalho, foi utilizado o SPSS versão 19.0 para organização dos dados das atas recolhidas, além de servir para análise descritiva dos mesmos.

Os demais dados retirados dos *sites* e de outras formas de mídia, em ampla medida, foram utilizados a fim de elaborar o quadro conjuntural local, assim como verificar a publicização de ações relativas à temática dos direitos humanos.

Além disso, foi analisado o regimento interno do CEDH, para traçar o desenho institucional e observar indicadores de inclusividade e o potencial de efetividade através de normas que contenham caráter vinculante das deliberações ao

cumprimento por parte do Estado. Do mesmo modo, buscou-se, nos documentos oficiais, quais políticas públicas e decisões no âmbito do Estado, tomadas a partir das deliberações, indicavam a efetividade das mesmas, ao passo que se buscou acompanhar em que medida as deliberações produzidas pelo conselho transformaram-se em políticas públicas.

As entrevistas, por sua vez, além de colaborarem para a compreensão do contexto local, foram em grande medida a fonte para verificação das informações relativas à aferição da efetividade do CEDH. O roteiro de entrevistas foi concebido na modalidade semiestruturado, aplicado no período de dezembro de 2013 a março de 2014 com os seguintes atores:

- 1) Bruno Alves Toledo, representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (CADH), presidente do CEDH entre 2009- 2011.
- 2) Isaias Santana – Membro do Movimento Nacional de Direitos Humanos, presidente do CEDH entre 2007-2009.
- 3) Gilmar Ferreira – representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (CADH), membro Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH Serra), presidente do CEDH entre 2011- 2014.
- 4) Luiz Inácio Silva da Rocha– Secretário Executivo do CEDH entre 2003 - 2013.
- 5) Camila Valadão – Representante do Observatório Capixaba da Juventude.
- 6) Maria da Penha Rocha Soares – Representante da Secretaria de Estado da Justiça entre 2009-2011.
- 7) Bruno Pereira – Representante da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; vice-presidente entre 2013-2014.
- 8) Wellington Barros – Representante da União de Negros pela Igualdade (Unegro).
- 9) Ademir Torres – Representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos “Dom Tomás Balduino” (CDDH Sul).
- 10) Marcos Firmino - Sociedade Colatinense de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos.

11) Maria das Graças Nascimento Nacortt – Representante da Associação de Mães e Familiares de Vítimas da Violência (AMAFVV).

O acompanhamento das reuniões seguiu a técnica de observação participante, com recorte nas reuniões ordinárias, a fim de perceber tensões, conflitos e alinhamentos que só podem ser captados nessa ocasião.

2. DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE

2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

Para compreender a trajetória de emergência dos direitos humanos, cabe ressaltar que a Reforma Protestante iniciada no século XVI trouxe consigo a ruptura de uma ideia hierárquica da vida, uma vez que trouxe uma preocupação maior com o mundo e a salvação individual, culminando no primeiro direito natural reivindicado: o da liberdade, mais precisamente a liberdade religiosa. Pode-se apontar ainda como reverberação da Reforma a laicização do Direito Natural a partir de Grócio e o consequente apelo à razão como fundamento do direito (LAFER, 1991).

A partir das justificações contratualistas para a existência e organização do Estado, durante os séculos XVII e XVIII, promoveu-se o ajustamento ideológico necessário para que o direito mudasse sua base de fundamentação do *status* para a categoria indivíduo, o que se coadunava a um modelo de sociedade no qual o mercado passa a se destacar. Do mesmo modo, o “contrato” passou a oferecer explicações plausíveis para o Estado e para os Direitos, que passaram a ser entendidos não mais como uma extensão natural da família, na qual a figura central era representada pelo soberano. A partir de então, a base da constituição do Estado estava na sociedade, articulada pela vontade dos indivíduos.

O grande salto provocado pelo Iluminismo foi disseminar a ideia de que os homens poderiam se organizar em Estado e em Sociedade de acordo com sua vontade e razão, como propõe a teoria política de Locke, na obra “Segundo Tratado sobre o Governo” (1689), na qual são expostos os princípios que inspiraram a tutela dos direitos fundamentais nas Constituições.

A partir da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), cujos princípios asseguravam a liberdade e a igualdade dos cidadãos perante a lei, eliminou-se a estrutura dos três Estados e limitou-se o poder real, que passou a submeter-se à Constituição. Entretanto, a Declaração se tornou “[...] um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um

manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária [...]” (HOBBSAWM, 1997, p. 77).

Com efeito, as Revoluções Americana e Francesa afirmaram os direitos do indivíduo e marcaram as novas relações entre governantes e governados, positivando a Primeira Geração dos Direitos Humanos, que se baseiam numa clara demarcação dos limites do Estado sobre a ação dos indivíduos, fundamentada numa concepção individualista do sujeito.

Os Direitos de Segunda Geração, previstos inclusive nas medidas adotadas pelo *Welfare State*, podem ser entendidos como direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade (LAFER, 1991), tais como o direito ao trabalho, à saúde e à educação. Esses direitos objetivam a interação entre governante e governados, de modo que o governante assuma a responsabilidade de atendimento básico de demandas de origem social. Deste modo, o titular desse conjunto de direitos continua a ser o homem na sua individualidade, entretanto, sua existência justifica-se por garantir as condições de exercício daqueles positivados na primeira geração.

Observa-se que o final da Segunda Guerra Mundial foi marcado por transformações no cenário político-econômico no plano global, pois rompeu com o processo de crescimento da internacionalização dos Direitos Humanos, haja vista que milhões de pessoas foram mortas e, quando não eram submetidas a tratamentos degradantes e enfrentavam o menosprezo de sua dignidade. Diante dos traumas e sequelas resultantes da guerra foi criada, em 1920, a Liga das Nações, que em 1945 tornou-se a Organização das Nações Unidas (ONU):

[...] cercada de grande expectativa, em especial quanto à sua atuação no campo da promoção e defesa dos direitos humanos, em vista dos vários espetáculos de violação de direitos humanos proporcionados pela Segunda Guerra Mundial [...] (SÃO PAULO, 2000, p. 43).

Visando a defesa internacional dos direitos humanos, a ONU criou, em 1946, a Comissão de Direitos e proclamou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, “considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e

inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ONU, 1948).

No primeiro artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos pode-se perceber a ideia que baliza a declaração: “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948).

Os anos seguintes à Declaração Universal dos Direitos Humanos foram dedicados à efetivação da nova cultura dos direitos humanos, em que,

Ao longo da segunda metade do século XX, a maioria dos países aderiu aos instrumentos internacionais do sistema global de proteção dos Direitos Humanos, além de celebrarem pactos e convenções regionais [...] (SÃO PAULO, 2000, p. 160)⁵.

Na esteira da garantia de novos direitos, compreendem-se os chamados direitos de terceira geração, ou ainda direitos de solidariedade. Correspondem a uma gama de direitos de alcance internacional, voltados a grupos como a família e a nação, e não mais ao homem na sua individualidade. Pode-se citar como exemplo o Direito à Paz e ao Desenvolvimento, que, de modo geral, tratam de direcionar uma política internacional, a fim de favorecer o empreendimento de relações mais justas, equânimes, pacíficas e solidárias entre os povos.

Atualmente, alguns teóricos trabalham com a ideia de que há uma quarta e até quinta geração de direitos, dado o seu grau de amplitude (direitos voltados para humanidade), porém, essa seara de discussão não será perscrutada. Cabe destacar que a divisão em gerações ora adotada tem cunho didático, a fim de que se compreenda o alargamento da esfera de direitos, uma vez que o uso inadvertido do termo pode gerar a falsa impressão de que uma geração é, gradativamente, substituída por outra. Sabe-se que esse desenvolvimento não ocorreu de modo linear e progressivo, como mostram algumas análises históricas restritas. A “história dos direitos” é marcada por avanços e retrocessos (LIMA, 2003), pois,

⁵Cabe destacar que em muitos casos a adesão à política de garantia de direitos humanos, como a assinatura de tratados e outros tipos de compromissos assumidos internacionalmente, ocorreram porque os direitos humanos se tornaram condição imprescindível para que outros acordos de cunho econômico ou político fossem fechados entre nações, ou seja, por pressões implícitas e explícitas da comunidade internacional.

[...] a distinção entre as gerações dos direitos humanos não significa a negação da tese que postula sua indivisibilidade, unidade e interdependência, plenamente justificável de certo ponto de vista teórico e político, ainda que questionável por determinados pontos analíticos, apoiados em bases teóricas igualmente consistentes e legítimas (SOARES e GUINDANI, 2010, p.124).

No caso inglês, nota-se que o conjunto das liberdades civis, garantidas pelo judiciário, serviu de base para se reivindicar as liberdades políticas, pois a participação no âmbito da política se justificava em grande medida pela defesa das liberdades civis (MARSHALL, 1967).

O Brasil, por sua vez, ilustra um exemplo de que os direitos humanos não se desenvolveram de forma linear e homogênea. Há, portanto, “histórias” dos direitos humanos, cada qual circunscrita em diferentes contextos. Prova disso é que, enquanto os direitos da humanidade (ou de quinta geração) são objeto de luta em diversos grupos da sociedade civil no âmbito global, ainda hoje, no Brasil, movimentos organizam-se a fim de erradicar a fome e demais formas graves de degradação humana, como o trabalho escravo.

De acordo com Carvalho (2009), a cronologia e a lógica da expansão dos direitos ocorreram de forma invertida no Brasil, pois uma gama de direitos sociais – trabalhistas e previdenciários, por exemplo – foi implementada no período de supressão de direitos políticos e de redução de direitos civis (direitos de voto, filiação imprensa dentre outros), como se pode observar numa análise histórica com perspectiva crítica acerca do Estado Novo (1937- 1945).

Ainda, numa perspectiva crítica, Reis (2011) destaca o papel da América Latina na construção de uma concepção internacional de direitos humanos, pois ainda que se reconheça a imposição histórica do Norte sobre o Sul, registra-se nos fatos históricos uma tentativa de que tal imposição fosse pormenorizada, a partir de ações contra-hegemônicas:

A Declaração de Direitos Humanos Universal que, em que pese o seu indiscutível parentesco com as declarações do fim do século XVIII, vai incorporar também preocupações, temas e modos de abordagem trazidos por diferentes atores políticos e sociais de diversas partes do mundo (REIS, 2011, p. 103).

Os direitos humanos no Haiti, por exemplo, têm sua entrada marcada a partir da Revolução de 1804, que trouxe além da abolição da escravidão e a implementação da república, o germen dos direitos humanos em sua constituição ao contemplar em seu texto a condenação às formas de discriminação baseadas na raça. Sua influência inspira o projeto de libertação Bolivariana e a Constituição de outros países na América Latina (REIS, 2011).

No caso do México, após a Revolução Mexicana de 1917, foi promulgada uma Constituição, cujo texto trouxe a definição de direitos sociais e econômicos assim como o estabelecimento de limites à propriedade privada, por ter em vista a função social da propriedade. Apesar de ser influenciada amplamente por tradições europeias e americanas, avançou ao ressaltar aspectos sociais e econômicos como essenciais à definição dos limites da dignidade humana.

Reis (2011) salienta o papel intensivo que os países latino-americanos tiveram em torno das questões relativas aos direitos humanos, como se observa na atuação sob forma de pressão ocorrida em 1947, que objetivava a inclusão de temáticas de direitos humanos no escopo das discussões da ONU. Tal mobilização culminou na criação da Comissão de Direitos Humanos, e na inclusão da temática da discriminação na agenda da organização. Grande parte da literatura reconhece a influência dos países da América Latina para a Declaração Interamericana de Direitos e Deveres do Homem, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

A autora destaca, ainda, a forte participação dos países latino-americanos nas negociações que antecederam a declaração de 1948, com foco na influência quanto às definições acerca das concepções de igualdade que passariam a ser adotadas pela ONU. Outra contribuição fundamental está na proposta de uma equiparação em termos de importância dos direitos sociais e econômicos aos já consolidados direitos civis e políticos.

2.2 AS TENSÕES EM TORNO DOS SENTIDOS DOS DIREITOS HUMANOS

Koerner (2003) destaca que as grandes mudanças que ocorreram no plano político internacional a partir da década de 1990 favoreceram a ampliação dos debates dos direitos humanos devido, principalmente, à ampliação da capacidade de atuação da ONU. Nesse ínterim, a sociedade civil passou a trazer questões relacionadas ao meio ambiente e à desigualdade social para os fóruns internacionais, de modo que esses temas passaram a tomar maior espaço nas conferências da ONU. A ampliação do debate a partir de proposições comuns reforçou a ideia de uma opinião pública mundial.

Dentro do campo de estudos políticos acerca dos direitos humanos o autor propõe que diferentes tensões políticas e divergências intelectuais se aglutinam em eixos de análise, e que a partir do entrecruzamento desses eixos são definidas posições que são preponderantes dentro dos debates acerca dos direitos humanos. Deste modo se estabelecem eixos de análise que partem, por um lado, da relação entre a ordem política estatal e a ordem global e, por outro, das relações entre sujeito e norma jurídica.

A ordem política se refere à autoridade a qual se atribui o papel de reconhecer, proteger e promover os direitos humanos. A partir disso, Koerner (2002) sublinha que, na bibliografia sobre direitos humanos, há uma prevalência do papel do Estado. No que tange aos sujeitos e à norma, refere-se à relação entre a norma jurídica e a determinação dos cursos de ação dos sujeitos. Neste eixo, a tensão está na compreensão do direito como sistema autônomo de normas que coage o sujeito e outro na qual ele é apenas um aspecto normativo da vida social.

A partir dessa tensão, o autor elabora um quadro analítico no qual esses elementos se combinam, gerando quatro posições que preponderam no debate de direitos humanos, quais sejam: globalismo, estatalismo, contextualismo e translocalismo.

O “globalismo” propõe um reforço da ordem global e a geração de uma governança também global que se dá a partir de uma crítica ao sistema interestatal. Por essa

perspectiva deve haver uma ampliação do Conselho de Segurança da ONU, assim como o fortalecimento e democratização de instituições multilaterais⁶.

A partir da proposta de internacionalização, o direito internacional passa a ser global, da mesma maneira que os direitos estatais devem ser reconhecidos globalmente, pois os direitos humanos seriam entendidos como “a manifestação de um consenso da sociedade internacional, que reputa ilegítimos atos que infligem sérios sofrimentos a outros seres humanos.” (KOERNER, 2002, p. 94). Outra justificativa tem sua base nos princípios de razão, dignidade e liberdade universais. De acordo com o autor, trata-se da hegemonia do modelo capitalista, na qual são privilegiados os direitos civis e políticos. Portanto, uma vez que

O globalismo faz um paralelo entre os direitos humanos e os direitos fundamentais das Constituições dos Estados, em que os direitos humanos seriam os direitos fundamentais do direito constitucional internacional (KOERNER, 2002, p. 95).

Os enunciados daí provenientes são resultado das relações empreendidas entre Estados e cidadãos. Espera-se que as normas divergentes devido às diferenças de contextos culturais devam ser resolvidas através da compatibilização de diferenças. A partir disso, se espera o alcance de uma combinação entre princípios internacionais e diversidade cultural (oriunda de sistemas culturais particulares).

A perspectiva “estatalista”⁷ é a mais comum tanto em abordagens de direitos humanos nas disciplinas jurídicas quanto nas Ciências Sociais. Por esse viés, os limites entre a ordem jurídica internacional e os Estados Nacionais são bem demarcados, de modo que deixam clara a necessidade de uma limitação de ação por parte dos instrumentos internacionais, sendo a esses facultada a justificativa de ação apenas em casos onde há um risco iminente para toda a coletividade. Mesmo

⁶ Instituições multilaterais referem-se a entidades criadas pelas principais nações do mundo com o objetivo de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento político, econômico, da saúde, da segurança, etc. Essas organizações também podem ser definidas como uma sociedade entre Estados, que, constituída por meio de tratados ou acordos, tem a finalidade de incentivar a permanente cooperação entre seus membros, a fim de atingir seus objetivos comuns. Tratam-se de organizações como UNESCO, OIT, OMS, OEA, OTAN, BIRD, FMI e OMC. (TUROLLA E MORAES, 2009, p. 23).

⁷ O autor esclarece que a opção pela utilização do termo estatualismo se justifica pelo fato de que o termo trata da intervenção do Estado na economia ou na sociedade, diferentemente do estatualismo que remete às relações Estado/ordem internacional e não Estado/economia/sociedade.

assim, considera válida uma pretensão de valores que seja universal. Internamente, releva que os direitos humanos “são traduzidos nos direitos fundamentais da Constituição e na estrutura institucional do Estado de Direito” (KOERNER, 2002, p. 146).

Neste sentido os Estados são determinantes nas relações internacionais nas quais se dialoga acerca dos direitos humanos. Sendo assim, o direito internacional não teria um caráter mandatário, apesar de manter um caráter de observância habitual, de modo que os regimes internacionais podem ser entendidos como esquemas de aliança impostos pelas principais potências e as suas normas por elas estabelecidas se desenvolvem sem relação direta com os Estados.

Tendo em vista que os limites entre a ordem jurídica internacional e os Estados são bem demarcados, as instituições multilaterais só agiriam em casos onde a segurança coletiva estivesse em risco. Deste modo, compreende-se que a implementação dos direitos humanos cabe apenas aos Estados e às instituições multilaterais, apenas o monitoramento.

Assim, os direitos humanos - enquanto direito internacional - ingressam na ordem jurídica nacional através dos direitos fundamentais garantidos na Constituição. Destarte, tanto a interpretação quanto a implementação dos direitos humanos estariam a cargo dos sistemas políticos nacionais, nos quais os programas de proteção e promoção de direitos humanos resultam das atividades do Estado social e democrático de direito.

Uma vez que os indivíduos se dissolvem na figura do cidadão, a proteção dos Estados quanto às questões de direitos humanos já seria uma decorrência do pacto constitucional. Koerner (2003), ao citar Donnelly, afirma que, para responder às demandas levantadas pelo relativismo cultural, a perspectiva estatalista traz a ideia de que os direitos humanos estariam sendo tratados pelos sistemas políticos nacionais e, deste modo, seriam sanadas as demandas internas. Espera-se, portanto, que a estrutura do Estado garanta “a escolha dos cidadãos entre normas de comportamento impostas por sistemas culturais com comportamentos concorrentes” (KOERNER, 2003, p. 148). O autor complementa, ainda, que a

proteção de direitos humanos é vista enquanto resultado da ação do Estado Social e Democrático de Direito.

Conforme trata Koerner (2002), caso se parta da ideia estatalista que os direitos humanos são a expressão de que há condições mínimas para o funcionamento de um Estado democrático de direito, em caso de violação desse direito atesta a ausência do Estado. As críticas a essa perspectiva questionam a possibilidade de que haja uma ordem jurídica de âmbito global que possa de fato ter caráter mandatório, haja vista as profundas diferenças econômicas, sociais e políticas. No que tange ao Estado, o questionamento está na capacidade de proteção e promoção dos direitos humanos, pois este, em muitos casos, é o principal agente violador. Assim, o mais viável é que os conteúdos e proposições dos direitos humanos sejam complementares às declarações de direitos presentes nas Constituições.

O autor ainda ressalta que a democracia representativa combinada à participação social colabora para a efetividade dos direitos humanos; do mesmo modo, também são de fundamental importância o Estado social democrático e o sistema jurídico, isso devido tanto ao seu conteúdo quanto aos procedimentos e normas que os estruturam interna e externamente. Nestes termos, os direitos humanos têm a capacidade de tornar ainda mais evidentes os direitos de cidadania, graças ao seu caráter transnacional. Segundo o autor:

[...] os direitos humanos fazem parte do espaço público democrático, e não são apenas temas ou objeto de disputa política. Eles têm um caráter produtivo e positivo em relação a decisões coletivas, pois a participação ativa de atores coletivos que pretendem tornar efetivas as normas de enunciado universal provocam deslocamentos no debate público, uma vez que suas demandas interpelam demais atores devem responder a elas (KOERNER, 2003 p. 152).

Deste modo, uma grande mudança passa a ser verificada quando se trata da transposição de um modelo jurídico estrito para um modelo mais amplo, no qual se entrelaçam direito, políticas públicas e processos políticos que incluem participação social.

Por contextualismo o autor nomeia a “variada coleção de correntes intelectuais que abordam o direito – e, por consequência, os direitos humanos – a partir das suas relações com as práticas sociais, valores, identidades, ritos etc” (KOERNER, 2002, p. 100). Todas essas correntes têm em comum o fato de que criticam as abordagens individualistas e contratualistas do direito, pois reconhecem que há diversas normatividades sociais legítimas e passíveis do estabelecimento de comunicação entre si. Tal é a ótica pela qual abordam os direitos humanos:

[...] consideram a formulação de normas morais, com pretensão jurídica, formuladas a partir de princípios universais um resultado de processos característicos da sociedade ocidental, capitalista e liberal. Por isso, são céticos – e, alguns, abertamente contrários – em relação aos enunciados universais da Declaração Universal e de outros instrumentos jurídicos internacionais (KOERNER, 2002, p. 101).

Essa corrente abre a crítica à validade da imposição desses pressupostos em contextos sociais específicos nos quais uma história particular – europeia – se generaliza com caráter de universal. Contrária a essa imposição histórica, a abordagem contextualista indica que, em outras trajetórias históricas, construíram-se formas “outras” de relação entre indivíduo, comunidade e normas sociais. Assim, há uma inadequação dos conceitos jurídicos ocidentais para a compreensão dos direitos em sociedades tradicionais ou que passaram por trajetórias históricas distintas de modernização.

De acordo com o contextualismo, as agências multilaterais deveriam “fixar bordas”, formular proibições que protegeriam as comunidades contra a agressão de grupos externos. Assim, forma-se uma concepção na qual se visualiza uma pluralidade de esferas de direito, que se identificam com o direito internacional, nacional, subnacional – entre os quais há um claro limite. Nesse viés, as concepções acerca da dignidade humana são diferentes e, sendo assim, essas devem ser relativizadas em diferentes contextos culturais.

Por outro lado, os adeptos à corrente do translocalismo partilham de teses que enfatizam o caráter democrático e participativo dos direitos humanos por entenderem que não se restringem a aspectos institucionais. Para eles, uma abertura democratizante e participativa das instituições multilaterais é necessária e só ocorrerá com o apoio e participação dos movimentos sociais, tendo em vista que

a pluralidade cultural é essencial para a formulação de projetos participativos não alienantes. Além disso, elaboram uma crítica profunda ao universalismo abstrato, pois entendem que este dá margem a um novo colonialismo, dado que

[...] embora partilhem com os universalistas a preocupação com a proteção dos direitos humanos, colocam muitas vezes objeções a intervenções humanitárias cujos objetivos e métodos de ação consideram inadequados (KOERNER, 2002, p. 104).

Entretanto, apoiam a promoção dos direitos humanos pelas agências multilaterais, apesar de criticarem o globalismo e a extensão das ações de agências internacionais como forma de ampliação do seu caráter democrático e participativo dentro do um sistema global.

De acordo com Koerner (2003), a fim de superar as diferenças culturais, o translocalismo propõe duas versões de diálogo intercultural. Na primeira é possível um denominador comum cultural que sirva de base para um direito humano internacional. Na segunda o diálogo intercultural trata de universais humanos alcançados a partir de um diálogo culturalmente construído. Noutras versões ainda, as culturas são entendidas como valores incompletos e por isso podem ser transformadas através de diálogos sobre estes mesmos valores.

Boaventura de Sousa Santos propõe que direitos humanos sejam concebidos como política cultural contra-hegemônica; para tanto é preciso uma concepção multicultural, que seja “socialmente focada e que possa ser generalizada sem pretensões de universalidade. Essa concepção seria construída pelas redes contra-hegemônicas formadas pelas periferias e semiperiferias do sistema mundial” (KOERNER, 2002, p. 106-107). Deste modo, um projeto cosmopolita de direitos humanos seria desenvolvido como projeto alternativo nos espaços de contestação de globalização hegemônica.

2.3 DIREITOS HUMANOS NO DEBATE TRANSNACIONAL

De acordo com Costa (2003), os direitos humanos não devem ser encarados como se fossem ajuda ou colaboração, mas sim como um campo de poder onde

interesses diversos travam disputas tanto materiais quanto simbólicas. Ressalta, ainda, que as análises em torno dos direitos humanos devem levar em conta os mecanismos de poder que operam na produção de discursos que, em geral, têm a base moral de seus emissores.

O autor revela a existência de uma antinomia dentro da temática dos direitos humanos ao identificar que há uma preponderância das sociedades do hemisfério Norte em relação às do hemisfério Sul, dado que as primeiras garantem uma hegemonia na definição de temas, estratégias e prioridades nas redes de movimentos sociais as quais as segundas são submetidas. Deste modo, as sociedades do Norte se perpetuam como precursoras e difusoras dos direitos humanos, que deveriam ser, nas sociedades do Sul, uma fonte de recurso próprio que revelasse uma capacidade de autonomia e autogerência de suas questões.

Como se pode observar, as ações em prol de uma política mundial dos direitos humanos promovidas pelos Estados Unidos que se referem às justificações ideológicas para suas ações em países do Oriente têm evidenciado o papel apologético empreendido pelos países do Atlântico Norte.

Nesse sentido, Costa (2003) aponta que os direitos humanos na atualidade são conduzidos por uma ótica ocidental, com a justificativa de que estes supostamente são os representantes de uma sociedade civil global e cosmopolita, de modo que os demais países necessitam aderir ao conjunto de direitos surgidos na Europa que se consolidaram no modelo do Estado de direito como um caminho inevitável à sua evolução. Tal pressuposto ancora ações interventivas dos países do Norte em todo o mundo.

O autor argumenta ainda que a tentativa de um cosmopolitismo induzido deixa às claras a incompletude dos direitos universalistas e a “hegemonia dos atores sociais das sociedades do Atlântico Norte na definição dos temas, do repertório de estratégias e das prioridades das redes transnacionais de movimentos sociais” (COSTA, 2003, p. 56, tradução nossa).

De acordo com Santos (2010), as diferentes culturas têm em seu bojo um conjunto de valores entendidos como os mais abrangentes. Entretanto, somente na cultura ocidental existe a premissa de que os valores adotados sejam universais, daí infere-se que a universalidade é uma particularidade do ocidente que se globaliza.

Para que ocorra o rompimento do binarismo Norte-Sul, no qual o Norte é o condutor e o Sul é conduzido, é necessário, em primeiro lugar, analisar de que maneira se configuram as relações internacionais, questões históricas e problemas de ordem democrática e teórica (COSTA, 2003). As análises já realizadas apontam que os países “condutores” não se afastarão de sua convicção paternalista do desenvolvimento. Esta condução se refere a uma visão particular da história da sociedade moderna, na qual a hegemonia destes países tem a ver com contingências específicas e não com posições definitivas. Como exemplo dessas contingências há ideias que se ancoravam numa suposta superioridade biológica, disseminada pelo racismo científico.

Cabe ainda ressaltar que as análises atentas à difusão e recepção de direitos humanos no mundo podem desautorizar a ideia de que os mesmos se expandem linear e homoganeamente, pois nas sociedades colonizadas ou nas que tiveram o sistema de escravidão implantado ainda há que se reescrever a história da difusão dos direitos e libertá-la do etnocentrismo para que possa de fato atender às populações (COSTA, 2003).

Na argumentação desenvolvida por Costa (2003), Habermas é apresentado como um autor que não rompe com a ideia de que há uma antinomia na qual as sociedades de centro atuam como precursoras e difusoras dos direitos humanos, enquanto outras são apenas receptoras. O autor prossegue argumentando que o reconhecimento da existência de uma antinomia seria uma das formas de rompê-la, pois a assunção do papel de condutor de direitos humanos assumido pelo Ocidente é circunstancial e, portanto, cabe desessencializá-lo. Nas palavras do autor:

É imprescindível ir além de qualquer antinomia essencialista que separe a história de modernização do "Ocidente" e do "resto do mundo". Tem-se, na verdade, histórias de modernização entrelaçadas (*"entangled histories"*), no interior das quais os desenvolvimentos que levaram os países do Norte a adquirir uma posição privilegiada na defesa dos direitos humanos devem ser vistos como circunstanciais e contingentes. Tal posição não é

necessariamente definitiva — isto é, não é ontológica, mas histórica. Não representa, portanto, um lugar definido numa linha de evolução inelutável e imutável da modernidade: é antes o reflexo momentâneo de um conjunto de injunções políticas particulares (COSTA, 2003, p. 28).

Zizek (2010), por sua vez, colabora com o debate ao corroborar essa ideia na afirmação de que, atualmente, direitos humanos de vítimas e sofredoras do Terceiro Mundo na verdade são os direitos das próprias potências do Ocidente de intervir política, econômica, cultural e militarmente em nome da defesa dos direitos humanos:

[...] o homem portador de direitos humanos é gerado por um conjunto de práticas políticas que materializam a cidadania, os direitos humanos são enquanto tais, uma falsa universalidade ideológica, que mascara e legitima a política concreta do imperialismo das intervenções militares e do neocolonialismo ocidentais (ZIZEK, 2010, p. 26).

Costa (2004) indica que se trata de uma teleologia histórica a ideia de que os países industrializados sejam tidos como pioneiros, porque, assim, coloca-se a modernização material como padrão de desenvolvimento e modernização a ser seguido, tanto em termos materiais quanto morais. As ex-colônias hoje ainda sofrem com a tentativa de implementação de direitos humanos atrelados aos elementos culturais do Norte, contudo, a história de direitos humanos ocorrida na Europa não se reproduzirá em outras partes do mundo, pois o que se desenrolou naquele contexto foi uma sequência particular de eventos:

[...] uma vez que as dificuldades impostas pela modernidade ao conjunto da sociedade mundial são inéditas e não podem repetir as fórmulas encontradas na Europa do século XIX — requerem respostas institucionais e legais específicas e adequadas aos desafios surgidos nos vários contextos (COSTA, 2004, p.31).

Sendo o desenvolvimento histórico dos direitos humanos um evento europeu singular, as tentativas de imposição de direitos humanos acabam por se tornar mais uma forma de colonização do pensamento e da política (WALSH, 2008).

Tais ideias são corroboradas por Santos, no trabalho “Por uma concepção multicultural dos direitos humanos” (2010). Nesse, sustenta que, para que os direitos humanos venham a funcionar como uma força de alcance cosmopolita, é necessário desvelar historicamente os diversos empreendimentos que buscaram o descentramento e expansão dos direitos humanos ao redor do mundo.

Costa (2004), por sua vez, propõe que os direitos humanos não sejam definidos com base em conteúdos previamente estabelecidos, mas ao contrário, que possam ser uma forma de negociação das regras que regem a vida comum. Assim, seus conteúdos devem ser o próprio objeto de discussão, pois devem ser vistos como parte de “um campo conflituoso e de disputas simbólicas e materiais” (COSTA, 2004, p. 27). O mesmo autor alerta para que as análises não excluam das discussões os mecanismos de poder que operam na produção do entendimento sobre direitos humanos, haja vista que, conforme o foco das discussões incida apenas nos direitos humanos como expressões de virtudes morais, perdem-se instrumentos analíticos contundentes.

Um dos grandes desafios elencados por Costa (2004) em torno da condução dos direitos humanos está em fazer as considerações adequadas acerca de práticas sociais e aspirações morais que não se encaixem em padrões estritamente ocidentais, mas que é igualmente necessário que sejam reconhecidos. Deste modo, o desafio maior está na delimitação daquilo que é legítimo ou não; para isso, o diálogo intercultural deve criar modos específicos de diálogo e deixar de se basear em formulações históricas que se configuram em formas de particularismos que se generalizam.

Destarte, os direitos humanos podem se tornar flexíveis e abarcar uma série de lutas emancipatórias por terem a capacidade de se conformarem como “metáforas polissêmicas”, ou seja, temáticas amplas de discussão transnacional (COSTA, 2003, p. 32). Essa ideia dialoga com a proposta da hermenêutica diatópica desenvolvida por Santos (2010), que pode ser entendida, *grosso modo*, como a busca de um entendimento dialógico comum entre diferentes matrizes culturais acerca de determinada temática, haja vista o caráter incompleto inerente às formações culturais, o que reforça a necessidade de diálogo. Nas palavras do autor:

[...] a hermenêutica diatópica é um esforço de colaboração entre culturas e que deve ser conduzido conjuntamente, de modo que crie um conhecimento diferenciado e que haja participação coletiva interativa e intersubjetiva, e na qual o conhecimento emancipação seja privilegiado (SANTOS, 2010, p. 450).

Costa (2004) critica a visão de Habermas acerca dos direitos humanos e a estrutura jurídica a qual faz parte. O autor argumenta que Habermas garante o papel apologético do ocidente quanto aos direitos humanos em relação à criação de uma ordem cosmopolita. Ainda que a compreenda como uma “negociação das regras comuns”, ao tratar os direitos humanos como procedimento, grande parte de sua consistência se perde, principalmente pelo intento de alcançar projeção mundial.

Mesmo que se considerem as possíveis contribuições das ideias dos países do Norte na questão, chama-se atenção para a necessidade de uma descolonização político-ideológica dos direitos humanos, para que de fato deixe de ser uma categoria desconexa da realidade dos países do “Sul Global”.

Para isso, torna-se necessário que os atores sociais dos países do “Sul” tenham condições institucionais e legais para decidir acerca dos desafios que surgem em seus contextos específicos, de modo que os direitos humanos não mais sejam uma categoria apriorística e inquestionável, mas a possibilidade de se tornar uma arena onde diferentes concepções de *bem viver* se enfrentem, e que as decisões sejam tomadas de forma autônoma.

Nessa linha, a perspectiva de ampliação do campo e do debate transnacional acerca de direitos humanos apoia-se na proposta de Catherine Walsh (2007)⁸, na qual a interculturalidade pode assumir diferentes conteúdos. Entre os quais, um destes pode ser de uso hegemônico dentro de organizações estatais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para Educação, Ciência e a Cultura das Nações Unidas (Unesco). Entretanto, outro sentido possível, trata da compreensão e do uso contra-hegemônico do termo, na medida em que constitui um projeto político que enfrenta os legados coloniais e as geopolíticas do conhecimento.

Nesse sentido, a interculturalidade demanda que entre os grupos não existam vozes maiores ou menores, mas que as relações sejam completamente horizontalizadas, juntamente com o estabelecimento de novas relações entre si, pois “a

⁸ Pedagoga integrante do coletivo do pensamento crítico multidisciplinar Modernidade Colonialidade, amplamente conhecido por sua perspectiva teórica de-colonial.

interculturalidade requer que as relações horizontais e interétnicas se construam através da criação de novos ordenamentos sociais” (WALSH, 2007, p. 31 *apud* CRIC, 2004, p. 132- tradução nossa). Observa-se, nesta proposta, uma possível correlação com o translocalismo, haja vista sua pressuposição de um diálogo intercultural que se constrói baseado na ideia de que as culturas são *per si* valores incompletos e nisto reside a potencialidade de que valores humanos sejam comunicados amplamente.

2.4 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

A partir do Regime Militar foram fundadas as primeiras comissões de direitos humanos cujo intuito era publicizar e denunciar as condições precárias de encarceramento. A partir dos anos 1980 e 1990, com o aumento da criminalidade, observa-se uma reação contrária aos direitos humanos, de modo que este passou a ser, no senso comum, sinônimo de “defesa de bandido”.

Pinheiro e Mesquita (1998) apontam que desde o início do período de redemocratização emergiu uma tensão entre o governo federal e os governos estaduais, uma vez que o primeiro sustenta uma posição mais ativa em relação aos direitos humanos e o segundo, em muitos casos, age com conivência e omissão em relação à responsabilidade sobre o controle das diversas formas de violência. Os autores defendem que, atualmente, o governo federal tem papel decisivo na proteção dos direitos humanos.

De acordo com Ballestrin (2008) o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) inicia uma nova relação entre Estado e sociedade civil no Brasil no que se refere às questões de direitos humanos, uma vez que estes passaram a integrar discurso oficial do Estado. Essa integração ocorreu ao longo da década de 1990 motivada, principalmente, pelo esforço das Nações Unidas em fortalecer e reafirmar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, juntamente com a atuação da sociedade civil transnacional e a criação de um discurso que vincula a proteção dos direitos humanos à democracia liberal.

De acordo com a autora, tanto a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1984) quanto a Constituição Federal de 1988 garantiram a vigência dos direitos humanos ao mesmo tempo em que estabeleceram a participação da sociedade civil, o que marca inserção gradual dos direitos humanos no direito brasileiro.

Na II Conferência Internacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1993 na Áustria – “Conferência de Viena” – discutiu-se, principalmente, a noção de indivisibilidade dos direitos humanos e se enfatizou os direitos de solidariedade, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais. O primeiro artigo da Declaração de Viena afirma que “a natureza universal de tais direitos não admite dúvidas” (BRASIL, 1993).

O Brasil apresentou destacada participação na Conferência de Viena (1993). Na ocasião, o presidente Fernando Henrique Cardoso atuou como chanceler e Gilberto Saboia como relator do comitê de redação da declaração e do programa de Viena. Logo após a Conferência, o governo federal adotou como política de governo a promoção e realização dos direitos humanos, que se materializaram no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (PINHEIRO e MESQUITA, 1998). Cabe destacar que, segundo Ballestrin (2008), a partir daí o governo FHC vinculou o discurso dos direitos humanos à defesa da democracia e do desenvolvimento.

O PNDH⁹ enuncia a preocupação do governo federal com os direitos humanos, sendo o primeiro plano nacional da América Latina e o terceiro no mundo, apesar de ter sido elaborado como forma de cumprimento de compromissos internacionais assumidos na Conferência de Viena, que solicitava que a política de proteção e defesa dos direitos humanos tomasse o *status* de política de Estado. Apesar de prever a participação da sociedade civil em sua formulação, como Pinheiro e Neto (2002) e Ballestrin (2008) destacam, essa interlocução tinha caráter mais formal do que efetivo, a fim de atender a um desenho institucional que previa a participação da sociedade civil. As principais críticas a respeito do plano se originam na comunidade política e universitária, dado que estas denunciam que tanto a forma quanto o conteúdo do plano privilegia a defesa e proteção de direitos civis e políticos.

⁹ O PNDH entra em vigor a partir da publicação do Decreto de lei Federal 1904/96.

Enquanto política de Estado, o PNDH é tido, internacionalmente, como referência, pois permitiu que o Conselho Nacional de Proteção à Pessoa Humana pudesse assumir um papel mais efetivo, na medida em que oferece condições de realização de *accountability* e responsabilização de instituições e autoridades nas quais se comprovem violações de direitos humanos.

No plano nacional, o PNDH é o primeiro compromisso assumido oficialmente pelo governo com os direitos humanos. Portanto, pode-se afirmar que é o marco da entrada dos direitos humanos na pauta política brasileira. Contudo, a preocupação do Estado brasileiro em assumir uma postura institucional mais efetiva de proteção e defesa dos direitos humanos que se materialize de forma contundente a partir do PNDH é motivada, principalmente, pelo fato de que constitui critérios para acordos econômicos com agências multilaterais (BALLESTRIN, 2008).

Apesar disso, é importante considerar que a postura do Estado brasileiro quanto à assunção do compromisso internacional de direitos humanos se aproxima de uma concepção estatalista de direitos humanos, pois, embora haja uma observância quanto às determinações internacionais, suas ações são ordenadas pela garantia de direitos humanos previstos na Constituição Federal e em outros instrumentos legais oriundos de decisão estatal, como o PNDH.

Ballestrin (2008) ressalta que, embora o governo FHC tenha se destacado internacionalmente como promotor de direitos humanos, destaca-se também, no mesmo período, como maior violador de direitos humanos no mundo, mostrando que todo o processo teve um caráter mais simbólico do que efetivo, tal qual se observou no que diz respeito à capacidade de influência da sociedade civil na construção do PNDH.

Tendo em vista a amplitude do debate, infere-se que há uma estreita relação entre direitos humanos e democracia, haja vista a possibilidade de alargamento das esferas de direito. Por isso devem ser geridas através da deliberação em âmbito público. De acordo com Avritzer e Santos (2002), para a ampliação da democracia é imprescindível a inclusão de atores e demandas plurais para além do procedimentalismo e da representação formal. Mantem-se em vista que o

fortalecimento da democracia no Brasil se liga à ideia de uma ampliação dos canais participativos nos quais “[...] os cidadãos brasileiros podem fortalecer seus laços societários e intervir na formulação e no controle das decisões coletivas” (FARIA, 2010, p. 189).

Conforme supracitado, o PNDH marca o momento de entrada mais efetiva dos direitos humanos na agenda política brasileira, atrelada a um compromisso com a ampliação da democracia. A presente pesquisa propõe estudo detalhado de alguns aspectos da participação na gestão pública em torno dos direitos humanos nas instituições participativas, assim como a capacidade de intervenção da sociedade civil. Destarte, torna-se imprescindível retomar algumas considerações acerca da participação, assim como revisitar categorias teóricas que nortearão as análises acerca das capacidades de efetividade e inclusividade do CEDH, que são objetos centrais deste trabalho assim como suas possibilidades em relação ao alargamento da democracia.

2.5 DIREITOS HUMANOS NO ESPÍRITO SANTO

Nesta seção objetiva-se realizar uma breve contextualização político-econômica a partir de 1960 no Espírito Santo, a fim de verificar de que modo as transformações no modelo econômico influenciaram a reorganização urbana, sobretudo na Grande Vitória, observando de que forma o modelo político foi impactado por essas mudanças. Intenta-se, ainda, verificar de que modo a temática dos direitos humanos alcançaram a pauta da sociedade civil local, tornando-se uma preocupação de Estado. Esse percurso será acompanhado de um resgate histórico da atuação do CEDH até os dias atuais.

2.5.1 Breve resgate da trajetória política e econômica do Espírito Santo

O modelo econômico industrial exportador foi sendo implantado no Espírito Santo desde meados da década de 1960 e teve influência decisiva nos movimentos de

concentração urbana e industrial nas cidades em torno da capital. Isto porque a lógica econômica estadual deixou de estar determinada pelos impulsos locais da economia e passou também a ser sobremaneira impulsionada pelos circuitos internacionalizados da economia mundial, articulados, sobretudo, a partir das iniciativas da Companhia Vale do Rio Doce. Sua atuação se destaca pelas estratégias e investimentos em infraestrutura no estado, que provocaram alterações significativas na dinâmica econômica do Espírito Santo (ZORZAL, 1998).

A seguir, a tabela 1 dá uma dimensão do deslocamento da lógica econômica pelo qual passou o Espírito Santo entre as décadas de 1950 e 1990.

Tabela 1: Composição do PIB-1953-1998

Ano	Agricultura (%)	Indústria (%)	Comércio e Serviços (%)	Total (%)
1953	54,7	7,34	37,96	100
1970	23,1	17,28	59,61	100
1980	11,02	34,44	54,54	100
1998	8,82	35,05	56,14	100

Fonte: NEP-UFES, IBGE/IPES *apud* CALIMAN (2003)

A tabela 1 mostra o deslocamento de uma base rural para uma urbano-industrial. Em 1953, quando o setor agrícola representava 54,7% do PIB estadual, com os impactos da “Crise do café” esse percentual foi reduzido, passando a representar apenas 23.1% em 1970. Com a consolidação do modelo industrial, a partir dos massivos investimentos no setor industrial, esse percentual diminuiu ainda mais em 1980, representando 11,02%.

A partir da década de 1960, a Região Metropolitana de Vitória passou a se constituir em um espaço urbano por abrigar a maior parte da população do estado em decorrência dos fluxos migratórios e do porte de sua estrutura social e econômica, “desenvolvida” em relação às demais regiões. A forte urbanização da região também é decorrente das alterações na estrutura produtiva local, destacada pelo seu potencial produtivo e distributivo de bens de consumo e oferta de mão de obra.

Por outro lado, as referidas mudanças ao mesmo tempo em que produziram diversificação das oportunidades de emprego e modificações na estrutura do mercado de trabalho regional provocaram também exclusão social, expansão urbana desordenada e uma série de problemas sociais decorrentes do modelo excludente que norteou a ação dos agentes políticos e econômicos que conduziram o processo (ZORZAL e SILVA, 2010).

Como fruto de tais transformações, verifica-se a emergência de novos segmentos sociais e a conseqüente instauração de um quadro social misto e mais complexo, caracterizado pela desproporção entre a geração de empregos formais e a expansão do setor informal e do desemprego. A concentração populacional no Estado e na Grande Vitória pode ser verificada na tabela II:

Região	1960	1970	1980	1991	2000
Grande Vitória	194.310	385.998	706.263	1.063.295	1.337.187
Espírito Santo	1.169.553	1.559.333	2.023.340	2.598.505	3.097.498

Fonte: IBGE – PMV. GAB/PLAN, 2003 *apud* Coelho (2005)

A tabela 2 evidencia o inchaço urbano na Grande Vitória a partir de 1960, quando a população correspondia a 16,61% da população total. Na mesma década, esse índice já havia atingido a marca de 40,91%. Essa concentração populacional tem como característica a expulsão de grandes parcelas da população dos centros urbanos e posterior concentração em áreas periféricas, formando, assim, bolsões de pobreza nas redondezas da Grande Vitória, onde se acumulavam imigrantes do interior do estado e de outros estados, assim como parcelas pauperizadas da população. Após o término das obras de implantação do parque industrial na Serra e em Vitória há uma queda brusca da oferta de empregos não especializados, que ocasionou o assentamento de grande parte do remanescente de operários não aproveitados no processo de produção industrial nos bairros e regiões periféricas desses municípios. A maioria veio em busca de postos de emprego e melhores condições de vida projetadas em torno dos grandes projetos industriais.

Esse processo de mudança na estrutura produtiva e de crescimento populacional é fruto de um modelo de crescimento prioritariamente econômico, que ocorreu de forma similar em diversas partes do país. Assinala-se que a concentração populacional é uma causa do caos urbano na Grande Vitória, uma vez que o crescimento acelerado foi acompanhado pelo empobrecimento da população e concomitante ocupação desordenada e desigual dos espaços urbanos.

Assim, compõe-se o panorama de transformações nas quais se ampliaram as contradições sociais e a carência econômica da população urbana. Isso foi agravado pelos poucos investimentos em serviços públicos, tais como infraestrutura de saneamento básico, iluminação pública, educação, saúde, transportes e segurança pública, que não eram suficientes para atender as demandas da população que continuava a crescer.

2.5.2 Movimentos sociais urbanos, crescimento da violência e a emergência da temática dos Direitos Humanos

Tal quadro de negligência por parte dos poderes públicos se perpetuou de forma mais acentuada até a década de 1980. A constatação de que não havia vazão para as demandas da população mais pauperizada, que carecia de bens e serviços públicos, foi o motivo inicial para que este contingente, apoiado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), se articulasse em prol de uma reivindicação coletiva que visava ainda à promoção e à defesa dos direitos, reivindicações que efervesciam a partir da década de 1980 com o clima de redemocratização.

Nesse contexto, destaca-se o protagonismo e o pioneirismo da atuação do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH Serra), criado na década de 1980 a partir da mobilização de diversos segmentos da sociedade civil, como associações de moradores, movimentos sociais, movimentos populares, sindicatos de organizações trabalhistas e partidos políticos no município de Serra (CARLOS, 2013). Sua atuação, inicialmente, voltava-se para as questões de infra-estrutura básica, violência e saúde, que afligiam a população.

Deste modo, o CDDH trouxe à cena política local uma mobilização da sociedade civil que arregimentava diversos segmentos sob a bandeira dos direitos humanos, compreendidos a partir de um espectro amplo e que contemplava aspectos políticos, sociais, econômicos.

Compreende-se, assim, que as reivindicações eram motivadas tanto pelo desrespeito às leis trabalhistas por parte das empresas que se instalaram no município, quanto pelo conflito social generalizado que ocorria por conta da violência disseminada por parte dos militares (violência institucionalizada) e por grupos paramilitares, como a *Scuderie Le Cocque*, que aterrorizava as populações pauperizadas da Grande Vitória.

Deste modo, estabeleceu-se, na década de 1990, uma conjuntura na qual se assistia às atividades de grupos paramilitares de extermínio somadas ao sucateamento dos órgãos de segurança pública. O crime organizado e a corrupção se incrustavam nas instituições públicas, alastrando-se pelo poder Executivo e envolvendo prefeitos, policiais militares e Legislativo através da corrupção de deputados e funcionários da Assembleia Legislativa, bem como de órgãos de fiscalização e *accountability* como o Tribunal de Contas.

O principal acusado de articular o crime organizado em redes de corrupção que envolviam o Estado era o deputado José Carlos Gratz (PSL), que, entre os anos de 1991 e 2002, manteve-se como a principal força política na Assembleia Legislativa por atuar como presidente da Casa. Comprovadamente associado ao “jogo do bicho”, bingos e caça-níqueis, também mantinha ligações com a *Scuderie Le Cocq*. Através desta rede, o deputado controlava o Legislativo e o Executivo, o que lhe conferia a prerrogativa de manter o estado “governável” ou não, haja vista seu número de aliados na Assembleia Legislativa e o apoio irrestrito do governador José Ignácio Ferreira, também envolvido em escândalos de corrupção¹⁰ (RIBEIRO JÚNIOR, 2012).

¹⁰ Conforme noticiado em RANGEL (2009). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ex-governador-do-es-e-condenado-a-pisao-por-escandalo,372444,0.htm>>.

Não obstante, a *Scuderie Le Cocq* atuava como braço armado do crime organizado, conhecida como “Esquadrão da Morte”. Constituíam-se como uma organização paramilitar. Embora registrada como associação sem fins lucrativos desde 1984, contava com estrutura hierarquizada, financiada por empresários, funcionários públicos da justiça e da administração e por políticos. Era apontada como executora de uma série de crimes e do assassinato de líderes de movimentos sociais, defensores de direitos humanos e demais opositores no estado¹¹ (CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS, 2011). Sua extinção se deu em 2004, graças às ações do Ministério Público Estadual (MATEUS e COIMBRA, 2010).

[...] quando eles viram que o domínio deles por dentro, de influência sobre o Estado, de alguns aparelhos do Estado, eles foram pra disputa política, aí foram ganhando, ganhando câmara de vereadores, prefeituras, Assembleia Legislativa, eles mudaram de tática também quando nós apertamos [...], vieram já por dentro das instituições, posições de destaque na segurança pública, eles adoravam a... o pessoal da... da Scuderia, a Secretaria de Segurança Pública e o sistema penitenciário eram o lugar que eles gostavam, era o privilegiado deles” (Representante do MNDH-ES, entrevista realizada em 18 de novembro de 2013).

De acordo com Soares (2009), isso caracteriza um tipo de relação de mando denominado “pistolagem”:

[...] o grande sintoma desse hibridismo capixaba é a pistolagem, que vem associada ao crime organizado. Porque crime organizado eu diria que é mais típico do mundo moderno. Você tem instituições do Estado fortes, porém porosas e permeáveis à apropriação e incorporação do crime. Penetram em instituições públicas, mas não matam os políticos, como ocorria no Espírito Santo. Essa prática é típica do coronelismo da República Velha, que persiste no nosso século a ponto de ser objeto inclusive de tratamento cultural, no cinema novo, romance realista e regionalista [...]. A pistolagem [...] é uma tradição que vem da época do coronelismo, das grandes lavouras de café que existiam aqui (SOARES, 2009. Entrevista disponível em <<http://blogs.estadao.com.br/crimes-no-brasil/tag/entrevista/>>).

Observa-se, com isso, que há no Espírito Santo a instauração de “criminalidades”; uma de cunho institucional, que, amparada na estrutura política através da disseminação da corrupção no poder executivo e legislativo, compunha uma rede de “crime organizado” pela adesão de líderes políticos e pelo envolvimento do judiciário;

¹¹ Pode-se citar Padre Gabriel Maire, o sindicalista Valdício Barbosa dos Santos, a Jornalista Maria Nilce em 1989; o prefeito José Maria Feu Rosa em 1990; o advogado Carlos Batista em 1992; o ambientalista Paulo Vinha em 1993; o deputado Antário Filho em 1997; o advogado Marcelo Denadai em 2002 e o Juiz Alexandre Martins de Castro Filho em 2003 (JUSTIÇA GLOBAL, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA E CENTRO DE APOIO AOS DIREITOS HUMANOS VALDÍCIO BARBOSA DOS SANTOS CADH (2011).

outra de cunho “social”, que se mantinha através da disseminação da violência deliberada, através da prática de tortura e assassinato por parte dos grupos de extermínio que agiam nas periferias.

2.5.3 A experiência do Fórum “Reage ES” e seus impactos nas articulações em torno dos Direitos Humanos

Em 1993, a insustentabilidade dessas “criminalidades” motivou as entidades que integravam o Fórum Campo-Cidade e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) a lançarem a Campanha Nacional contra a Impunidade. Entre as ações empreendidas teve a implantação de um banco de dados que visava catalogar os homicídios ocorridos no estado, assim como obter documentos que pudessem ajudar a compreender a dinâmica da violência local. Tais registros serviriam de instrumento de luta contra criminalidade local. Como resultado, verifica-se a formulação de dossiês e relatórios que foram apreciados em audiências públicas, tais como as exemplificadas pelos atores entrevistados:

Nós temos uma luta articulada e [...] conseguimos convencer aqui no Espírito Santo, particularmente, a trazer a igreja de volta, pegamos vários pastores, pegamos o bispo, trouxemos a Ordem dos Advogados do Brasil, fomos juntando um grupo; aí vieram alguns políticos, né? Senadores, deputados e tal e aí criamos o Fórum Permanente contra a Violência e a Impunidade, né? O Fórum Reage ES (Representante do MNDH-ES, entrevista realizada em 18 de novembro de 2013).

Em retaliação ao movimento, o governador Albuíno Azeredo (PDT), puniu membros da comissão processante, inclusive transferindo funcionários do Estado para o interior. No âmbito Legislativo, o deputado José Carlos Gratz contava com pelo menos 27 dos 30 deputados estaduais. Contrariando essa maioria, a comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, através da mobilização de deputados estaduais e demais militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), como Brice Bragatto, Claudio Vereza, Iriny Lopes, articularam uma reação interna na Assembleia Legislativa para a criação do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo.

Na gestão seguinte, o governador Vitor Buaiz (PT) enfrentou grandes dificuldades para manter a governabilidade, dados os empecilhos em garantir coalizões com os grupos opositores, que se aglutinavam na ala mais radical do partido e não concordavam com algumas concessões feitas às demais agências do Estado, por um lado, e aos deputados na Assembleia Legislativa, por outro. Somava-se a isso a dificuldade em se instalar um governo “de equilíbrio” durante a implementação de medidas neoliberais e de reforma do Estado brasileiro, propostas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Nesse cenário, foi criado o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (CEDH), através da Lei nº 5.165, de 19 de dezembro de 1995. Funcionou precariamente até 1999, quando foi publicado o decreto nº 927-P, através do qual os membros do poder público e da sociedade civil tomaram posse. Cabe destacar que a escolha dos membros da sociedade civil ocorria por meio de indicação em plenária aberta.

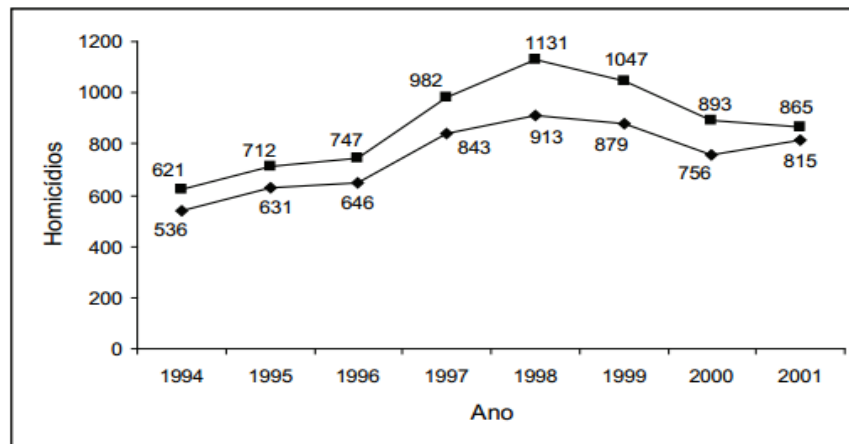
Somente a partir de então, o CEDH pode iniciar as discussões que visavam à organização administrativa e à elaboração de um regimento interno. Estas ocorriam em paralelo com as discussões em torno do encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos, principalmente as ocorridas no Sistema Prisional e no sistema socioeducativo, assim como propostas para o enfrentamento de tais questões.

Destarte, ao longo dos anos 1990 as organizações que tinham assento no CEDH, em parceria com outras entidades, tal como a OAB, ajuizaram ações que buscavam a dissolução da *Associação Scuderie detive Le Cocq*¹², pois havia claras evidências de que esta não agia para o fim ao qual havia sido criada e notoriamente estava ligada à execução de crimes no estado¹³. Nesse contexto, observa-se que a violência da Grande Vitória alcançava índices alarmantes, conforme mostra o gráfico 1:

¹² KRAKOVICS, F. Ex-integrantes da Le Cocq fazem parte da OAB-ES. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36198.shtml>>. Acesso: 05 mai. 2013.

¹³ A sentença que dissocia o grupo está disponível em: <http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/informativo/docs_jurisprudencia/decis_final.pdf>.

Gráfico 1: Homicídios em Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória (1994-2001)



Homicídios em Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória de acordo com a Polícia Militar (◆) e de acordo com MNDH (■),
Fonte: Zanotelli et. al (2006).

A partir do gráfico 1, verifica-se que, a partir de 1997, os índices de homicídios na Região Metropolitana da Grande Vitória têm um salto considerável, chegando a totalizar 982 ocorrências, alcançando seu pico em 1998, com a marca de 1131 homicídios na Grande Vitória.

Insta destacar no gráfico acima a inconsistência de dados entre as fontes consultadas, haja vista que o MNDH registra em 1996 o ano de maior incidência de homicídios, uma taxa 23,8% superior em relação aos dados fornecidos pela Polícia Militar. Entretanto, observa-se que, em 2001, tal diferença diminuiu para 6%. Apesar disso, o índice geral é bastante elevado e alcança, no ano de 1998, a taxa de 50 homicídios por 100.000 habitantes, o que coloca o estado como segundo colocado no *ranking* nacional em número de homicídios (WAISELFISZ, 2000).

Essa crise generalizada no Estado levou a uma série de manifestações públicas por parte da sociedade civil, como passeatas e protestos que culminaram, em 1999, na articulação do Fórum Permanente Contra a Violência e a Impunidade, conhecido como “Reage ES”. O fórum foi orientado pela OAB e contou com a participação de representantes da Igreja Católica (Comissão Justiça e Paz), Luterana, Metodista, Presbiteriana, do MNDH, Movimento dos Sem Terra (MST), Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Polícia Federal e do CEDH. Seu

principal objetivo era denunciar atos de corrupção e impunidade, assim como lutar em defesa da dignidade humana:

[...] a ideia do Reage ES era fazer uma mobilização, uma forte, grande mobilização com toda a sociedade civil, com todas as instituições da sociedade civil para que toda a população pudesse fazer essa denuncia e criar aí uma ambiência para uma contraposição a todas essas autoridades (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos, entrevista realizada em 15 de dezembro de. 2013).

Como exemplo das ações empreendidas pelo fórum, pode-se citar os relatórios e as denúncias de instalação da rede de crime organizado nas instituições públicas, que foram encaminhados para instâncias federais, como o STF. Dentre esses, encontra-se o relatório elaborado em parceria com a organização não governamental Justiça Global e denominado “A situação Atual da Defesa dos Direitos Humanos no Estado do Espírito Santo: assassinatos, ameaças, processos judiciais indevidos e pressões institucionais contra defensores de direitos humanos”, que foi incorporado ao pedido de intervenção federal no Estado, o qual tinha por objetivo o afastamento dos envolvidos no esquema de corrupção e dar viabilidade às investigações cíveis, criminais e administrativas que estavam em curso, haja vista que as denúncias mostravam ramificações do crime organizado em todos os níveis do Estado (RIBEIRO JUNIOR, 2012).

Tal pedido foi encaminhado ao Ministério da Justiça e posteriormente ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que recusou o pedido apesar da aprovação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e demitiu o Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior¹⁴, que conduzia a denúncia. Verifica-se que a negação do pedido de intervenção federal¹⁵ ocorria ao mesmo tempo em que havia um destaque para a política de internacionalização dos direitos humanos e a assunção por parte do Governo Federal de uma postura de engajamento às políticas de direitos humanos promovidas em nível internacional. Como pode ser constatado através da publicação do PNDH II, ocorrida no ano de 2001.

¹⁴ Conforme noticiado em: FREITAS, S. ,LIMA S. Reale Jr. se demite da Justiça; FHC anuncia novo ministro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0907200202.htm>. Acesso em: 20 mai. 2013.

¹⁵ Pedido de intervenção federal (IF 4176) pode ser consultado em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2079502>>.

De modo geral, o fórum “Reage ES” arregimentou a sociedade civil no Espírito Santo e possibilitou o diálogo entre diferentes organizações defensoras de direitos humanos na medida em que fomentou o debate sobre o tema dos direitos humanos na esfera pública. Os atores da sociedade civil acumularam experiências de discussão e isso os aproximou do CEDH. Enquanto espaço de interação, o fórum possibilitou inovar a forma de organização e as estratégias para atuar frente ao poder público no combate às violações de Direitos Humanos. Assim, o CEDH se destacou na participação no “Fórum Reage” pelo encaminhamento de ações, ao mesmo tempo em que aumentou sua visibilidade por evidenciar as práticas do crime organizado nas estruturas do Estado, a violência generalizada na Grande Vitória e por denunciar constantemente a violação de Direitos Humanos no sistema prisional.

Compreende-se que, a partir da participação no “Fórum Reage”, houve fortalecimento institucional e aumento na credibilidade do CEDH junto à sociedade civil. Assim, o órgão passou a funcionar de modo mais autônomo e articulado, mais compassado com as organizações que o compunham. Isso caracteriza, junto à chegada de Paulo Hartung (PSDB) ao governo do Estado, o que se denomina, a partir daqui, como a “segunda fase do CEDH”.

Essa fase coaduna-se com a assunção de Paulo Hartung ao poder em 2003. O apoio que recebeu do partido foi deslocado de seu antecessor, José Ignácio Ferreira, em razão das acusações impetradas contra o ex-governador no judiciário, que denunciavam sua participação em esquemas de corrupção que envolveram até mesmo o Banco do Estado. Ao mesmo tempo, o ex-presidente da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales), José Carlos Gratz, teve seu último mandato cassado graças às inúmeras acusações de envolvimento com o crime organizado e com os jogos de azar, denunciados reiteradas vezes pelo “Fórum Reage” e pelas organizações da sociedade civil.

Em meio a essa crise política e social, o Espírito Santo viveu um período de crise econômica e administrativa que fora iniciada no governo Albuíno Azeredo (1991-1994) e que teve continuidade na gestão de Vitor Buaiz (1995-1998) e de José Ignácio Ferreira (1999-2002). Por essa razão, o estado encontrava-se endividado e sem receita suficiente para manter o pagamento do funcionalismo público em dia, o

que ocasionou greves nas diversas categorias do setor durante todo esse período (RIBEIRO JÚNIOR, 2012).

Observa-se que, nesse período, a participação do Espírito Santo na economia nacional era pouco expressiva. Em 1995, o PIB do estado representava 1,99% do PIB nacional; em 2002, essa porcentagem foi apenas de 1,81%¹⁶, o que conferia um aspecto retrógrado à economia local. Se comparado aos demais estados da região Sudeste, observa-se que o estado do Espírito Santo apresentava um baixo desempenho quanto à participação no PIB nacional. Minas Gerais, por exemplo, apresentava, em 1995, uma participação de 8,65% no PIB nacional; o Rio de Janeiro, 11, 2% e São Paulo, 37,3%. No ano de 2002, Minas Gerais participava com 8,65%; Rio de Janeiro, com 11, 6% e São Paulo, com 34,63%. Tal constatação pode ser corroborada pelo acumulado da região Sudeste, que variou, entre 1995 e 2002, de 59,13% para 56,68%. A baixa participação do estado reforçava a necessidade de modernização, a qual a gestão de Paulo Hartung se propunha alcançar.

Nessa perspectiva, o PSDB deslocou seu apoio do então governador José Ignácio Ferreira para Paulo Hartung, pois interessava ao partido uma plataforma de governo que se baseasse na reestruturação econômica e administrativa do Estado, acompanhada de uma promessa de combate ao crime organizado (entendido como crime praticado dentro das instituições públicas). Essa proposta agradava às elites econômicas, pois o modelo político do estado ainda era arraigado de práticas “coronelistas”, que não combinavam com um modelo de econômico moderno (ZORZAL E SILVA, 2010).

2.5.4 O governo Paulo Hartung: um novo Espírito Santo?

Assim, a eleição de Paulo Hartung ao governo do estado sob o slogan “Um novo Espírito Santo” pretendia atender duas demandas específicas, a saber, a reforma econômica e administrativa e o combate ao crime organizado no interior das instituições públicas. Isso fazia parte do intento de colocar o estado no eixo do

¹⁶ Conforme verifica-se em:

http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=252.

modelo de economia neoliberal iniciado desde o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A ideia era colocar o Espírito Santo no nível da economia nacional. É interessante observar que neste momento o plano de governo confere pouco destaque no combate à violência “das ruas”, haja vista este não ser (em princípio) parte integrante da modernização do estado.

Nesse sentido, o governo Paulo Hartung conseguiu um incremento na economia local, como atestado pelo crescimento acumulado do Espírito Santo entre 2002 e 2007, que foi de 29,7% contra o índice nacional de 21,7%. Ainda em 2007, o Espírito Santo elevou sua participação no PIB nacional em 25,2%, o que corresponde a 2,25% (RIBEIRO JUNIOR, 2012).

No que se refere à reforma administrativa, verifica-se que no período do primeiro mandato foram pagas dívidas estaduais e salários atrasados do funcionalismo público, o que possibilitou a recuperação do crédito, revertido em investimentos nas áreas que interessavam ao projeto de modernização e desenvolvimento do estado.

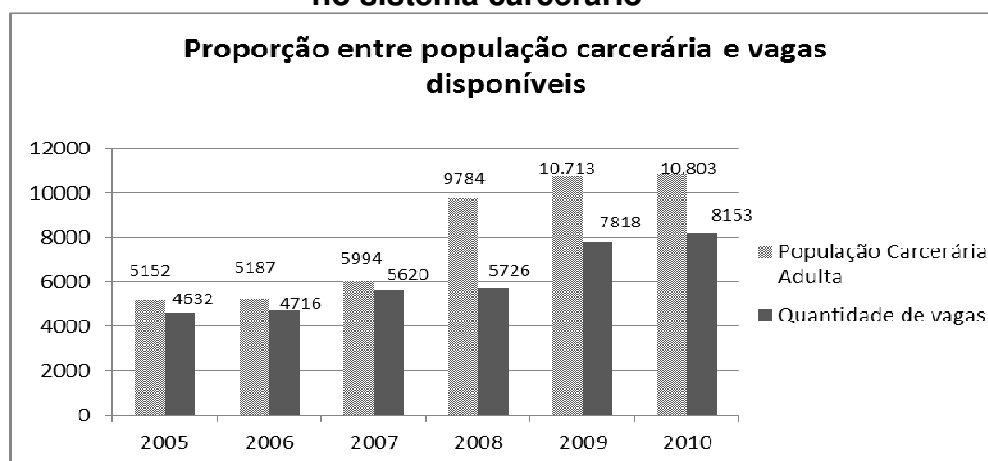
Para isso, um grande volume de investimentos foi destinado à recuperação das instituições públicas do Estado, como verificado na reorganização das polícias civil e militar. Tais investimentos se concentraram na contratação de efetivo, compra equipamentos e veículos. Verifica-se, portanto, que a “reforma de Estado” empreendida pelo governo tinha foco mais direcionado à recuperação econômica e política das instituições públicas do que na promoção de políticas sociais que garantissem melhores condições de vida para a população de baixa renda, que constituem maioria da população carcerária.

Apesar dos estudos recentes descolarem a relação de causalidade entre pobreza e delinquência, de acordo com Adorno (2002), não se pode deixar de perceber que há intrínsecas relações entre a precária qualidade de vida, principalmente nos bairros de periferia dos aglomerados urbanos, e a explosão de violência fatal. Além disso, é possível observar no Espírito Santo a incidência do que ocorre no plano nacional no que se refere às relações entre desenvolvimento econômico e ampliação da criminalidade, conforme aponta o autor:

[...] a despeito do crescimento da riqueza e das profundas mudanças por que vem passando a economia brasileira, coincidiram com a crise fiscal, mais propriamente com fortes restrições ao Estado para reduzir a violência por meio do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico, à expansão do mercado de trabalho e à garantia de um mínimo de qualidade de vida para o conjunto da população. Se a crise econômica afeta a qualidade de vida de imensas populações urbanas, sobretudo de seus segmentos pauperizados e de baixa renda, a crise afeta também a capacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população (ADORNO, 2002, p. 8).

No caso do Espírito Santo, o sistema penitenciário não foi contemplado na supracitada “reforma”, continuando assim, a funcionar em condições precárias, nas quais práticas de violação dos direitos humanos eram recorrentes. A condição de superlotação dos presídios pode ser verificada através da proporção entre vagas disponíveis e população carcerária, mostrada pelo gráfico 2:

Gráfico 2: Proporção entre a população carcerária e as vagas disponíveis no sistema carcerário



Fonte: Sistema prisional, Infopen *apud* JUSTIÇA GLOBAL, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA E CENTRO DE APOIO AOS DIREITOS HUMANOS VALDÍCIO BARBOSA DOS SANTOS CADH (2011).

No ano de 2005 havia 5.152 presos para 4.632 vagas disponíveis em unidades prisionais. Observa-se que entre 2005 e 2007 houve um aumento de 21,3% no número de vagas, enquanto o número de presos aumentou 16%. Em números absolutos, por exemplo, quando o número de vagas em 2008 era de 5.726, o número de presos chegava a 9.784, configurando superlotação nos presídios capixabas.

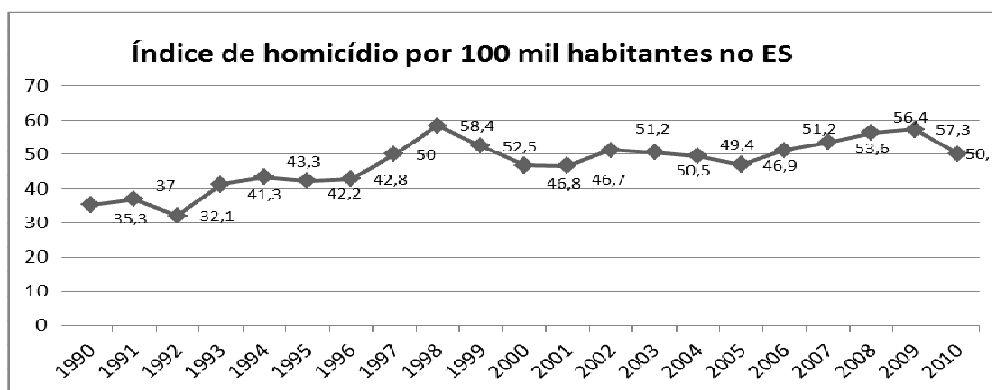
Diante de tal quadro, o Sindicato dos Trabalhadores e Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo juntamente com o CEDH e o Conselho Nacional de Política

Criminal e Penitenciária (CNPCCP) elaboraram um extenso relatório que denunciava o caos instalado no sistema penitenciário, encaminhando-o ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Em resposta, os juízes da Vara de Execução Penal solicitaram providências imediatas e interdição de algumas unidades prisionais (BRASIL, 2006).

Nesse ínterim, as visitas realizadas pelo CEDH aos presídios juntamente com a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória, a Pastoral Carcerária e a comissão de direitos humanos da OAB denunciavam as péssimas condições de sobrevivência da população carcerária, que não vislumbravam garantias mínimas de dignidade humana, dada a superlotação e as condições de higiene que expunham os presos a doenças infectocontagiosas, além da recorrente prática de torturas.

O caos no sistema penitenciário refletia a generalização da violência instalada no estado desde a década de 1990, que pode ser visualizada nos índices de homicídios, como mostra o gráfico 3:

Gráfico 3: Índice de homicídios por 100 mil habitantes no Espírito Santo



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves

O gráfico 3 mostra que, em 1998, o índice de homicídios alcançou a marca alarmante de 58,4 homicídios por 100 mil habitantes. Ainda que este número tenha diminuído nos anos seguintes, voltou a atingir índices aproximados entre 2008 e 2009, o que significa, de acordo com Waiselfisz (2010), que entre 1997 e 2007 o

Espírito Santo esteve entre os quatro estados mais violentos do país no *ranking* da morbidade¹⁷, juntamente com estados como Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas.

Insta destacar a relação direta que os homicídios no Espírito Santo têm com a questão racial. De acordo com Zanotelli *et al* (2011, p. 123), no ano 2000, negros e pardos representavam 50,2% da população, embora o percentual de homicídios fosse de 76,7%. Já entre brancos, que constituíam 48,8% da população, esse índice era de 18,7%. Com isso, conclui-se que pardos e negros tem quatro vezes mais chances de serem vítimas de homicídios no Espírito Santo.

Da análise da relação entre o aumento da população carcerária e do número de homicídios no período entre 2005 e 2009, depreende-se a situação caótica na qual se encontravam a segurança pública e o sistema prisional, gerando reações das organizações da sociedade civil no sentido de cobrar uma posição do governo do estado para a resolução do caos no sistema carcerário e socioeducativo.

2.5.5 As masmorras de Hartung e a internacionalização da luta por direitos humanos no Espírito Santo

Apesar do quadro caótico no sistema carcerário e socioeducativo, Paulo Hartung foi reeleito, no ano de 2007, com um projeto de governo que então passou a contemplar as questões de violência e segurança pública, voltando-se em grande medida para o combate ao tráfico de drogas e à violência como os desafios que sua nova gestão precisava enfrentar, já que a população carcerária, no primeiro ano de governo, cresceu 34%, passando de 2.920 para 3.921 presos. Esse índice chegou a 76,1 % em 2005, ao se contabilizar 5.142 encarcerados. Ribeiro Junior (2012) traz uma explicação para a questão, que passa pelo

¹⁷ Conforme: WAISELFISZ, J.J.2010. Mapa da Violência 2010: anatomia dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari. Disponível em: <<http://www.sangari.com/midias/pdfs/MapaViolencia2010.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

[...] processo de modernização política e administrativa, que tirou o Espírito Santo de um capitalismo retrógrado e o adequou ao modelo econômico neoliberal, em muito pouco tempo trouxe consigo uma política de segurança e prisional orientadas pelo encarceramento em massa e pela criminalização da pobreza (RIBEIRO JÚNIOR, 2012, p. 41).

Em vista da pressão exercida pela sociedade civil e das denúncias efetuadas a partir dos relatórios feitos pelo CNPCP, o governo lançou medidas emergenciais de ampliação do número de vagas a fim de minimizar a superlotação nos presídios capixabas. Esperava-se, com isso, conter a crise instalada. Um exemplo dessas medidas foi a instalação de “celas metálicas” que consistiam em contêineres de carga marítima adaptados para serem utilizados como carceragem no Centro de Detenção Provisória de Cariacica, na Penitenciária Agrícola de Viana, na Penitenciária Feminina de Cariacica, na Delegacia de Novo Horizonte (Serra) e na Unidade de Internação Social para adolescentes em conflito com a lei.

Outra versão das instalações eram os chamados “micro-ondas”, estruturas metálicas retangulares feitas em chapas de aço, que não contavam com grades ou janelas e que eram trancadas com cadeados ou correntes. Nesse período, até mesmo os micro-ônibus, destinados ao transporte de presos, funcionaram como cela, onde alguns detentos chegaram a ficar por 35 dias.

Por algum tempo essas “soluções” tiraram o estado da mídia nacional, mas não foram suficientes para conter a reprovação e o enfrentamento das organizações de direitos humanos, que, em 2006, juntamente com o Conselho Estadual de Direitos Humanos, o Juiz da Vara de Execução Penal, a Igreja Católica e a Ordem dos Advogados do Brasil impetraram denúncias acerca da situação em que estava o sistema prisional no Espírito Santo, no qual a ocupação alcançava o dobro da capacidade. No trecho abaixo, um dos protagonistas da denúncia explica o caso:

Como resposta à violência, o que presenciamos é a decisão governamental de atuar prioritariamente sobre as suas consequências e não sobre as causas. Referimo-nos à política de encarceramento em massa. Entramos nessa década com cerca de 2.500 presos no Espírito Santo, e agora dela sairemos com 12 mil. A mesma proporcionalidade ocorre com adolescentes em conflito com a lei acautelados nas Unidades de Internação. Embora os números pareçam indicar aumento generalizado do crime e das prisões decorrentes deles, a verdade é que a política de aprisionamento é seletiva. Ela dirige-se contra a pobreza e a negritude. Reina o manto da impunidade no que tange aos crimes de colarinho branco, cujos autores possuem todas as condições para conquistarem a sua liberdade (Bruno Alves Toledo).

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, Direitos Humanos: 15 anos em revista, 2011, p. 18-19).

Tal denúncia teve como consequência a realização de novas inspeções pelo CNPCP, o qual verificou que a situação de encarceramento nos contêineres era insalubre. Os relatórios¹⁸ mostram que, no presídio de Viana, por exemplo, cada contêiner abrigava cerca de 40 presos em uma temperatura que, em geral, era de 50 graus. Além disso, não havia qualquer estrutura de saneamento básico, por isso ratos e outros animais transmitiam doenças aos encarcerados, que também não contavam com assistência médico-hospitalar.

A superlotação nas unidades prisionais pode, em parte, ser explicada pelo fato de que grande parte dos encarcerados no período estavam em regime provisório, ou seja, ainda não haviam passado por julgamento. O número de presos em regime provisório alcançou o percentual de 59,34% do total de presos no estado ano de 2008¹⁹. Esse cenário antecedeu o colapso do sistema prisional, no qual diversas rebeliões ocorreram simultaneamente nos presídios capixabas a partir de junho de 2006, motivando a intervenção da Força Nacional de Segurança Pública para restabelecer a “ordem” nos presídios.

Nesse período, ante a constatação de um número desproporcional entre presos provisórios e condenados no Espírito Santo, consoante ao que ocorria em nível nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a promover o mutirão carcerário no estado com o objetivo de agilizar o encaminhamento de processos de execução penal no caso dos presos provisórios. Tratava-se, em última instância, de analisar e revisar os processos de execução penal.

Cabe registrar que, entre 2006 e 2009, a entrada do CEDH e das instituições religiosas nos presídios foi proibida pela Secretaria de Estado da Justiça. Entretanto, após a pressão exercida pelas organizações da sociedade civil em 2009, o Superior Tribunal de Justiça determinou que o Estado garantisse o acesso do CEDH ao interior dos presídios.

¹⁸ Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BE9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6%7D¶ms=itemID=%7BA5701978-080B-47B7-98B6-90E484B49285%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

¹⁹ Conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça no relatório disponível em http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/apres_dr_erivaldo.pdf.

Há indícios de que esse tempo de afastamento do CEDH e das demais organizações de direitos humanos contribuiu para a potencialização das violações dos direitos humanos no interior dos presídios. Considerando a retomada das visitas e a elaboração de relatórios tanto por membros do CEDH quanto do CNPCP, comprovaram-se casos de esquiteamento, mortes violentas e prática de tortura no interior dos presídios, conforme registrado pelas fotografias anexadas aos relatórios e ao pedido de intervenção federal. Sobre a gravidade da situação encontrada:

“Todavia, nada do que dissemos até aqui se equipara ao horror vivenciado pelos internos da Casa de Custódia de Viana. Presídio para presos condenados, a Casa de Custódia chegou ao ápice em 2009 com 1213 homens para uma capacidade de 360. Composto por 3 pavilhões e depois das rebeliões de 2006 sem celas individuais, o presídio era controlado internamente pelos próprios presos. A falta de controle do que se passava no interior dos pavilhões, sobretudo, em função da superlotação e das condições estruturais da unidade, transformou a CASCUI no palco da pior atrocidade do sistema prisional capixaba: os esquiteamentos. O Conselho de Direitos Humanos possui laudos de 4 esquiteamentos ocorridos no período em que estivemos proibidos de adentrar às unidades. O Laudo do DML n° 328/2008 assim conclui: “concluem os peritos criminais tratar-se de morte violenta, homicídio, contra um dos detentos, mediante o emprego de instrumentos aparentemente contundente que produziu as lesões e cortante que produziu os seccionamentos, cujo(s) autor(es) após a morte da vítima, procedeu a amputação das partes do corpo e ocultou no interior de um tambor plástico juntamente com o lixo produzido na Casa de Custódia (SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 20).

Diante de tal quadro, a ONG Conectas Direitos Humanos, que tinha o apoio do CEDH e do CNPCP, elaborou, a partir dos relatórios de visitas, um processo em que solicitava inúmeras providências a serem tomadas. Entre as quais, um novo pedido de intervenção federal²⁰ no estado, que foi encaminhado ao Procurador Geral da República. O requerimento objetivava a destituição de todas as autoridades públicas e sua substituição devido ao grave descumprimento verificado dos direitos humanos, de modo a assegurar sua observância no Espírito Santo. Este segundo pedido de intervenção federal também foi arquivado, haja vista que o governo estadual se comprometeu a gerar vagas no sistema penitenciário e a fechar as celas metálicas.

Em face da negação do segundo pedido de intervenção federal no estado e da postura de não cumprimento das recomendações feitas nos relatórios de visitas, as organizações não governamentais Justiça Global, Conectas Direitos Humanos e a

²⁰ Disponível em http://www.estadao.com.br/especiais/2009/11/crimesnobrasil_if_es.pdf.

Pastoral Carcerária, em parceria com o CEDH, denunciaram a situação do sistema prisional do Espírito Santo à ONU.

Assim, na 13ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra (Suíça), ocorreu o evento “Direitos Humanos no Brasil? Violações no sistema prisional - o caso do Espírito Santo”. Neste evento, o então presidente do CEDH e também representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos, Bruno Toledo, apresentou um dossiê que denunciava as condições nas quais a população carcerária era mantida no estado. As denúncias expunham a política de encarceramento em massa da população, a ausência de monitoramento do sistema prisional por mecanismos de controle externo e a violência institucional sistemática.

Nessa apresentação, os representantes do Ministério das Relações Internacionais, inclusive o secretário de justiça do estado, estiveram em posição de defesa em relação à situação apresentada nos relatórios e fotografias. Após esse episódio, pode-se verificar um posicionamento mais contundente tanto por parte do Governo Federal quanto do Governo Estadual em admitir o caos no qual se encontravam a estrutura de segurança pública e o sistema prisional, demonstrando comprometimento em reverter tal situação.

O caso teve repercussão internacional e pressionou os governos federal e estadual a tomarem providências emergenciais, dada a proporção que o fato tomou. Apesar da omissão da imprensa local sobre o fato²¹, a imprensa nacional, através da coluna do jornalista Helio Gaspari, no jornal O Globo, divulgou amplamente o caso, que ficou conhecido como “As masmorras de Hartung”²².

[...] quando o CEDH apresentou um relato sobre a situação do sistema prisional capixaba na 13ª sessão anual do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra no dia 15 de Março de 2010. O presidente do CEDH apresentou relatório sobre a falência do modelo de segurança sobre o sistema prisional que privilegiava a repressão, a violência e o submundo das “Masmorras Capixabas”, assim intitulado pelo jornalista Helio Gaspari. Bruno Alves de Souza Toledo, presidente do CEDH, representou a

²¹Conforme noticiado em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/as-masmorras-do-espirito-santo-e-a-coluna-de-gaspari/>

²² De acordo com a publicação do jornal on line: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/03/07/as-masmorras-de-hartung-aparecerao-na-onu-272212.asp>

voz dos Negros, Índios, Comunidade LGBT, Mulheres, e das Crianças e Adolescentes amontoadas na UNIS [Unidades de Internação Socioeducativa] e dos demais segmentos sociais não privilegiados da maioria da população capixaba. A chegada à ONU permitiu mostrar a dura realidade vivida em décadas no sistema carcerário capixaba, cujos fatos se confirmaram com ato do governo estadual, através de Portaria proibindo as entidades de Direitos Humanos de adentrarem no sistema prisional (SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 21)

Em decorrência disso, órgãos internacionais de defesa dos Direitos Humanos pressionaram a representação do país, presente no evento, quanto à tomada de providências referentes às denúncias apresentadas. Do mesmo modo, as Côrtes Internacionais repreenderam a representação brasileira a providenciar soluções. Deste modo, a fiscalização realizada pelas organizações denunciantes tornou-se visibilizada:

A partir das denúncias do Conselho Estadual, as mazelas do sistema de privação de liberdade capixaba ganharam dimensão nacional e internacional, levando o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária a apresentar um novo pedido de intervenção federal no estado. Em parceria com organizações locais e nacionais o Conselho também ingressou com medidas cautelares no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e enviou diversos informes aos mecanismos especiais das Nações Unidas (SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, 2011, p.28).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) exigiu que o governo brasileiro providenciasse medidas que garantissem a vida e a integridade dos adolescentes internados nas Unidades de Internação Socioeducativa (UNIS), não permitindo que homicídios e atos de tortura reincidissem. Isso fez com que o Estado inaugurasse novas unidades de internação. Pela mesma razão as carceragens das delegacias conhecidas como Departamentos de Polícia Judiciária (DPJ), que funcionavam de forma insalubre dada a superlotação²³, foram interditadas.

Em agosto do mesmo ano as celas metálicas foram desativadas, inclusive as que eram utilizadas nos presídios femininos, inaugurando-se, em 2011, sete unidades prisionais, cujos investimentos passaram dos 400 milhões de reais. Realizou-se, também, a contratação de empresas terceirizadas para a prestação de serviços e fornecimento de alimentação. Dado o caráter emergencial das obras e da prestação

²³ DPJ de Vila Velha custodiava, em 2009, 300 presos quando sua capacidade era de 36.

de serviços, grande parte delas ocorreu sem licitação pública, já que há amparo legal para tal procedimento em virtude de casos excepcionais, como previsto no artigo 24 da Lei 8.666/73, incisos III e IV. A dispensa de licitação e os valores exorbitantes dos contratos demonstram, para Ribeiro Júnior (2011, p.61), que os problemas penitenciários se tornaram um negócio a serviço do capital.

Não obstante, cabe observar de que modo esse episódio alterou dramaticamente as estratégias do CEDH, pois, além de demarcar uma fase de internacionalização das lutas por Direitos Humanos e contribuir para a experiência adquirida pela sociedade civil, foi um solavanco na realização de parcerias com outras organizações locais e internacionais. Registra-se, assim, uma nova fase para o CEDH, a qual se pode denominar “terceira fase do CEDH”:

Esse episódio pra mim é definitivo, ele é definitivo porque ele recoloca a luta por Direitos Humanos em outro estágio no Espírito Santo. Eu dizia pra você que a gente vinha de um período e por isso inclusive motivou o CADH a voltar pro Conselho, a gente vinha de período muito ruim pros direitos humanos, período de é... Um período de falta de diálogo institucional, não é? Governo Paulo Hartung nunca recebeu o Conselho de Direitos Humanos [...]. Sem dúvida nenhuma nós conseguimos reanimar a luta por Direitos Humanos na sociedade civil e pautar institucionalmente a luta por Direitos Humanos no Governo do Estado, reanimar a sociedade [...] (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos; entrevista realizada em 15 de dezembro de 2013).

Essa nova fase é marcada por ganhos relativos a essa legitimidade alcançada, mudanças internas no modo de funcionamento e nas questões estruturais, como a inauguração de um novo prédio com maior condição de funcionamento, contratação de funcionários e a disponibilização de um carro para o acompanhamento de denúncias.

O Governo do Estado criou grupos, nós mudamos a sala do conselho pra aquele prédio que você conhece hoje, aquilo é fruto da ONU, nós conseguimos [...] servidores, nós conseguimos é [...] um carro pro conselho, porque até então o carro que o conselho tinha, hoje não tem mais (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos; entrevista realizada em 15 de dezembro de 2013).

Assim, a gestão iniciada em 2009, na qual Bruno Toledo fora eleito como presidente, conferiu uma série de mudanças organizacionais para o conselho, como a implementação do regimento interno, que desde a fundação do conselho vinha sendo discutido. O regimento apresentou uma série de regulamentações acerca da

organização do CEDH, entre as quais se destacam alterações no processo eleitoral, que até então se dava por indicação, assim como o estabelecimento do número de organizações da sociedade civil a serem representadas e o regime de suplência, conforme corrobora o entrevistado:

[...] o segundo momento foi a ida à ONU, a formatação legal do conselho eu diria, assim, que a gestão do Bruno nós fizemos uma regulamentação do conselho. Você regulamenta a eleição, você regulamenta, o Bruno dá essa formatação legal ao conselho, é... isso é bom ou ruim? Não sei. De qualquer forma, você faz esse procedimento legal obrigatório e ele normatiza as ações aqui né? Esse momento te faz te orientar por um regimento, por uma lei [...], nós passamos por esse momento de conselho conhecido, conselho com posição política [...] (Representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra; entrevista realizada em 30 de janeiro de 2014).

A partir de então, percebeu-se também alterações significativas na condução das relações interinstitucionais, principalmente no que diz respeito ao Estado, haja vista que alcançou maior legitimidade de ação frente ao governo e às demais organizações da sociedade:

[...] hoje a partir da ida a Genebra os governos podem até fazer políticas sem que o conselho seja acionado a se pronunciar, mas a gente descobre, vai atrás, faz nota dura e em regra geral, em algum momento é chamado a conversar, não necessariamente acolhe a proposta, mas, assim, o mais importante disso é que a gente se posiciona pra sociedade civil, pra sociedade saber, né? [...] (Representante do Centro de defesa dos Direitos Humanos da Serra; entrevista realizada em 30 de janeiro de 2014).

Apesar das conquistas decorrentes da terceira fase de atuação do conselho, em que se pode observar maior autonomia, alguns desafios ainda permanecem – como o número de funcionários, que ainda hoje é insuficiente, e a disponibilização de um carro.

Em vista da participação na construção do PNDH III, assinado em 2009, a sociedade civil representada no CEDH articulou-se para reivindicar do governo um plano de Estado para a condução dos Direitos Humanos no Espírito Santo como forma de consolidar o compromisso governamental com a política de Direitos Humanos.

Essa articulação culminou na proposta do Plano Estadual de Direitos Humanos (PEDH), apresentada em 2010 aos candidatos ao governo do Estado. No mesmo íterim foram discutidas propostas de ação do governo em relação ao funcionamento do CEDH, principalmente no sentido de expor a demanda de

realocação da pasta, pois desde sua criação, o conselho pertencia à estrutura da Secretaria de Justiça (SEJUS), apesar da reivindicação da criação de uma secretaria de direitos humanos.

Tais propostas foram aceitas por parte dos candidatos ao governo do estado no período pré-eleitoral, embora o candidato eleito, Renato Casagrande, não tenha assinado o compromisso. Com a eleição, o governo do Estado criou a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, na qual o CEDH foi incorporado. Tal medida gerou descontentamento por parte dos militantes de direitos humanos, que logo se manifestaram em repúdio à ação do governo, principalmente pelo entendimento de que políticas de direitos humanos não se referem às questões de justiça, no sentido estrito ao qual a Secretaria de Justiça se reporta, mas a um escopo mais amplo, por isso a proposta da criação de uma secretaria própria.

A esse ponto de divergência soma-se a insatisfação por parte da sociedade civil diante das inúmeras recusas às versões propostas do Plano Estadual de Direitos Humanos e do Programa Estadual de Educação em Direitos Humanos (PEEDH) por parte do governo. Tais recusas se referem, por exemplo, às medidas acerca da união homoafetiva, do direito ao aborto como política pública e de demais diretrizes que compelem o governo do Estado a efetivar políticas públicas de direitos humanos.

De acordo com as entidades da sociedade civil, a recusa não se justifica, porque as versões do PEDH e do PEEDH são frutos de esforços conjuntos de entidades da sociedade civil que formaram grupos de trabalho. Além disso, as iniciativas contaram com a participação de comissões indicadas pelo governo do Estado, que se reuniram em audiências públicas periódicas para a avaliação das diretrizes propostas.

Cabe destacar que a última versão, editada em 2013, apesar de ter eliminado grande grupo de demandas da sociedade civil, aguardou assinatura do governador até abril de 2014. Esse episódio evidenciou a dificuldade de diálogo entre a sociedade civil e o governo do estado e o acirramento do conflito decorrente dessa dificuldade.

3. TEORIAS DA DEMOCRACIA, DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

3.1 BREVE REVISÃO DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA

De acordo Nobre (2004), uma disputa por sentido ocupa parte dos debates acerca da democracia. Na tentativa de sistematizar essas ideias, o autor elabora um quadro no qual se elencam as principais referências teóricas da contemporaneidade. O primeiro modelo, chamado competitivo elitista, tem como referência Joseph Schumpeter (1961) e entende o papel do cidadão como minimizado e indesejável. Um segundo modelo, amplamente estudado por Robert Dahl, trata o pluralismo sob o enfoque do caráter competitivo do poder, barganhado entre os diversos grupos e seus distintos interesses. Por outro lado, no modelo legal figurado nos estudos de Hayek e Nozick, o foco incide sobre as liberdades negativas e o Estado mínimo.

Em outro pólo se situa o modelo participativo, que tem como referências principais Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C.B. Macpherson. Sua origem está nos movimentos de esquerda na década de 1960 e se fundamenta na reparação das desigualdades materiais e de formação política para assim ampliar a participação dos cidadãos nos processos de decisão. A crítica a este modelo incide sobre a efetividade e a amplitude da participação dentro do modelo de produção capitalista. Nesse modelo, as instituições representativas não encerram os ideais da democracia; não se vê, portanto, uma divisão clara entre estado e sociedade civil.

Por outro lado, há o modelo deliberativo, que, influenciado por Habermas, parte de uma perspectiva normativa da política, na qual a legitimidade dos processos participativos está sobre a imparcialidade dos procedimentos da deliberação. Aqui as normas só podem ser validadas se forem discutidas por todos aqueles que por ela são atingidos (NOBRE, 2004, p.35).

Nesse sentido, ao se contrapor o procedimentalismo elitista de Schumpeter (1961) à poliarquia de Dahl (1989), ganha destaque a teoria de Jürgen Habermas (2007), cuja crítica aos modelos anteriores de democracia sugere a proposição do chamado

modelo deliberativo, que, segundo Gugliano, teve como rebatimento a reorientação da ciência política e, de modo concreto, as democracias estabelecidas no pós-guerra, no Ocidente, assim como as práticas participativas, possibilitadas pela elaboração de uma crítica discursiva da democracia (GUGLIANO, 2004).

Habermas enfatiza que a possibilidade de intervenção e de participação está na capacidade de influência da sociedade civil na esfera pública através do agir comunicativo, tentando trazer ao centro a ação humana a partir das estruturas comunicativas. Nesse sentido, Gugliano define quatro principais formas de ação social elencadas por Habermas:

[...] a ação teológica, na qual os fins justificam os meios; a ação regulada por normas, onde os comportamentos são pautados pelo conjunto de regras estipuladas pela sociedade; a ação dramaturgica, através da qual os atores sociais dramatizam a sua própria existência; e a ação comunicativa, na qual o diálogo é o instrumento por meio do qual são construídos acordos em relação à ação (GUGLIANO, 2004, p.11)

Destaca-se, assim, a prática política da ação comunicativa, uma vez que esta é central ao estabelecimento do consenso e do diálogo na esfera pública, condições essenciais ao estabelecimento da política deliberativa, cujo grande potencial está, principalmente, na possibilidade de promover soluções de âmbito pragmático, moral e ético através da articulação via rede de discursos e negociações, outrora fracassados em outras instâncias de integração. Nesse sentido, a questão da participação se destaca a partir do desenvolvimento da esfera pública. Habermas (2003) traz o desenvolvimento do conceito, de sua composição e de suas funções paralelamente ao desenvolvimento das considerações acerca da sociedade civil.

Após estabelecer as bases de sua teoria da ação comunicativa, ao debruçar-se, especificamente, sobre a questão da democracia em seu modelo de sociedade, Habermas (2007) considera a existência de dois modelos e a elaboração de um terceiro. Delineia inicialmente as ideias normativas de política liberal e republicana – os dois modelos originais – numa “tipificação ideal”, apresentando-as para, em seguida, elaborar um quadro comparativo que possibilite trazer um terceiro modelo, denominado “política deliberativa” ou “modelo deliberativo”, que se propõe a superar as concepções anteriores, embora carregue, de ambas, alguns aspectos.

O processo democrático na concepção liberal intenta viabilizar que o Estado cumpra os interesses da sociedade, haja vista que a política pensada como a formação da vontade dos cidadãos deve agregar o conjunto dos interesses sociais diante da estrutura do Estado, que é por si “um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos” (HABERMAS, 2007, p. 270).

O modelo republicano, por sua vez, concentra-se na auto-organização dos cidadãos através da via comunicativa, e, deste modo, foca exclusivamente na intermediação de interesses particulares para atingir o interesse geral. Entretanto, o autor aponta seu caráter idealista como desvantagem, haja vista a dependência das virtudes dos cidadãos para o processo democrático. Assim, “o erro reside em uma condução estritamente ética dos discursos políticos” (HABERMAS, 2007, p. 284).

Para a crítica habermasiana, o processo democrático nas concepções liberais é realizado sob a forma de compromissos de interesse, de modo a gerar ganhos no mínimo equânimes às partes envolvidas. Isso se dá pela via da igualdade competitiva, pelos votos e pela formação nos parlamentos, ancorados nos direitos fundamentais liberais. Por outro lado, as concepções republicanas pautam-se numa formação da vontade que se realiza pela via do entendimento ético político obtido através do consenso entre os indivíduos, cumprindo assim uma função integradora.

Deste modo, o modelo proposto por Habermas como solução para os limites dos anteriores vale-se da teoria do discurso ao pensar numa elaboração ideal do procedimento e da deliberação, integrando elementos das duas concepções de modo a associar aspectos que privilegiam considerações pragmáticas a discursos de autoentendimento, pensando na possibilidade real de se chegar a resultados que sejam ao mesmo tempo racionais e equitativos (HABERMAS, 2003, 19).

Insta dizer que na proposta procedimental de política deliberativa o foco incide sobre a formação da opinião e da vontade públicas, pois os procedimentos comunicacionais que vão formar a vontade e a opinião ganham um sentido maior, vez que dão vazão às decisões de governo e administração pública apoiadas nas leis (HABERMAS, 2007, p. 290). Advinda da concepção republicana, a soberania popular é reinterpretada de modo intersubjetivo, centrada no “si-mesmo” na

comunidade jurídica como uma forma isenta de sujeitos, mas que dá conta de “regular o fluxo da formação discursiva da opinião e da vontade de modo que seus resultados falíveis guardem para si a suposição da razão prática” (HABERMAS, 2003, p. 273).

O autor argumenta, a partir de John Dewey, que o processo democrático tem a capacidade de institucionalizar o discurso a partir de formas de comunicação que devem basear a suposição de que todo o processo e seus resultados foram conduzidos de modo racional. Além disso, o autor descreve o processo como uma rede adequada na qual podem circular conteúdos e posições diante de sua capacidade de filtrar e sintetizar fluxos comunicacionais, ainda que não possa ser confundida com instituições ou qualquer outro tipo de organização (HABERMAS, 2003). Assim, a participação e a influência na esfera política se dão pela via da esfera pública de ação, que tem a capacidade

[...] de reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003, p. 91).

Nesse modelo deliberativo, ainda, parte-se de uma perspectiva de normatização política na qual a legitimidade dos processos participativos está sobre a imparcialidade dos procedimentos da deliberação. Aqui, as normas só podem ser validadas se forem discutidas por todos aqueles que por ela são atingidos. Nesse modelo, a democracia configura uma forma de vida que depende de uma cultura política (NOBRE, 2004, p.35).

Habermas (1979) aponta que, a partir do momento que se passa a compreender a democracia para além de um conjunto de procedimentos, pode-se compreendê-la como um caminho para a valorização da soberania popular. Tendo em vista a valorização do “desenvolvimento humano”, entende-se que a democracia, que visa à participação, colabora grandemente para a autodeterminação humana, em que autodeterminação e participação política andam juntas.

Deve-se, contudo, questionar se ela de fato é capaz de fomentar a democratização, pois a participação deve ser considerada, por um lado, como resultado e, de outro,

como o componente do “difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação” (HABERMAS, 1979, p. 376), vez que é com esse “balanceamento” que se previne de tratá-la como o ponto de equilíbrio da democracia num extremo ou de reduzi-la a um conjunto de regras do jogo, num outro, concedendo-lhe um caráter normativo e não simplesmente operacional.

De acordo com Ugarte (2004), dentro de uma perspectiva deliberacionista, na democracia, o poder emerge da base e está difundido entre o maior número possível de membros da comunidade, de modo que os procedimentos devem ser estabelecidos previamente e conhecidos por todos. Essas teorias se opõem drasticamente à teoria da *public choice* (elitistas procedimentalistas) no que se refere à participação política. Apesar de divergências entre as correntes deliberacionistas, é comum entre estes teóricos o entendimento de que a participação deve ser estendida, assim como os produtos de discussões e argumentação devem ser respeitadas, tal qual a racionalidade e a imparcialidade. Nessa perspectiva, as decisões que são frutos dos processos deliberativos são mais justas e legítimas, porque são resultado de razões múltiplas, nas quais a força do argumento prevalece e orienta o debate.

A teoria deliberacionista, de modo geral, postula que a capacidade da democracia em produzir verdades morais depende da participação ativa dos cidadãos no processo deliberativo na tomada de decisões. A participação seria a fonte primeira da legitimidade e justificação moral da democracia e nisso consiste seu valor. Para Ugarte (2004), não existe democracia sem participação.

Noutro ponto, dentre a gama de discussões recentes que se propõe a problematizar o sentido da democracia e os procedimentos atuais nos arranjos participativos nas democracias ocidentais, cabe ainda destacar os estudos realizados por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer e sua preocupação em trazer essas discussões para as questões políticas encontradas nos países do “Sul”, pois se verificam peculiaridades em seus contextos políticos, que em grande medida podem ser explicadas pela imposição de sistemas econômicos e políticos originários da Europa, que num cenário cultural e social diferenciado geraram arranjos políticos próprios.

A visão de Santos e Avritzer (2002), a partir do panorama teórico exposto, é de que a disputa pelos sentidos da democracia, apresentados nos modelos principais, acabam por tomar dois rumos, um primeiro no qual se privilegia o caráter elitista e procedimental e outro no qual a participação é condição *sine qua non* para democracia.

De acordo com os autores, na segunda metade do século XX, algumas concepções sobre a democracia se tornaram preponderantes, como a concepção elitista da democracia representada por Joseph Schumpeter (1961), que dentre outras premissas, questionava a soberania popular. Caracterizando um conjunto de teorias acerca da democracia e chamando-as de concepções hegemônicas, os autores destacam das mesmas a ideia de que a democracia é vista “como forma e não como substância” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.44) e que de modo geral surgem como uma resposta ao marxismo.

Além disso, na visão dos autores, a concepção elitista procedimental configura a concepção hegemônica da democracia. Seu limite se encontra, entre muitas razões, no fato de que não propõe um debate que leve em conta a qualidade da democracia, por isso, também não consegue explicar por que sua extensão causou ao mesmo tempo sua degradação. Os autores apontam que a solução para essa questão está localizada na recuperação de uma tradição participativa, uma vez que o modelo hegemônico não é suficiente para analisar a experiência política no “Sul”.

Por isso, os autores trazem a proposta de uma democracia contra-hegemônica, em que pese guardar em si alguns aspectos do procedimentalismo, como o compartilhamento de problemáticas similares. No entanto, diferem-se pela forma como lidam com essas problemáticas, além de agregarem ao sentido da democracia o “procedimento como forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana” (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 15).

Cabe destacar que, nessa concepção, parte-se da ideia de que a democracia trata de uma “nova gramática histórica” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.51), sendo a indeterminação uma característica dessa gramática, pois a democracia per si é a condição para rupturas de poder.

Por isso, a democracia contra-hegemônica insere o social, entendido como múltiplo, no âmbito da política e não abre mão disso. A contra-hegemonia dessa concepção reside na ampliação da participação, contrapondo o encerramento da participação no processo eleitoral e no puro procedimentalismo. Entra em pauta, nesse ponto, a ideia de que a participação garante a redefinição de uma nova “gramática social vigente” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 56), que preza pela inserção de novos atores e temas nas agendas políticas. A implementação de formas participativas nas democracias questiona categorizações e processos de exclusão atribuídos ao Estado. Como característica de efetivação dessa nova concepção de democracia, observa-se a multiplicação de instituições da participação, que buscam de forma mais direta o controle e a influência sobre as decisões de Estado.

O caráter público da política ocupa lugar central nas teorias políticas na medida em que a esfera pública passa a ser entendida como o lugar onde as demandas particulares de diversos grupos encontram ressonância. Com essa ampliação do caráter deliberativo da democracia, agrega-se ao debate “um procedimentalismo societário e participativo” (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 17).

3.2 ESFERA PÚBLICA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: A SOCIEDADE CIVIL EM PERSPECTIVA

3.2.1 Revisitando o conceito de Sociedade Civil

Ainda que as teorias políticas contemporâneas tratem atualmente com mais vigor da sociedade civil como categoria teórica, sabe-se que o entendimento acerca desta não é o mesmo nas diferentes correntes de pensamento. Nesse sentido, busca-se enfatizar algumas das principais teorias da ciência política contemporânea.

De acordo com Costa (1997), o conceito de sociedade civil tem sido recuperado com mais vigor, desde a década de 1970, a partir do contexto de redemocratização em países da América Latina e do Leste Europeu. Desde então, passou por uma apropriação massiva pelos Estados Unidos e Ocidente da Europa.

Suas origens remontam a Aristóteles e ao conceito de *Koinonia politike*, que se referia, originalmente, a uma “comunidade ética pública entre iguais”, na qual Estado e sociedade estavam fundidos. Foi somente a partir de Hegel que o conceito passou a assumir um “estatuto teórico efetivo”. Deste modo, a sociedade civil “nomeia a esfera social que com o advento da era moderna se situa entre as famílias e o Estado” (COSTA, 1997, p. 3). A concepção hegeliana da sociedade civil se caracteriza por uma ambivalência, pois se por um lado os indivíduos perseguem seus próprios objetivos de modo a prejudicar o cultivo do espírito público, por outro lado a existência e manutenção de organizações como associações corporativas fortalecem a eticidade da sociedade civil ao mesmo tempo em que fortalecem o espírito público.

Por oposição, na concepção de Marx a sociedade civil ancora um projeto de Estado e de sociedade que serve aos interesses da burguesia e, portanto, não tem caráter universal; este somente poderia ser alcançado quando a sociedade comunista pudesse ser estabelecida.

Apesar de Gramsci partilhar de grande parte das ideias marxistas, acaba por desenvolver em seus estudos alguns apontamentos que as contrariam, pois para ele a hegemonia das classes dominantes tem origem não apenas no domínio econômico que se expande, mas antes a hegemonia passa pela dominação em outras áreas, tais como o plano cultural, no qual uma classe alcança a direção das demais. A disputa pela hegemonia, então, ocorre no plano da sociedade civil, de modo que se completa na sociedade política. Por isso, o partido, ajudado pela ação dos intelectuais orgânicos, deve atuar de modo a guiar a classe trabalhadora rumo à ampliação da consciência. De acordo com Habermas (2003), influenciado pela teoria dos sistemas desenvolvida por Talcott Parsons, há uma clara distinção das lógicas de interação social em sistemas, em que “[...] a sociedade constitui uma rede de sistemas parciais autônomos, que se fecham uns em relações aos outros [...]” (p.63). Desse modo, o “sistema” estaria dividido em subsistema econômico, subsistema político e a dimensão do mundo da vida, que se divide, por sua vez, em esfera privada e esfera pública.

Essa distinção faz sentido à medida que analisamos as diferentes lógicas que mediam cada uma dessas esferas. Assim, a sociedade civil estaria conectada à dimensão do mundo da vida de forma autônoma às demais. Noutra ponta, a esfera política é mediada pelas lógicas de poder. Já a terceira esfera, a econômica, é dominada pela lógica do mercado. Neste quadro, o mundo da vida (onde se situa a sociedade civil) seria mediado pela lógica das práticas cotidianas e apoiado nos direitos fundamentais como as liberdades (de opinião, participação, reunião, associação entre outros). Além disso, a base dessa esfera é a ação comunicativa, na qual objetiva-se o entendimento mútuo.

Por conseguinte, Habermas aponta que a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-se e transmitem-se, a seguir, para esfera pública política (HABERMAS, 2003).

Destarte, a corrente habermasiana compreende que a sociedade civil pode se caracterizar como um espaço próprio para deliberação e criação de consensos, podendo influenciar as ações do Estado por ser um importante canal de comunicação entre as esferas pública²⁴ e política. Além disso, nesses espaços é a força da argumentação que prevalece no debate, o que confere maior legitimidade à deliberação.

Apresenta-se ainda a proposta teórica de John Keane, que trata a sociedade civil no contexto da democracia em âmbito global. Na obra “A sociedade civil: velhas imagens e novas visões” (2001), o autor traz um leque de questões empíricas para se pensar o desenvolvimento daquilo que chamamos sociedade civil no contexto de democratização em vários países.

Keane (2001) parte da ideia de que a sociedade civil é uma categoria de “tipo ideal” para tratar de

[...] um conjunto complexo e dinâmico de instituições não governamentais legalmente protegidas que tendem a ser não-violentas, auto-organizadas,

²⁴ De acordo com Fung (2004), uma das razões de existência da esfera pública está na sua possibilidade de propiciar aos indivíduos que alcancem suas próprias convicções meditadas e ganhem confiança em suas expectativas.

auto-reflexivas e em permanente tensão umas com as outras e com instituições estatais que 'enquadram', constroem e facilitam as suas atividades (KEANE, 2011, p.15).

Ao apresentar uma ordem cronológica típica sobre o processo de desenvolvimento do termo "sociedade civil" em diferentes países a partir da década de 1960, Keane (2001) afirma que o termo se desenvolveu na América Latina entre as décadas de 1980 e 1990, a terceira e última fase do redescobrimto moderno do termo sociedade civil. Essa fase é caracterizada pela expansão da sociedade civil para além dos limites europeus (América Latina, Leste Asiático, países islâmicos, etc.). Assim, o termo aparece em diversos contextos intelectuais e geográficos, conseqüentemente, com os mais variados sentidos, dadas as diferenças culturais, econômicas, sociais e políticas de cada contexto analisado.

Na mesma linha, Cohen e Arato (2001) argumentam que a retomada do "conceito de sociedade civil" perpassou as mudanças nas teorias políticas contemporâneas, que passaram a reformular e a criar novos conceitos e teorias que possibilitassem analisar as novas relações sociais que emergiram das lutas empreendidas pelas sociedades contra as ditaduras comunistas na Europa oriental e, posteriormente, contra as ditaduras militares na América Latina. O principal marco na retomada desse conceito, presente na teoria dos referidos autores, é a percepção da sociedade civil enquanto uma dimensão autônoma, que se diferencia tanto do Estado quanto do mercado. Entre a esfera pública e o Estado pode haver mecanismos de influência, desde que a autonomia da sociedade civil seja preservada.

Para esses autores, assim como para Habermas, a racionalidade que coordena a sociedade civil diferencia-se das demais, que controlam o mercado e a política, uma vez que se trata de

[...] um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado) [e se completa por] (...) Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública [...] (LUCHMANN, 2002, p.10).

Na esteira dessa discussão, Cohen e Arato (2001) refletem sobre a noção de autolimitação, expressa nas novas relações entre sociedade civil e Estado na contemporaneidade. A autolimitação trata da ideia de um distanciamento necessário que a sociedade civil deve manter do mercado e do Estado, a fim de garantir sua capacidade de ação autônoma. O termo surgiu como oposição à ideia de revolução estrutural, cujo objetivo é a supressão da estrutura estatal, característica dos movimentos de esquerda balizados nas concepções marxistas ortodoxas.

Costa (1997) identifica, através de uma grande revisão teórica das principais correntes que tratam da sociedade civil, duas linhas principais de compreensão do conceito. A primeira é denominada vertente enfática, na qual se situam Charles Taylor, John Keane, Michael Walzer, J. Cohen e A. Arato e Habermas, (guardadas as diferenças entre si). De modo geral, para esse conjunto de autores, a sociedade civil traz internamente algum elemento normativo, por isso carrega em si os rumos de um projeto de radicalização da democracia. Em outro pólo da discussão, na chamada vertente moderada, a sociedade civil trata de uma categoria empírica, na qual se localiza uma “apresentação descritiva das conformações político-sociais previamente existentes no contexto liberal democrático” (COSTA, 1997, p.9 *apud* SOLTER, 1993, p. 168 e BRUMLIK, 1991, p. 990).

Há ainda um conjunto de autores que se localizam num outro ponto da discussão acerca das definições e usos políticos do conceito de sociedade civil. Estes autores oferecem uma “alternativa ao pensamento ocidental”, que categoriza a sociedade civil, como supracitado. Apresentam, então, a perspectiva do “Sul Global”²⁵, que se caracteriza pelas críticas ao modelo teórico europeu. Tais autores questionam as categorias teóricas em diversas áreas das Ciências Humanas e, em especial, das Ciências Sociais, pois entendem que se trata de imposições ideológicas que se convertem em dominação ou colonização epistemológica. Suas críticas propõem, então, rever as teorias e as pesquisas a partir de suas realidades locais, onde a dinâmica das relações sociopolíticas se perfaz por lógicas distintas.

²⁵ Para efeito das discussões propostas neste trabalho, a categoria geopolítica “Sul Global” faz referência aos países localizados na América do Sul, Ásia e África - colonizados por países do Atlântico Norte.

Estes autores problematizam a sociedade civil como categoria teórica, criticando as definições e utilizações dadas pelos autores de matriz habermasiana e/ou hegeliana. Como exemplo, o teórico indiano Chatterjee, na obra “Colonialismo, modernidade e política” (2004), inicia a discussão questionando a estrutura dos direitos fundamentais, que, em sua visão, foram formulados a partir da ideia do homem moderno ocidental. Argumenta que este modelo de cidadão e de cidadania serviu prioritariamente para criar as condições de existência e emergência deste modelo de homem.

O caso da sociedade indiana é exposto por Chatterjee (2004) como exemplo que questiona a categoria sociedade civil, pois na visão do autor essa se aplica apenas e tão somente ao Estado-Nação moderno. Em função disso, o autor afasta-se da ideia de sociedade civil de origem hegeliana, que acaba por tratar da sociedade burguesa, conforme se observa nos escritos de Hegel e Marx, para repensá-la a partir de outra matriz. Sua crítica incide sobre a postura intelectual de autores referência nessa área de estudo da política, como Cohen e Arato, mais precisamente no seu entendimento da sociedade civil enquanto uma expressão geral na qual caiba qualquer organização que se difere do Estado. Desse modo, a apreensão do sentido da sociedade civil corresponde ao que o Estado liberal adota.

Chatterjee (2004) aponta ainda que o entendimento da sociedade civil sobre esta perspectiva está presente nos estudos sociais tanto na Índia quanto em outros países pertencentes ao “Sul Global”, excluindo grande parte dos cidadãos, pois: “a Sociedade Civil dessa forma, restrita a um pequeno setor de cidadãos culturalmente equipados, representa em países como a Índia o cume da modernidade” (CHATTERJEE, 2004, p. 115). Em se tratando da reflexão de paradigmas nos países do Sul Global, o autor argumenta que

A sociedade civil moderna consiste com as ideias de liberdade e igualdade, é um projeto localizando bons desejos históricos de certos setores de elite indianos (...) houve um tempo que as elites acreditavam que as transformações sociais iam modificar as crenças e prática popular tradicional e seria criada uma nova identidade nacional (...). Com o fim do domínio colonial e o advento dessas classes ao poder, no estado pós colonial, aquele projeto de transformação alocou-se firmemente no potencial dinâmico dos órgãos do Estado (CHATTERJEE, 2004, p.121).

Nesse sentido, o autor propõe repensar a categoria sociedade civil para entendê-la a partir da noção de “sociedade política”, a fim de se compreender as formas recentes de imbricação entre a política de elite e a política subalterna. Assim, a sociedade política poderá ser entendida como “(...) grupos, organizados em associações, [que] transgridem as linhas estritas da legalidade na luta por vida e trabalho” (CHATTERJEE, 2004, p.114). Por este viés, Estado e ONGs vão se relacionar com instrumentos administrativos para a garantia mínima de bem estar de populações marginalizadas.

Santos (2010) alerta para a necessidade de uma redefinição dos limites da sociedade civil no contexto dos países do Sul Global para que de fato tenha capacidade de ação empoderada. Isso quer dizer que repensar a sociedade civil a partir da agregação de conteúdos multiculturais pode configurar uma estratégia de contra-hegemonia, vez que amplia seu sentido e possibilita a inclusão de grupos subalternizados. Este é o ponto no qual se revela a possibilidade de conversão da dominação em potencial emancipatório e multicultural que reside no outro lado da mesma moeda. Uma vez que se constitui uma linguagem comum, pode-se preenchê-la com conteúdos múltiplos, por meio da atuação das “Sociedades Civis”.

O fato da sociedade civil se caracterizar pelo conflito é o que potencializa sua capacidade de elencar projetos políticos distintos na esfera pública, uma vez que compreender o sentido da categoria sociedade civil sob um viés único e absoluto “cala” a voz de demandas que se fazem presentes na esfera pública e sobrevaloriza discursos já referendados.

3.2.2. Instituições participativas no Brasil

A luta pela democratização é concomitante a um processo de construção de uma esfera pública ampliada. No caso do Brasil, está ligada à criação de espaços institucionalizados de deliberação e participação política. Criados pelo Estado ou pela sociedade civil (como os fóruns de discussão, presenciais ou virtuais), isso só foi possível com o restabelecimento das instituições democráticas a partir da década de 1980. Por meio destes canais, a heterogeneidade presente na sociedade civil

encontra algum espaço para manifestação, já que projetos políticos plurais só se manifestam quando a possibilidade de debate existe de fato no espaço público.

Entretanto, de acordo com Wampler e Avritzer (2004), este processo de transição foi marcado por conflitos políticos e ideológicos. Assim, as mobilizações sociais enfrentavam o empenho dos atores políticos tradicionais em refrear as reformas ao mesmo tempo em que ocorriam impasses de grandes proporções no legislativo. No campo teórico as divergências também se faziam presentes.

Após a vigência do regime militar, a sociedade civil passou por uma fase de efervescência e amadurecimento, uma vez que este foi um período de lutas pela participação na esfera pública, principalmente, por parte dos movimentos sociais. Assim, a sociedade civil brasileira ampliou sua capacidade de autonomia e autodeterminação (DAGNINO, 2002).

Ainda nesse sentido, autores como Gohn (2005) e Costa (2002) identificam a reconstrução do conceito de sociedade civil no Brasil durante o Regime Militar (1964-1985). No entanto, é somente a partir do final da década de 1980, com a reabertura política, que as análises sobre a temática “sociedade civil” entram em voga no contexto sóciopolítico nacional e no Espírito Santo. A partir da década de 1990, tornam-se parte integrante essencial dos discursos políticos. Isto se deve também pela visibilidade alcançada pela sociedade civil, de modo que impôs novas questões até mesmo aos cientistas políticos.

A Constituição Federal, em vários artigos, instituiu as principais diretrizes norteadoras do novo contexto democrático, que se expressam em elementos como “a cidadania e o pluralismo político” (Art. 1º, Incisos II e V); “[...] em caráter democrático e descentralizado da administração [...] (Art. 194, Inciso VII), [...] com direção única em cada esfera de governo [...] e participação da comunidade” (Art. 198, Incisos I e III), proporcionando a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204, Inciso II). No que se refere à participação e deliberação, garante a iniciativa popular como princípio de soberania (Art. 14, Inciso III) e prevê a participação de representante para a organização das cidades (artigo

29, Inciso XIII e XIV). Nesse sentido, a Constituição prescreve a abertura de canais de participação. Nas palavras de Santos e Avritzer (2002):

Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente abrindo espaço para prática da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 33).

No sentido de compreender a importância e a eficácia desses canais de participação, Fung (2004) desenvolve uma ampla análise acerca dos minipúblicos e sua contribuição para um aprofundamento e melhoramento da democracia. Os minipúblicos podem ser entendidos como esforços para que a esfera pública seja aperfeiçoada. Esta forma de deliberação reúne cidadãos em número grande, mas não tão grande quanto outras formas de participação institucionalizada como o voto. Outro ponto a se destacar é que eles têm um caráter mais próximo de reforma ou de reparação do que de revolução nas estruturas do Estado.

Apesar disso, os minipúblicos constituem uma importante esfera de deliberação por apresentarem uma possibilidade de aperfeiçoamento da deliberação, pois reforçam a necessidade de argumentação, o que gera aprendizado político, crítica política e controle popular. “As contribuições democráticas dos minipúblicos realmente existentes se estendem para bem além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular” (FUNG, 2004, p.175). Apesar de ocorrerem em espaços de número menor de cidadãos, podem contribuir para uma melhoria dos grandes públicos.

Na elaboração da análise das escolhas do desenho institucional dos minipúblicos, o autor elenca quatro tipos principais de minipúblicos e de que modo eles podem contribuir para o aprofundamento da democracia devido ao seu caráter participativo nos Estados Unidos e no Brasil.

O primeiro tipo trata dos fóruns educativos, que têm como objetivo a formação cidadã. Pretende que os cidadãos sejam capazes de formar e refinar opiniões políticas; o segundo tipo é o conselho participativo consultivo, que pretende, além de aperfeiçoar as opiniões dos participantes, desenvolver ligações com tomadores de decisão estaduais após ampla deliberação local. Por sua vez, o terceiro trata da

cooperação para a resolução participativa de conflitos, que tem sua versão brasileira no formato de audiências públicas. Seu objetivo é criar um relacionamento mais simbiótico com o Estado, pois se propõe a resolver, em conjunto, conflitos coletivos. O quarto tipo de minipúblico é chamado governança democrática participativa, que procura incorporar às agendas políticas as vozes dos cidadãos.

Em resumo, esses desenhos institucionais mostram que a participação direta mobilizada é o momento quando as vozes dos cidadãos são ouvidas e estes podem oferecer alguma correção às consequências lesivas que podem decorrer da prevalência do procedimentalismo. Ao mesmo tempo, a participação gera alguma equidade entre as capacidades de determinação política de agentes do Estado e da sociedade civil.

Dado que as instituições participativas trabalham com a premissa da partilha do poder, em que atores estatais e sociedade civil, simultaneamente, participam e deliberam é necessário enfrentar desafios como: a busca por consensos; a pluralização das visões de mundo e de interesses; a assimetria entre forças sociais e Estado; a promoção e a delegação de poderes de forma justa e a representatividade efetiva, como explicam Avritzer (2000) e Tatagiba (2005).

Atualmente, as instituições participativas têm sido amplamente valorizadas por diversas razões, entre elas por oferecerem a possibilidade de um canal de aperfeiçoamento da democracia na medida em que a ampliam em número de participantes ativos e, ao mesmo tempo, acentuam a qualidade da participação. Isso pode ocorrer de diversas maneiras, dentre elas:

- i)* atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; *ii)* estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil... *iv)* direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas... (AVRITZER, 2011, p. 29).

3.3 EFETIVIDADE E INCLUSIVIDADE NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

3.3.1 A efetividade dos Conselhos Gestores

Das novas prerrogativas que passaram a vigorar na agenda pública dos governos locais a partir da década de 1990, destacam-se o maior grau de autonomia para os municípios, a participação inclusiva, a descentralização administrativa e a abertura de instituições participativas (AVRITZER, 2008). Este tipo de instituição pode ser visualizado em uma variedade de desenhos institucionais, tais quais: Orçamentos Participativos, Planejamentos Estratégicos, Plano Diretor Municipal e Conselhos Gestores.

No caso de conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais (AVRITZER, 2008, p. 44.)

Com base nos dispositivos constitucionais, os Conselhos Gestores são criados como fóruns capazes de, em alguma medida, canalizar as reivindicações populares e, ao mesmo tempo, constituírem-se em esferas públicas democráticas de controle da administração pública. Como se percebe, após a Constituição de 1988, ocorreu a multiplicação dos espaços participativos nos quais a sociedade civil pode participar do processo de tomada de decisão.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) revelou a concretização normativa destas demandas na medida em que, a partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, o que viabilizou a abertura e a posterior institucionalização de um conjunto de novos canais de participação, dentre os quais se destacam os conselhos de políticas (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.125).

Sob a perspectiva do desenho institucional, trata-se de um órgão paritário de caráter interinstitucional, que funciona como uma arena de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Tatagiba (2002) ressalta que os conselhos são por essência órgãos formados para influir na vontade normativa do Estado. Além disso,

[...] não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das

atribuições que lhes foram conferidas [...]. Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil (MOREIRA, 1999, p. 65).

No que concerne à composição dos Conselhos por representantes, tanto do poder público como da sociedade civil, Tatagiba (2002) destaca, com base em Moreira (1999) que:

[...] a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, no geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto (TATAGIBA, 2002, p. 50).

A partir da análise do desenho institucional desenvolvida por Fung (2004), percebe-se a relevância que os critérios de seleção dos participantes exercem sobre os níveis de deliberação e qualidade da participação, uma vez que definem inclusive a capacidade de empoderamento. Por outro lado, Abers (2009) chama a atenção para o fato de que apenas a observação da composição dos membros de uma instituição participativa não é suficiente para se avaliar sua capacidade de inclusividade e efetividade.

Para além das prerrogativas normativas, os conselhos podem ser entendidos ainda como um meio de representação pública de deliberação e que, por sua configuração, atua para promover a participação social. Dado que trabalham com a premissa da partilha do poder, em que atores estatais e da sociedade civil, simultaneamente, participam e deliberam. Por outro lado, enfrentam desafios como a busca por consensos, a pluralização das visões de mundo e de interesses e a simetria entre forças sociais e Estado, promovendo a delegação de poderes de forma justa e com representatividade efetiva. Apesar destes entraves, segundo Avritzer (2000) e Tatagiba (2005), hoje os conselhos são atores chave da democracia deliberativa no Brasil.

O atual debate levantado pelos estudiosos da participação gira em torno da percepção acerca a operacionalidade democrática das instituições participativas. Tal preocupação conduz ao “problema da efetividade” (AVRITZER, 2011), isto porque as formas de participação se multiplicaram nas diversas áreas da gestão pública (saúde, políticas urbanas, assistência social), por isso é de fundamental importância verificar os “efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas” (AVRITZER, 2011, p. 17). Outra razão para a preocupação desses estudiosos é o aumento significativo de estudos teóricos acerca da deliberação, razão pela qual também se justifica um estudo apurado para se levantar a efetividade das decisões políticas. Pode-se definir a efetividade como:

[...] a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes (CUNHA, 2010, p.188).

Para fins de uma análise contundente, cabe investigar diferentes dimensões da efetividade, isto é, por um lado a efetividade das instituições e por outro a efetividade de suas deliberações.

As literaturas mais atuais sobre a efetividade das instituições participativas têm apontado ainda que a participação deliberativa se faz em momentos, de modo que o primeiro deles é o momento de discussão e deliberação dentro das instituições participativas, nas quais participam do debate atores tanto da sociedade civil quanto do Estado. O segundo momento seria o da implementação das políticas públicas, nas quais os agentes do Estado prevalecem. A ideia dos momentos deliberativos, amplamente discutida por Goodin (2008), ressalta que a democracia participativa ocorre em uma sucessão de etapas; deste modo, uma análise vigorosa se inclina a verificar, por exemplo, qual dessas etapas é a mais deliberativa. Cabe, portanto, analisar tanto o funcionamento quanto os resultados das instituições participativas.

Estudos recentes, como os de Faria (2005) e Faria e Ribeiro (2011), buscam investigar em profundidade quem são os atores que deliberam nos conselhos de políticas públicas e como deliberam, pois entendem que esta questão é de vital importância para se compreender a capacidade de efetividade das deliberações.

Adotam metodologias qualitativas e se preocupam em verificar as propostas dos debates, assim como as propostas organizativas em geral. Outras análises que buscam investigar a efetividade têm sua origem na preocupação dos efeitos dos processos deliberativos sobre as políticas públicas (AVRITZER, 2011).

Nas análises desenvolvidas por Fung (2004), o empoderamento de um minipúblico está ligado à sua capacidade de influenciar nas decisões do Estado. O autor está amparado na proposta de Fraser (1992), que propõe a verificação da influência política através da distinção entre público forte e público fraco. Esta proposta de verificação interessa a este trabalho por exprimir uma das maneiras possíveis de verificação quanto à efetividade de uma instituição participativa. Fung (2004) aponta as consequências que os desenhos dos minipúblicos podem gerar, dentre elas a efetividade da ação pública, devido à sua deliberação de alta qualidade, sua eficácia e legitimidade.

De acordo com Losekann (2012) e Tatagiba (2005) cabe ainda pesquisar a importância que as organizações da sociedade civil conferem aos conselhos como espaços de concretização de demandas ou de influência política, ou seja, verificar a eficácia da instituição aos olhos do ator político se constitui um indicador de efetividade (LOSEKANN, 2012, p.190).

Outro elemento do desenho institucional imprescindível para saber se a instituição está ampliando a democracia é a *inclusividade*. Aqui a entendemos como a capacidade de incluir atores políticos tradicionalmente excluídos e demandas no processo deliberativo. Abers (2009, p.121) pensa a inclusividade a partir da seguinte pergunta: “quem deveria ser incluído no processo decisório?” Para a autora, a representação desses atores, as organizações representadas, assim como a origem e as condições socioeconômicas desses membros são itens a serem investigados, pois são determinantes nos níveis de inclusividade da instituição.

Tendo em vista que por mais ampla que seja atualmente, a participação em instituições participativas ainda é limitada, uma vez que os indivíduos precisam estar ligados a alguma organização. Dada esta limitação, Almeida e Cunha (2011) destacam a necessidade de que numa análise sobre conselhos gestores, haja

atenção quanto ao processo de seleção dos representantes da sociedade civil, assim como aos processos de autorização e prestação de contas, pois estes afetam diretamente o processo deliberativo. Nesta análise deve-se verificar também a capacidade de incorporação de grupos menos mobilizados ou mais vulneráveis. Ou seja, em última análise, as autoras chamam atenção para a importância de um estudo atento à capacidade de inclusividade dos conselhos gestores.

4. INCLUSIVIDADE E EFETIVIDADE: ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO

4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DESENHO INSTITUCIONAL

Dentro do espectro de análise das instituições participativas e sua capacidade de reforçar a democracia torna-se de fundamental importância verificar o comprometimento político do governo, a disposição/engajamento da sociedade civil para a participação e a análise do desenho institucional. Sendo assim, debruça-se, nesse momento, na análise do desenho institucional do CEDH, haja vista a importância de se compreender de que modo os procedimentos ou os mecanismos de funcionamento e organização formal das instituições participativas fomentam ou engessam sua eficácia. Pois, de acordo com Lüchmann (2009), o desenho institucional compõe um conjunto de fatores decisivos para que as experiências de participação e deliberação alcancem sucesso.

Por isso, Avritzer (2008) diferencia as instituições participativas quanto à sua capacidade de inclusividade dos atores da sociedade civil, dividindo-as em, pelo menos, três tipos. No primeiro, a participação é ampliada à (quase) totalidade dos cidadãos (pelo menos no primeiro momento), tomando-se como exemplo o Orçamento Participativo, que se caracteriza como “desenho participativo de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p.45). No segundo, em que se pode identificar os conselhos gestores, a característica principal é a partilha de poder, pois representantes do Estado e da sociedade civil participam em conjunto das tomadas de decisão. O último modelo de desenho apresentado trata da ratificação pública, na qual a sociedade civil se isenta de participar da elaboração da política, encerrando sua participação no momento de referendá-la.

O autor conclui que o desenho institucional que configura a instituição participativa afeta decisivamente sua capacidade de democratizar o governo, haja vista a possibilidade de se verificar sua capacidade de inclusividade dos atores da sociedade civil e das demandas apresentadas por esta. A caracterização feita por Avritzer (2008) acerca das variações do desenho institucional indica que os

conselhos “constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (Avritzer, 2008, p.44). A eficácia do processo participativo está, conforme propõe este capítulo, ligado à forma pela qual se relacionam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e o comprometimento político.

Segundo Marques (2010), Robert David Putnam, em “Making democracy work: Civic traditions in modern Italy” (1993), desvaloriza o desenho institucional ao afirmar que este tem uma fraca influência na participação da sociedade civil – conforme apontou em estudo realizado acerca da descentralização político-administrativa na Itália e das decorrentes alterações no perfil participativo das organizações civis em distintas regiões do país. Tal estudo, amplamente conhecido na área da Ciência Política, conclui que o diferencial está muito mais nos aspectos econômicos, socioculturais e na cultura política de cada região (MARQUES, 2010).

Em resposta a este estudo, Marques (2010) aponta que Putnam (1993) conferiu um valor excessivo à cultura cívica. Por isso, argumenta que embora o desenho institucional não seja o único fator a ser considerado na verificação dos níveis de participação, também não deve ser desconsiderado, como faz o autor, uma vez que, em grande medida, as ações da sociedade civil são orientadas pelos canais aos quais ela pode se dirigir. Com base nas discussões de Almonde Verba (1963), conclui que “o modo pelo qual as instituições se dispõem a considerar as contribuições dos cidadãos reflete, de modo decisivo, naquilo que estes autores chamam de sentimento de eficácia política” (MARQUES, 2010, p.142). Em outras palavras, as ações que a sociedade civil promove se destinam de forma determinada aos canais aos quais vislumbram capacidade de reverberação:

Eu acho que é a questão de confiabilidade e credibilidade, as entidades elas confiam que a partir do momento em que você leva ao conselho aquela demanda vai ser visibilizada e... vai se adotar uma providência com relação àquilo. Ainda existe uma... eu creio que existe uma credibilidade muito forte [...] (Representante da Defensoria Pública Estadual, entrevista realizada em 11 de janeiro de 2014).

Como se pode observar a partir da entrevista supracitada, as organizações dirigem-se a um conselho gestor, entre outras razões, por acreditarem que, naquele espaço,

poderão discutir e de alguma forma alcançar o atendimento daquilo que buscam. O desenho institucional, por certo, não deve ser supervalorizado ou mesmo colocado como o único fator a ser considerado nas análises acerca dos mecanismos de participação e em sua relação com a efetividade e inclusividade de uma instituição participativa, pois há outras variantes que interferem na participação da sociedade civil.

No intuito de apontar seus limites, retoma-se o argumento de Putnam (1993), no qual as condições políticas, sociais e culturais devem ser consideradas na análise dos empecilhos ao engajamento da sociedade civil. Conclui-se, com isso, que “[...] nem todos os problemas a afetarem as democracias podem ser resolvidos a partir de um redesenho das instituições do Estado” (*apud* MARQUES, 2010, p.143). Um dos limites surge do confronto com o comprometimento político quando esse for um empecilho à implementação de alguma política pública.

4.1.1 Instrumentos de normatização do CEDH

O Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo foi instituído através da lei 5.165 de 1995 com o objetivo de

[...] investigar as violações de direitos humanos no território do Estado, encaminhar às autoridades competentes as denúncias e representações que lhe forem dirigidas, estudar e propor soluções de ordem geral para os problemas referentes à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana (ESPÍRITO SANTO, Lei 5.165 de 19 de dezembro de 1995).

Entre as competências dispostas na lei está a instituição do regimento interno, como também o recebimento e encaminhamento de denúncias às autoridades, petições ou queixas oriundas de qualquer pessoa ou entidade que tratem de casos em que direitos individuais ou coletivos sejam violados. Do mesmo modo, a representação junto aos poderes do Estado para a instauração de processos administrativos visando à responsabilização por violação de direitos humanos; a difusão para a conscientização dos instrumentos legais de proteção; a manutenção de intercâmbio cooperativo com entidades e órgãos públicos ou privados de atuação nacional e internacional de defesa de direitos humanos.

Para o cumprimento das atribuições, a lei garante ao CEDH a requisição de documentos e suas cópias em órgãos municipais, estaduais e federais e a realização de diligências com tomada de depoimentos nos casos de apuração de fatos ou denúncias, assim como está garantido o acesso às dependências de unidades prisionais e estabelecimentos que custodiam pessoas.

Na época de sua criação, o CEDH ligava-se, estruturalmente, para fins de dotação orçamentária e administrativa, à Secretaria de Justiça e Cidadania. Compõe-se pelo Conselho Pleno, formado pelo colegiado de representantes, do qual fazem parte os membros da sociedade civil, os representantes dos órgãos públicos nomeados pelo governador e a diretoria executiva, cuja composição se dá pela eleição de um presidente e um vice a cada dois anos eleitos, podendo ser reconduzidos por igual período.

No que se refere à composição, o documento prevê que estejam representados dois funcionários do poder executivo, sendo um proveniente da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania – indicado por seu secretário – e um da Defensoria Pública Estadual – indicado pelo defensor geral; um advogado representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Espírito Santo; um representante do Ministério Público, indicado pelo procurador geral da Justiça; do Poder Legislativo, um representante indicado pelo presidente da Assembleia Legislativa Estadual; do Poder Judiciário, um representante indicado pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado; e da Universidade Federal do Espírito Santo, um representante indicado pelo reitor.

A sociedade civil, por sua vez, garante sua participação através da representação de seis integrantes de entidades de defesa de direitos humanos com atuação e reconhecimento local e que tenham personalidade jurídica. Quanto às demais categorias e órgãos que a lei não faz menção, poderão participar através de seus representantes por meio do acompanhamento das discussões, deliberações, diligências e de demais atos. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 5º, há garantia de representação e voz às Polícias Federal, Civil e Militar no decurso de sua participação nas reuniões.

Cabe notar que os artigos 9º e 10º tratam da instauração de um prazo de 30 dias para que seja apresentada ao governador a indicação dos membros, em que o chefe do executivo deve ceder posse para que o conselho seja, de fato, instalado.

Embora a lei de criação, datada de 1995, trate no artigo 2º da atribuição do conselho de elaborar o regimento interno e o tema fizesse parte das preocupações e deliberações do conselho desde a sua criação, somente em 2010 foi possível a publicação do regimento através da Resolução nº001, de 08 de novembro de 2010.

Esse espaço temporal pode ser explicado, num primeiro momento, por problemas de ordem institucional, pois foi somente em 1999, através da publicação do decreto nº 927-P, que os membros do poder público e da sociedade civil tomaram posse. Passados esses anos, a discussão em torno da elaboração de um regimento interno sempre esteve presente, mas somente a partir da reestruturação organizacional ocorrida a partir da gestão 2009-2010 foi publicado.

Entre as determinações do documento, verifica-se a alteração de vínculo organizacional. A lei de criação instituiu o vínculo do CEDH à Secretaria de Estado da Justiça. O regimento interno, entretanto, estabeleceu o vínculo do Conselho à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, que, atualmente, está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH). Tais alterações decorrem, em grande medida, do conflito entre o CEDH e o governo do estado, haja vista a reivindicação do colegiado pela criação de uma secretaria de estado de direitos humanos, a fim de alcançar maior autonomia e capacidade de ação e execução de suas propostas.

De acordo com o regimento interno, o CEDH é regido pela Lei 5.165/95 e pelo próprio regimento, assim como pelas resoluções expedidas pelo órgão, possuindo

[...] caráter permanente, propositivo, consultivo e deliberativo, tem por finalidade zelar pelo respeito e promoção dos direitos humanos no Estado do Espírito Santo e propor soluções para os problemas referentes à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana (CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO, 2010, p.1).

Apesar do caráter propositivo, consultivo e deliberativo encontrado no regimento, a lei de criação não enumera essas atribuições, evidenciando a responsabilidade no

recebimento e acompanhamento de denúncias e investigações que tratem de violações de direitos individuais e coletivos, o que limita sua capacidade de influenciar as decisões de estado e propor políticas públicas, como sugere o inciso XIII do artigo 4º: “participar da formulação da política estadual de direitos humanos e monitorar a sua implementação”. Ideia corroborada pela seguinte fala:

[...] esses outros conselhos são deliberativos, como o CONEAS é deliberativo, o conselho de saúde é deliberativo, mas o conselho de direitos humanos não é. Então, as decisões do conselho de direitos humanos elas são muito mais difíceis de ser cumpridas. Por que? Porque não têm caráter impositivo (Representante da Secretaria de Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Já se pode concluir, para fins de análise da efetividade da instituição, que em razão do texto de lei, não existe obrigatoriedade de cumprimento das deliberações ocorridas no interior do CEDH, dada a inexistência de uma vinculação obrigatória entre as deliberações do conselho e as decisões do Executivo ou da administração pública. De acordo com a análise de Marques,

Deve-se atentar para o fato de que a configuração do desenho institucional não é uma tarefa puramente administrativa ou técnica, mas que, na verdade, carrega fortes componentes políticos. Ou seja, é preciso considerar a força de interesses políticos quando da formatação destes mecanismos, bem como as resistências quanto, por exemplo, ao compartilhamento de poder por parte dos representantes (MARQUES, 2010, p.150).

Essa interpretação traz mais uma vez à tona a importância do desenho institucional para a efetividade da deliberação de uma instituição participativa. Pois, como se pode verificar no CEDH, apesar de ser um órgão responsável pela gestão das políticas de direitos humanos e pela condução da garantia de direitos no estado, torna-se limitado pelo seu desenho institucional, que em grande medida cerceia sua capacidade de enfrentamento e cobrança do cumprimento de suas deliberações, conformando-se muito mais como órgão de suporte ao poder público devido a seu caráter mais propositivo do que deliberativo com poder de agenda, cujo rebatimento é o comprometimento de sua efetividade.

O regimento trata ainda, de forma detalhada, da organização do conselho, apontando a composição do conselho pleno, a duração, data das reuniões ordinárias e extraordinárias, formas e prazos de convocação e as regras de quórum mínimo.

Do mesmo modo, traz a ordem dos procedimentos em que se realiza a eleição da diretoria e as atribuições específicas do presidente, entre as quais se destacam:

a) convocar e presidir as sessões plenárias ordinárias e extraordinárias do Conselho e da Diretoria; [...] c) apresentar ao Plenário as proposições, questões ou matérias que tiverem sido objeto de prévio parecer de Relatores ou de Comissões Especiais, ou ainda, que não tenham sido necessidade de prévio parecer; [...] e) solicitar informações e formular consultas às autoridades públicas nos limites da competência legal do Conselho [...]; h) cumprir e fazer cumprir as deliberações do CEDH; [...] l) solicitar ao Poder Executivo, após indicação do Plenário, que adote medidas complementares de caráter orçamentário e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho (CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 10).

No que tange ao curso dos processos internos, o artigo 26º institui que as demandas que chegam à diretoria devem transformar-se em processo que posteriormente deve ser encaminhado para um conselheiro relator e, em seguida, encaminhado para o conselho pleno, assim como deixa claro todo o procedimento pelo qual deve passar.

Desde 2009, para fins de normatizar os procedimentos relativos ao preenchimento das vagas referentes à sociedade civil no Conselho Estadual dos Direitos Humanos para o biênio, determinou-se a composição de uma comissão eleitoral composta por três membros do conselho pleno, em seguida procede-se a publicação do edital num prazo de 60 dias anteriores à data da eleição. De acordo com o artigo 28º, o edital deve conter:

I – prazo para registro das entidades interessadas em compor o Conselho Estadual dos Direitos Humanos; II – requisitos para o deferimento do registro pela Comissão Eleitoral; III – data de realização de Assembleia Geral entre as entidades previamente registradas para a eleição das seis que comporão o CEDH; IV – regras do funcionamento da Assembleia Geral (CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO, 2010, p.12).

A partir da publicação do edital, as entidades interessadas protocolam os processos nos quais se anexam a documentação que comprove seu registro formal e as intenções de participar do processo eleitoral. Posteriormente, são encaminhados à comissão eleitoral para apreciação e passa-se à publicação no Diário Oficial daquelas instituições que tiverem sua inscrição deferida.

Tal procedimento foi adotado a partir de uma série de medidas empregadas por Bruno Toledo, cuja gestão caracteriza-se por uma maior institucionalização e “profissionalização” do CEDH no intuito de alcançar maior legitimidade frente ao poder público. Verifica-se, deste modo, uma pré-seleção das organizações da sociedade civil, pois se torna imprescindível para a participação no pleito a formalização de registro, como o registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Na análise de Lüchmann (2009), isso pode significar que:

A introdução desses setores mais organizados e capacitados tende também a afastá-los de uma atuação mais organizativa ou mobilizatória de base, em direção a uma investida institucional que absorve, frente à complexidade dos temas e políticas, o tempo, a energia e os recursos dessas lideranças sociais (LUCHMANN, 2009, p. 11).

Nas palavras da autora, esse processo de “profissionalização” pode gerar uma espécie de elitismo associativista, na medida em que limita a incorporação de organizações da sociedade civil e cujo resultado é um perfil restrito dos participantes do conselho, o que reduz sua inclusividade a organizações mais estruturadas e o torna “menos plural”.

Isso se coaduna com a crítica elaborada por Chatterjee (2004) acerca do caráter restritivo da “sociedade civil” e, por isso, propõe a ideia de sociedade política, por compreender que esta pode atravessar as linhas legais que colaboram para que as condições de inclusividade dos atores se limitem àquelas que alcançam um formato institucional determinado.

Além disso, Chatterjee (2004) aponta que os critérios que balizam a escolha dos representantes da sociedade civil têm sido amplamente questionados dentro dos estudos acerca da participação, principalmente por conta das diferentes formas de se compreender o que é a sociedade civil, o Estado e a própria democracia, pois partem do levantamento de questões acerca da representatividade das organizações que compõem o conselho e que de fato representam a sociedade civil em geral, observando em que medida elas têm maior legitimidade para participar dos conselhos e que critérios definem se as organizações alcançam maior ou menor legitimidade.

4.2 ATUAÇÃO DO CEDH: UMA RETROSPECTIVA ANALÍTICA

4.2.1 Gestão 2009-2010: os direitos humanos levados para o debate internacional

O biênio 2009-2010 inicia-se com a indicação dos representantes titulares das seguintes organizações:

Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (CADH);

Centro de Defesa dos Direitos Humanos – Regional Sul;

Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Colatina;

Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos de João Neiva;

Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH Serra);

Associação de Mães e Familiares de Vítimas da Violência (AMAFVV).

As vagas em regime de suplência foram ocupadas por:

Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (CADH);

Centro de Defesa dos Direitos Humanos – Regional Sul,

Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Colatina;

Associação Capixaba de Redução de Danos (ACARD);

Associação de Pastores Evangélicos da Grande Vitória (APGV);

Cáritas Arquidiocesana de Vitória.

Cabe observar que, neste biênio, o membro representante da Assembleia Legislativa não assumiu seu assento junto ao órgão, figurando vacância por parte da casa legislativa.

Neste mandato foram eleitos para compor a diretoria Bruno Alves de Souza Toledo (CADH) para o cargo de presidente e Luiz Antônio Dagiós (UFES) como vice-presidente. A secretaria geral ficou a cargo de Gilmar Ferreira de Oliveira (CDDH Serra) e Márcia dos Santos Neves para a função de secretária adjunta.

Durante a gestão 2009-2010 foram realizadas duas audiências com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), cuja finalidade era discutir e buscar soluções para a situação em que se encontrava o sistema prisional no Estado. Também foram firmadas parcerias com as ONGs Conectas Direitos Humanos e Justiça Global para tratar tanto do sistema prisional quanto do sistema socioeducativo no Espírito Santo, com vistas a articular ações que pudessem ser tomadas para além do âmbito local. Realizou-se também uma reunião para discutir a abordagem dispensada ao segmento LGBT no município de Vila Velha.

Diante do caos verificado no sistema prisional e socioeducativo no Estado, o CEDH realizou inspeções como instrumentos de fiscalização utilizados para verificar as condições dos estabelecimentos penais e unidades de cumprimento de medidas socioeducativas. Desse modo, foram realizadas 27 inspeções às unidades prisionais, como casas de custódia, presídios, centros de detenção provisória, carceragens da polícia federal e unidades de segurança máxima. Além disso, foram realizadas visitas às unidades prisionais femininas e unidades de internação social voltadas à reabilitação socioeducativa de menores de idade.

Diante do insucesso das denúncias em nível local, iniciou-se parceria com as Organizações Não Governamentais Justiça Global e Conectas Direitos Humanos, que conduziram o CEDH ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual ocorreu a apresentação do dossiê que denunciava a conjuntura capixaba em torno da situação do sistema prisional e socioeducativo no estado, no evento da 13ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra (Suíça), intitulado “Direitos Humanos no Brasil? Violações no sistema prisional - o caso do Espírito

Santo”. A sessão contou com a participação de representantes do governo estadual e federal e teve como uma de suas consequências a resolução de parte das demandas e a ampla divulgação do caos ao qual se encontrava o Espírito Santo.

No intuito de publicizar seu posicionamento acerca das violações de direitos humanos, gerar interlocuções com a sociedade civil “fora do conselho” e dar visibilidade ao trabalho do mesmo e à situação deplorável vivida no estado, o órgão lançou mão da emissão de notas públicas como mecanismo de manifestação do Conselho sobre diversos temas conjunturais. Como resultado, verificou-se a mobilização de outras organizações acerca de tais temas, amparadas pelos conteúdos das notas emitidas pelo CEDH. No total foram emitidas 11 notas públicas, que, em sua totalidade, versavam sobre situação carcerária, sistema prisional, questões de violência e segurança pública.

No que tange às relações interinstitucionais, verifica-se a integração de outras instâncias participativas de decisão e posicionamento público quanto à defesa e promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, ganha destaque a atuação do presidente Bruno Alves de Souza Toledo por sua participação nas seguintes entidades: Coordenação Estadual do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; Conselho Estadual Penitenciário; Coordenação do Programa de Ética e Transparência Eleitoral (PRETE); Grupo de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execuções de Medidas Socioeducativas; Conselho Gestor da Casa Abrigo para Mulheres Vítimas da Violência; Grupo de Trabalho sobre Políticas Estaduais de Direitos Humanos.

Com o objetivo de atuar no processo de educação em direitos humanos, buscou-se, a partir do diálogo com as escolas, com a mídia e com a sociedade de um modo geral, a mobilização de inúmeras entidades para a realização da Semana Estadual dos Direitos Humanos. Nela se realizou, também, o Prêmio Estadual de Direitos Humanos²⁶.

²⁶Conforme instituído pela Lei nº. 7.709/2004, disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em 20.abr. 2014>.

No âmbito do Poder Executivo, dada a proximidade do pleito do ano de 2010, buscou-se a elaboração de uma ação que compromettesse o Governo do Estado com a agenda de direitos humanos. Assim, elaborou-se o “Pacto pelos Direitos Humanos”, em que foram elencadas 14 grandes questões a serem enfrentadas pelo governo, juntamente com o compromisso da assinatura do Plano Estadual de Direitos Humanos e do Programa Estadual de Educação em Direitos Humanos. As questões foram apresentadas durante as reuniões realizadas pelo CEDH aos candidatos a governador, senador e deputados estaduais e federais.

Ainda no sentido da fiscalização e acompanhamento da campanha eleitoral, foi organizado o Comitê Popular de Acompanhamento Eleitoral, no qual se reuniram cerca de 20 organizações da sociedade civil com interação direta com o Tribunal Regional Eleitoral, para o qual o comitê pretendia apresentar denúncias. Na mesma intenção, realizaram-se manifestações públicas contra a corrupção eleitoral e a realização da campanha “Todos Contra a Hipocrisia”, que acompanhava as propostas dos candidatos que pudessem comprometer a dignidade humana, como as propostas pela redução da maioria penal, contando, também, com o apoio das demais entidades de direitos humanos no estado.

Desde o período no qual se firmou o pacto, ficara evidente aos candidatos a demanda pela criação de uma secretaria de direitos humanos, entendida como um organismo próprio para a construção e execução da Política Estadual dos Direitos Humanos. Ao invés disso, o governador eleito anunciou a criação de uma subsecretaria de direitos humanos e de uma secretaria de assuntos prisionais e socioeducativos. Em resposta, verificou-se um posicionamento contrário por parte do CEDH e do Conselho da Criança e do Adolescente (CRIAD). Como solução provisória, efetuou-se um acordo no qual se criou o Grupo de Trabalho com representação governamental, que visava elaborar uma proposta de política de direitos humanos para o Espírito Santo.

Nesse período de gestão do CEDH, foi possível observar o processo de fortalecimento institucional propiciado pelas ações empreendidas pelo presidente Bruno Alves Toledo, no sentido de aprovar e publicar o regimento interno da instituição, reinterpretar as regras de representação e de normatização do processo

eleitoral. Assim, o CEDH passou a ter um caráter institucional e balizado por dispositivos normativos, com vistas a garantir maior legitimidade ao conselho enquanto instituição.

[o regimento interno] dá uma outra organização mais formal é... normatiza, normatiza a eleição, com regulamento da eleição, regimento da eleição com edital publicado, essas coisas todas, então, isso a partir de 2009. Essa interpretação, ela surge é... A eleição que o Bruno foi presidente, você vai ver que a eleição seguinte a gente já fez com toda essa normatização, você vai encontrar os editais, você vai encontrar os regimentos, vai encontrar a ata da eleição, essa coisa toda, isso anteriormente não tinha essa, também por boa fé, porque era momento foi quase de inauguração disso aqui, é... nem o Poder Executivo se atentou para isso e nem a sociedade civil, a sociedade civil tocou assim, vamos é... fazer isso com que fazendo mecanismos, criando mecanismos pras organizações (Representante do CADH, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Além disso, as ações de enfrentamento do poder público – como verificado na apresentação do relatório levado à ONU – de acompanhamento da campanha eleitoral e de mobilização em manifestações de rua vislumbravam alcançar maior efetividade e publicização do CEDH enquanto espaço de participação e de colocação de demandas relativas a direitos humanos.

Internamente, observa-se ainda reflexos dessas mudanças no que se refere à atuação das entidades:

O CEDH ele principalmente no governo Paulo Hartung, segundo mandato ele adotou uma postura muito, muito de enfrentamento ao governo, coisa que outras entidades não fizeram e de certa forma isso serviu pra alavancar tanto a atuação do próprio conselho quanto da...daquelas entidades que ali estavam presentes (Representante da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; entrevista realizada em 28 de janeiro de 2014).

4.2.2 Mudanças no perfil de atuação e na estrutura normativa a partir da gestão 2011-2012

A designação dos membros do CEDH foi publicada através do decreto 873-S, no Diário Oficial dos poderes do Estado em 08 de abril de 2011. Nesta, foram eleitos, para ocupação dos assentos destinados à sociedade civil:

Cáritas Diocesana de São Mateus;

Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH Serra);

Centro de Defesa dos Direitos Humanos "Dom Tomás Balduino" (CDDH Sul);

Mitra Arquidiocesana de Vitória;

Sindicato dos (as) Trabalhadores (as) em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES);

União de Negros pela Igualdade (UNEGRO).

A partir dessa gestão, colocaram-se em prática as reinterpretações do regimento interno, que tinham o objetivo de normatizar o edital de eleição para as vagas da sociedade civil, já que até então a representação da sociedade civil era dada pela indicação de doze organizações das quais se distribuíam seis para o cargo de titulares e seis para os cargos em regime de suplência, sendo que cada uma dessas vagas era representada por uma organização, de modo que se garantia entre suplentes e titulares a representação de doze organizações. A mudança objetivou redistribuir as vagas de modo que as organizações eleitas para as vagas de titulares passassem a ocupar também a vaga de suplência.

A partir dessa mudança, observa-se uma intenção em alterar a inclusividade dos atores da sociedade civil, pois foi verificado que as instituições representadas no nível de suplência tendiam a ser pouco participativas e com pouco poder de barganha. A partir da mudança implementada, diminuiu-se o número de organizações representadas, mas ganhou-se, por outro lado, a unidade maior, assim como a melhora da representação das organizações, pois os suplentes da mesma instituição podem substituir e apoiar mutuamente com mais propriedade. A ideia é de que “as instituições ao mesmo tempo contem e criem poder. As mudanças institucionais caracterizam-se por mudanças nas regras e procedimentos que alteram esta distribuição de poder” (LUCHMANN, 2002, p.60).

Compreende-se que esta “reinterpretação” do regimento interno constituiu-se para além de uma intenção de normatização e formalização do conselho:

Quando Bruno chegou à presidência, acho que foi em 2009, nós fomos reinterpretar a lei e nós percebemos que havia um erro que não era só da gente, era de todo mundo de que a compreensão da lei, que permitia que uma assembleia da sociedade civil escolhesse um titular e um suplente da mesma, e a intenção era exatamente fazer com que mais entidades estivessem presentes [...] fomos compreender que nós estávamos falando de entidade, qual é a questão de fundo? [...] nós percebemos depois que essa interpretação estava errada e aí que... nós fomos fazer uma outra normatização (Representante do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra, entrevista realizada em 30 de janeiro de 2014).

Essas mudanças no sentido da institucionalização e formalização dos procedimentos no âmbito do conselho trouxeram também como consequência uma significativa alteração na inclusividade das instituições que representam a sociedade civil. Houve uma diminuição significativa de organizações representadas, por um lado, mas por outro a possibilidade de que cada uma alcançasse maior apoio mútuo e representatividade. Além disso, garante-se com esta mudança uma continuidade de ações e discursos com a manutenção da mesma organização em caso de saída do titular. A legitimidade da alteração da norma está no fato de que sua validação se ampara na discussão ampliada a todos que por ela são afetados (NOBRE, 2004).

Nessa gestão, o conselho promoveu a audiência pública “Abordagem de pessoas em situação de rua na perspectiva dos direitos humanos”, a audiência pública de validação do Programa Estadual de Direitos Humanos e do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, a Vigília pela Assinatura do Programa Estadual de Direitos Humanos e do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, ocorrida em frente à sede do governo em Vitória. Além disso, reuniu-se com o desembargador Pedro Valls Feu Rosa com o objetivo de discutir a situação dos direitos humanos no Estado e o papel do judiciário no cumprimento das demandas.

Também foram desenvolvidas atividades em parceria com outras organizações no estado. Como exemplo podem ser citadas a série de manifestações públicas que objetivavam sensibilizar a população e enfrentar a posição do governo sobre os mais diversos temas, assim como a participação nas audiências que visavam a discutir homofobia e políticas públicas, educação quilombola, enfrentamento do abuso sexual, políticas públicas sobre drogas, implicações e desafios para a efetivação da Lei Maria da Penha, agrotóxicos e seus efeitos à humanidade, implementação da

obrigatoriedade do ensino médio no Espírito Santo, como também o Seminário Internacional de Direitos Humanos da OAB.

Dentro do viés de atuação a que se refere a fiscalização e acompanhamento das condições das unidades prisionais e socioeducativas, foram realizadas cerca de 19 inspeções que resultaram em relatórios²⁷, debatidos nas reuniões por apresentarem comprovação de violações de direitos humanos.

A emissão de notas públicas continuou a ser utilizada como instrumento pelo qual o CEDH pode publicizar seu posicionamento quanto à condução dos direitos humanos no estado e cobrar a adoção de medidas reparadoras. Os principais assuntos a que se referem são a situação que se encontram a educação e a saúde pública no estado, pena de morte, repúdio a manifestações de homofobia, inclusive no âmbito do governo federal, e violação de direitos humanos, principalmente ocorrida no interior das unidades prisionais e socioeducativas.

A presença em instâncias de participação constitui-se um importante mecanismo de ação e de viabilização das demandas que se originam no interior do CEDH. Nesse sentido, o Conselho participou da Comissão Permanente de Enfrentamento à Tortura do Tribunal de Justiça, do Fórum Justiça e Sociedade do Tribunal de Justiça, do Conselho Penitenciário e do Fórum Capixaba de Segurança Pública. Houve ainda a participação no Grupo de Acompanhamento das Execuções Penais do Tribunal de Justiça, na Coordenação Estadual do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, na Coordenação de Conselhos das Comunidades e no Grupo de Acompanhamento das Execuções Penais do Tribunal de Justiça.

Entre os eventos realizados, destaca-se a III Semana Estadual dos direitos humanos, cujo tema foi “Direitos Humanos para todos: você tem direito a ter direitos”, entre as atividades realizadas no sentido de visibilizar ações de direitos humanos com viés educativo e informativo, além do concurso de redação entre os alunos da rede pública de ensino e a Caminhada pelos Direitos Humanos. Verifica-se, nessa gestão, uma maior pluralização dos temas e das demandas em relação ao

²⁷Os relatórios podem ser acessados em:<<http://www.tjes.jus.br/portaldireitoshumanos/index.php/publicacoes/relatorio>>.

período anterior, em que se voltavam, prioritariamente, para o enfrentamento político quanto à gestão do sistema prisional e socioeducativo. No momento posterior às denúncias na ONU, quando se observa uma resolução parcial das celas metálicas, possibilitou-se ao conselho um maior direcionamento a outras demandas relativas aos direitos humanos, conforme é possível observar no perfil da participação descrito pelos membros:

[...] a gente via isso no Governo Paulo Hartung, o Governo Paulo Hartung tinha muito, muito conflito, a entidade e o poder público eles iam lá pra defender o governo, entendeu? Ostensivamente, hoje até que não. Hoje já tem, já há uma tentativa de uma construção mais compartilhada [...]. Esse último mandato ele já... vem mais numa postura de construção coletiva, diversa da composição quando era do Governo Paulo Hartung, que ... os caras iam lá soldado, ia soldado que ia pra guerra, que ia lá pra defender com unhas e dentes o governo. Esse não, esse já as últimas composições eles já tinham, já mais um perfil de construção mesmo, coletivo. (Representante da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, entrevista realizada em 28 de janeiro de 2014).

Ao final dessa gestão, verifica-se uma ampliação empreendida pelo CEDH em seus eixos de atuação diversos daqueles já trabalhados com maior ênfase:

[...] o conselho a partir de 2009, 2008 2009 ele deu uma alavancada, entendeu? Ele deu e ele procurou sair desse foco sistema prisional e sistema prisional e sistema socioeducativo. (Representante da Secretaria de Estado da Justiça, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Essa mudança no perfil de atuação do CEDH foi possibilitada pelo alcance de uma maior legitimidade em relação ao governo e reconhecimento por parte da sociedade civil, que teve como rebatimento uma “pluralização da agenda” no sentido de destacar a necessidade do reconhecimento e da garantia de direitos culturais, ambientais e econômicos.

4.2.3 Gestão 2013-2014: consolidando as conquistas em direitos humanos no campo da política

No mandato que tem vigência entre os anos de 2013- 2014 foram eleitas como organizações da sociedade civil na representação do CEDH:

Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos (CADH);

Centro de Defesa dos Direitos Humanos “Dom Tomás Balduino”;

Coletivo Fazendo Direito;

Observatório Capixaba de Juventude;

Sociedade Colatinense de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos;

União de Negros pela Igualdade (UNEGRO).

A fim de que as organizações eleitas pudessem tomar posse e iniciar suas atividades, era necessário que o governador do Estado assinasse o documento de validação da eleição para que o mesmo fosse publicado no Diário Oficial do Estado. Entretanto, por mais de dois meses o documento aguardou assinatura por parte do chefe do Executivo. Logo em seguida, as atividades do CEDH foram novamente paralisadas, pois o secretário executivo solicitou desligamento de suas atividades e para que a substituição ocorresse também era necessário que o governador nomeasse outro funcionário, o que também tardou em meses a ocorrer.

Deste modo, no interregno entre março e setembro do ano de 2013, as atividades do CEDH foram suspensas. Diante de tal postura por parte do executivo, as organizações eleitas como representantes da sociedade civil manifestaram-se no sentido de cobrar a assinatura dos termos de validação, mas por diversas vezes não obtiveram resultados nem mesmo uma justificativa para tal morosidade no processo.

Em setembro de 2013 os conselheiros representantes da sociedade civil tomaram posse e a secretaria executiva, retomou suas funções. Esse episódio evidenciou uma postura de pouco comprometimento por parte do Governo do Estado em prover condições de funcionamento para CEDH; cabe relevar sua importância dado que se trata do órgão responsável pela condução das questões de direitos humanos no estado do Espírito Santo.

4.3 INCLUSIVIDADE

4.3.1 Perfil das organizações da sociedade civil

Neste tópico, objetiva-se apresentar o perfil das organizações da sociedade civil que compuseram o CEDH desde a gestão 2009-2010, caracterizando-as a partir de seus objetivos e estratégias de atuação.

Nesse sentido cabe destacar que a Associação de Pastores Evangélicos da Grande Vitória (APEGV), fundada em 1981, tem caráter religioso e beneficente. De acordo com o estatuto da organização, visa a, principalmente, integrar os pastores evangélicos da Grande Vitória; promover a integração interdenominacional; promover auxílio social, educacional e espiritual aos associados bem como à sociedade em geral, além de representar seus associados [pastores evangélicos] junto aos poderes públicos.

A Associação de Mães e Familiares de Vítimas da Violência (AMAFVV) é uma organização fundada em 1999 por Maria das Graças Nascimento Narcot, após indignação devido ao assassinato de seu filho por policiais militares. Atua com o objetivo de colaborar com a atuação de mães e de familiares de sujeitos vítimas de violência. Atua, também, a partir do recebimento de denúncias para colaborar no apoio aos denunciantes, cujas principais queixas tratam da violência policial ou da ocorrida em instituições prisionais no próprio estado.

A União de Negros pela Igualdade (UNEGRO) é uma organização do movimento negro fundada em 14 de julho de 1988, em Salvador, e está presente em 24 Estados. Objetiva o combate ao racismo e a toda forma de discriminação e opressão social. Atua no sentido de buscar cidadania e igualdade de oportunidades através de ações de conscientização. Está no Espírito Santo desde 2004, com ações como palestras e eventos. Sua organização interna conta com uma Coordenação Nacional, Executiva Nacional e Secretaria Nacional, sediadas em São Paulo.

Associação Capixaba de Redução de Danos (ACARD) é uma ONG que tem como foco o trabalho de prevenção de doenças e promoção de saúde, com ações voltadas à orientação, disponibilização de preservativos e à capacitação de agentes de

saúde, além de ter uma atuação de âmbito político voltada para práticas de participação e controle social. Prioriza o apoio à população LGBT, usuários de drogas e população de rua.

O Observatório Capixaba de Juventude foi fundado em 2010 e é uma ONG que se origina a partir de um grupo de jovens militantes que reivindicavam políticas públicas para a juventude no estado. É composta pela ação integrada de estudiosos, assistentes sociais, cientista social e do Direito, com objetivo de debater questões da juventude no estado, atuando principalmente na área da produção de estudo, pesquisas, debates e cursos de capacitação. De forma concreta, busca diálogo permanente com outras entidades da sociedade civil e com jovens para discutir políticas públicas ou também nas mobilizações/manifestações juvenis do Espírito Santo.

O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) é uma organização que tem origem a partir de uma articulação dos representantes do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) do Espírito Santo. Criado em 1988, emergiu da coordenação da ação de movimentos sociais e organizações civis, atuando na defesa dos direitos humanos e fomentando a criação de associações de moradores, sindicatos trabalhistas e outras formas de organização popular. Originado de uma Comissão de Direitos Humanos da Igreja Católica, era composto por integrantes das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e por militantes de movimentos locais, sobretudo, associações de moradores, sindicatos e partidos políticos de esquerda. Sua atuação compreende os níveis local e estadual e suas principais conquistas são determinadas políticas de direitos humanos, como criança e adolescente, violência, saúde, educação, moradia, bem como a gestão participativa nos governos.

A Cáritas Diocesana, criada em 1967, é uma entidade civil beneficente de assistência social de fins não econômicos. Faz parte da rede de atuação social da Igreja Católica, desenvolvendo ações na área de assistência social. Desenvolve ações integradas à Pastoral do Menor e outras pastorais sociais, com grupos organizados das paróquias, movimentos sociais. Possui parcerias com instituições governamentais e não governamentais. Como organização congênere observa-se a

Mitra Arquidiocesana de Vitória, que também faz parte da estrutura da Igreja Católica, entretanto representa o bispado como pessoa jurídica.

O Sindicato dos (as) Trabalhadores (as) em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES) tem origem na UPES, que passou a ser a União dos Professores do Espírito Santo (UPES) em 1978. Contudo, somente em 1989, a partir de sua unificação com a Associação dos Orientadores Educacionais (AOEC) e com os Supervisores Escolares (Assec), a UPES se transformou em sindicato. Fundou-se, assim, o SINDIUPES, tendo como principal bandeira de luta o lema “Em defesa da escola pública gratuita e para todos”. Atua em espaços de participação e reivindicação de melhores condições de trabalho aos trabalhadores da educação.

A Associação em Defesa dos Direitos Humanos (Coletivo Fazendo Direito) se trata de uma organização sem fins lucrativos ou econômicos, originada a partir do movimento estudantil da Faculdade de Direito de Vitória, que tem como objetivos principais a promoção da educação popular em Direitos Humanos; a proposição de ações individuais e coletivas, a realização da defesa, em Juízo ou fora, de grupos como negros, crianças e adolescentes, mulheres, população LGTB, indígenas, quilombolas e populações sem teto e sem terra; a promoção de estudos e pesquisas em Direitos Humanos, Direitos Fundamentais, Direito Penal, Direito Processual Penal, Criminologia, Segurança Pública, Violência e matérias afetadas por sua finalidade. Assim, sua missão está concentrada na multiplicação e estímulo à promoção dos valores universais, sobretudo: dos direitos humanos, da ética, da paz, da cidadania, da educação, da democracia, tendo como foco a defesa dos direitos humanos.

A fim de cumprir seu propósito, a entidade atua por meio da execução direta de projetos, programas ou planos de ações, da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos ou econômicos e a órgãos do setor público que atuam em áreas afins. No presente momento a organização se dedica a uma ação judicial em favor da lei de cotas para negros nos concursos públicos de Vitória.

O Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (CADH) originou-se a partir de uma articulação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), ocorrida no Espírito Santo em 1999, momento no qual o movimento organizava sua regionalização no país. No Espírito Santo, forma-se com o objetivo de apoiar as demais organizações de direitos humanos existentes no estado. Em termos jurídicos é denominada ONG. Atualmente é gestora do Programa de proteção a vítimas e testemunhas (PROVITA), que objetiva o enfrentamento de formas institucionalizadas de violência, e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM). Atualmente, a organização tem atuado ainda com cursos e formações em direitos humanos, além de empreender ações de denúncia de violações de direitos humanos.

4.3.2 Determinantes da inclusividade participativa

No intuito de verificar a capacidade de inclusão dos atores da sociedade civil no interior do CEDH, lançamos mão de uma análise sobre o conceito de inclusividade, que, numa definição ampla, trata da capacidade que as instituições possuem de incluir os atores políticos nos processos decisórios. Nesse sentido, buscamos, além de investigar “quem participa”, incluir uma análise acerca das organizações representadas aliada aos demais fatores determinantes – o modo como participam, por exemplo. Para tanto, levamos em conta o caráter da participação encontrado nos dados sobre a presença nas reuniões, a autoria das propostas, os assuntos deliberados. Esses dados levam-nos à ideia de que é possível estudar uma inclusividade das demandas pelos participantes, no sentido de se questionar as condições de inclusividade das questões que lhe são demandadas.

No que se refere à participação das organizações da sociedade civil, insta destacar que o debate acerca da legitimação da inclusividade é apontado pela literatura como um fator de grande relevância. De modo geral, estudos apontam para uma série de críticas que incidem sobre as instituições participativas. É o que aponta o estudo de Alencar *et. al* (2013), no qual verifica-se, entre as críticas às instituições participativas, a ideia de que a representação dos membros carece de uma

autorização formal do conjunto mais amplo da sociedade, haja vista que a seleção de conselheiros não conta com a anuência de toda a sociedade que representa e nem mesmo de todas as organizações que representa.

Diante dessa crítica, cabe ressaltar a ideia de que, nas instituições participativas, a legitimidade origina-se muito mais na qualificação e na expertise dos atores em sua afinidade com o tema, na possibilidade de ampliação dos espaços participativos e na correção de espaços políticos de exclusão do que nas eleições propriamente ditas (que se amparam numa autorização formal). Tal aspecto demonstra que a legitimidade de tais atores advém de outros critérios que não a autorização pela via eleitoral, como se observa nos espaços tradicionais de participação da política (representativa por excelência) (ALENCAR *et. al*, 2013).

Por outro lado, sobre a representação dos membros do poder público incide outra gama de críticas e questionamentos, tal como se pode observar nos estudos que objetivam mostrar que há problemas na representação governamental, pois a indicação dos representantes, em grande parte das vezes, pode estar amparada por critérios que não tem a ver com o conhecimento que os servidores possuem acerca do tema, ou com o compromisso ou interesse pela temática a ser debatida na instituição participativa (LÜCHMANN, 2009). A indicação de representantes pode ser motivada pelo número de servidores no órgão público representado ou pela disponibilidade de participação nas reuniões, mas em geral não se baseia necessariamente no interesse pelo tema, como se vê na sociedade civil. Isso ocorre porque

Em alguns casos, essa representação aparece como mais uma tarefa, nem sempre priorizada, a ser cumprida dentro de uma rotina de trabalho. Os técnicos designados, de modo geral, apresentam pouca familiaridade com as temáticas que lhes são afetas, possuem reduzido poder de decisão e não estão investidos da representatividade das posições políticas (KRÜGER, 1998, p. 154).

Por isso, Lüchmann (2009) argumenta que há ausência de um caráter orgânico por parte dos representantes do poder público, ao contrário do que se observa na maioria das vezes na sociedade civil. Isso é reforçado pelo fato de que não há orientações quanto à participação desses representantes, ou seja, se dá “a partir de

cima”. Somam-se a essas, outras questões que dificultam a participação dos representantes do poder público, encontradas nas falas dos entrevistados:

Eles [os conselheiros] não nos buscavam pra tá resolvendo, tá solucionando, tá viabilizando as questões relacionadas à SEJUS. Eles preferiam ir direto ao secretário, você tá entendendo? Por exemplo, se eu sou representante da SEJUS, se o secretário me designou como representante da SEJUS, o conselho tinha que vir, tinha que falar comigo, ver comigo, aí sim se eu não desse as respostas a contento eles iriam, mas não, o conselho, via de regra, a executiva do conselho. Tratava direto com o secretário. (Representante da Secretaria de Estado da Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014)

Entre a série de dificuldades embutidas no processo, encontra-se, no mandato 2009-2010, o fato de que a Assembleia Legislativa não apresentou representante. Além disso, há evidências de que a atuação do poder público tem ocorrido em meio a obstáculos que, em geral, referem-se à participação, como exemplificado pela seguinte fala:

Hoje a gente tem uma situação meio que peculiar, que é a situação do Ministério Público, Ministério Público cada vez mais ele já não vem participando desses espaços e... ao contrário, por exemplo, da Defensoria, que tem buscado participar mais ainda desse espaço, que até então não participava num passado recente [...], até pouco tempo atrás o judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça já não vinham participando, hoje tem uma participação efetiva do... Poder Legislativo, do Judiciário. Já o Ministério Público. Ministério Público não vem tendo uma efetiva participação. Se afastou bem desse processo, porque, justamente porque estava tendo que se defender recentemente, a SEJUS meio que se retirou do processo. Estou dando um panorama geral dos últimos três anos. A SEJUS meio que saiu, aí depois agora vem retornando aos poucos. (Representante da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; entrevista realizada em 28 de janeiro de 2014).

Tal dificuldade em relação à participação dos representantes do poder público é expressa por grande parte dos entrevistados:

A participação de alguns órgãos dentro do conselho, era muito pouco, por exemplo, o poder judiciário era muito pouco, Ministério Público, muito pouco, quem efetivamente participava de Estado era quem, é... a SEJUS, eu e a UFES, depois a Defensoria Pública, quando, quando o... Bruno passou a ser o vice-presidente do Conselho. (Representante da Secretaria de Estado da Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014)

Muitas demandas que ocorrem aqui dentro do conselho, por exemplo, Ministério Público, Tribunal de Justiça, Defensoria e que poderia ser encaminhados resolveria, mas é... como que eu vou dizer? entendeu? Quando você tem Defensoria, Tribunal de Justiça e Ministério Público juntos entendeu? Você vê juiz aqui participar? O juiz não vem, ele tem um assento, você vê o legislativo vir aqui participar? Não. O presidente da

comissão de cidadania e direitos humanos da Assembleia Legislativa é do PT, é o Genivaldo Lievore, é do PT, mas e aí? (Representante da Sociedade Colatinense de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos, entrevista realizada em 03 de fevereiro de 2014).

Entendemos que esse conjunto de dificuldades afeta o processo deliberativo como um todo e por isso há rebatimentos na capacidade de inclusividade do CEDH:

O representante da SEJUS ele só abaixa a cabeça e tome porrada, tome porrada, tome porrada. Nós tivemos situações, membro da SEJUS ele ir pra defesa, ele ser um espaço. Na verdade... o Conselho ele virava um espaço de defesa, em que o representante da SEJUS ia lá pra se defender, entendeu? Ou o representante do Poder Judiciário ia lá pra se defender. (Representante da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; entrevista realizada em 28 de janeiro de 2014).

Entre essas dificuldades relacionadas à inclusividade, aponta-se para o desenho institucional do CEDH, pois, conforme verificado no regimento interno, não há especificação acerca de quais segmentos de organizações teriam possibilidade de participação, como ocorre em outros conselhos. O que na opinião de alguns conselheiros pode ser um empecilho a uma ação conjunta, pelo entendimento de que um número muito diverso de segmentos pode dificultar o diálogo em torno da questão de direitos humanos.

Noutro pólo, observa-se que há uma grande demanda por parte dos próprios conselheiros para que o Conselho Regional de Psicologia (CRP) e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) participem do CEDH, dada a relevância de sua atuação em conjunto nas ações empreendidas pelo conselho:

[...] eu considero que o conselho tem erros na lei que deveria ter corrigido, é... a lei poderia botar pra dentro por exemplo, a lei poderia botar o CRESS e o CRP como tá a OAB, porque eu acho que são dois conselhos de classe que é inadmissível que a gente discuta, esteja num espaço discutindo política pública de direitos humanos sem a presença deles. Eu acho que essa lei ela é de 1995, já passou da hora de passar por uma ampliação, aprimoramento dela, de ampliação de seus do conselho (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 15 de janeiro de 2014).

Essa demanda é corroborada pelos conselheiros, porque compreendem que a parceria com tais entidades é de vital importância para que ações em torno de direitos humanos sejam atendidas em sua complexidade. Apesar disso, a inclusão de tais entidades encontra entraves no desenho institucional:

O Conselho Regional de Psicologia e o Conselho Regional de Serviço Social queriam participar da eleição como representante da sociedade civil, eu como na época eu era presidente do conselho da comissão eleitoral eu indeferi o pedido, por quê? Porque eles são pessoas jurídicas de direito público, são híbridos, são autarquias federais, então, não poderiam participar, porque, assim, o Conselho de Psicologia é super importante, concordo, Conselho de Serviço Social, também. Mas eu falei: gente, sociedade civil é uma coisa, esses órgãos estatutariamente eles são autarquias federais, então se eles querem ter assento no conselho a lei tem que dizer, representação, poder público: conselho isso, conselho aquilo (Representante da Secretaria de Estado da Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Observa-se, assim, uma lacuna no desenho institucional, pois, ao contrário de outras instituições participativas, não especifica quais segmentos podem pleitear vagas de representação, de modo que a categoria sociedade civil encontra-se “aberta”. Desse modo, os casos específicos, tal como supracitado, são avaliados na sua singularidade, dada a falta de uma regulamentação regimentar.

Esse debate remete à análise do desenho institucional desenvolvida por Fung (2004), na qual pondera acerca da importância que os critérios e mecanismos de seleção dos participantes – neste caso os conselheiros – têm para a qualidade da participação e para o processo deliberativo como um todo, tal qual fica evidente nos depoimentos dos conselheiros.

Retoma-se, portanto, os questionamentos acerca dos impactos gerados pela participação majoritária de organizações de garantia de direitos, mas que não são as chamadas organizações de direitos humanos propriamente ditas. Isso porque se pondera a importância de se questionar em que medida isso pode afetar a inclusividade das temáticas e dos resultados esperados do conselho, pois esses atores têm um papel fundamental para se pensar a efetividade da participação. De acordo com Almeida e Cunha (2010, p. 114),

[...] é preciso que a definição de quem participa seja mais plural, em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, e que o conselho e suas deliberações estejam abertos ao escrutínio público.

Assim, a pluralização das perspectivas através da entrada de segmentos diversificados pode gerar uma maior incorporação de interesses e demandas. De acordo com Almeida e Cunha (2010), isso ocorre independente de assumirem diferentes posicionamentos, quando há o objetivo de se alcançar uma lei legítima,

por exemplo. Amparadas em Bohman (1996), as autoras discutem que não se trata de abrir mão de interesses individuais, mas da possibilidade de se empreender uma ação conjunta. Tal ideia é corroborada na seguinte fala:

[...] então eu diria que esse é o desafio de compreender esses papéis, transformar essas demandas que vem pra cá, que elas possam ser discutidas e aqui possa dar encaminhamento, possa formular e a partir disso formular uma nova proposta, votada por unanimidade ou no convencimento a através da fala, ou através do voto, com a compreensão, ter a clareza de que este espaço, o que nos marca aqui é saber que é um espaço híbrido, né? Que tem tudo, que tem todos, que deve caber todos é... Que mesmo com essas diferenças, com essa diversidade que é o conselho e é mesmo com tudo isso é desafiado todo dia, incomoda, deve incomodar o juiz a gente discutir aqui o drama do poder... do sistema prisional, incomoda o governo, incomoda a gente também, como incomoda, tudo aqui tem que incomodar no mesmo nível todo mundo. Então aqui você não tá aqui, [...] cria uma parede no meio, que aí cria duas coisas, uma que você não consegue tocar nada pra frente porque nada é possível chegar a uma construção possível, a segunda é todo mundo abandona isso aqui e a gente fica falando pra nós mesmos, não tem quórum, e aí você não consegue cumprir o formal, porque o formal de um conselho tem que ter regimento, tem que ter quórum essa coisa toda né? (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 15 de janeiro de 2014).

Por outro lado, de acordo com alguns entrevistados, essa pluralização acarreta o efeito contrário, ou seja, tirar do foco das discussões, as questões de direitos humanos propriamente ditas, em favor de demandas que, apesar de estarem no escopo da garantia de direitos, já são, ou podem ser, alvo de deliberação de outras instituições participativas, próprias do tema, como as que se destinam a discutir políticas de saúde ou de inclusão social. Essa preocupação fica evidente nas palavras do entrevistado:

[...] as organizações da sociedade civil eu sei que elas são muito segmentadas, então assim, dentro do conselho as entidades que eu, eu pude perceber da representação da sociedade civil são poucas, tá? São poucas, até na primeira eleição que a gente fez, que eu também fui da comissão eleitoral é... Tiveram pouquíssimas entidades com representação de direitos humanos e não de um segmento, entendeu? E não de um segmento ou outro. Portador de deficiência, é... Crianças com autismo, né? E não de um segmento tiveram pouquíssimas entidades para participar do processo eleitoral, por quê? Porque como Direitos humanos abrangem tudo, aí cai naquela velha máxima, o que abrange tudo, todo mundo tá cuidando de tudo e ninguém tá cuidando de nada... Então os movimentos sociais ganharam espaço no conselho a partir da eleição da última eleição, que aí vieram o pessoal, os jovens, os negros, a UNEGRO, você tá entendendo? O movimento LGBT, sabe? Foi a partir de que? 2011 praticamente que eles, esses movimentos começaram a entrar dentro do conselho. E considerando que o conselho estadual [CEDH], as entidades para ser, para ter assento lá, é... É meio que confuso, se você pegar a lei você vai ver, não tem uma

segmentação quem é que pode, falou que cuida de direitos humanos, você tá entendendo? Qualquer um pode se inscrever pra ter assento (Representante da Secretaria de Estado da Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Constata-se, assim, uma discordância entre os entrevistados acerca da inclusão de novos participantes, que se justificam por razões diversas. Uma vertente mais restrita aos instrumentos normativos reforça que não há, por meio destes, a possibilidade de participação devido à formação institucional. Mas a outra, mais ligada às consequências práticas, vislumbra a participação desses órgãos de classe como uma forma de fortalecimento para as ações do conselho. Em que pese essas diferenças, ambas se ligam a um questionamento acerca dos impactos que os critérios e mecanismos de seleção de participantes podem ter para a instituição participativa (FUNG, 2004), que, nesse caso, podem se estender tanto às condições de inclusividade quanto às condições de efetividade do órgão.

É relevante ressaltar que, apesar da separação normativa entre sociedade civil e Estado, na prática é possível visualizar uma maleabilidade desses limites, pois órgãos como a Ufes e a OAB, que em tese se localizam entre as representações de Estado, apresentam um perfil de atuação de maior proximidade com a sociedade civil, conforme é possível entrever em seu engajamento na resolução de demandas da sociedade civil e na proposição de temas para deliberação. Tais organizações apresentam uma perceptível autonomia (COHEN e ARATO, 2001) em relação ao poder público, que se reverbera numa atuação mais crítica. Outra explicação para essa diferença pode estar situada no fato de que os representantes destas instituições se dispuseram voluntariamente a participar do conselho, motivados por afinidade pelo tema dos direitos humanos.

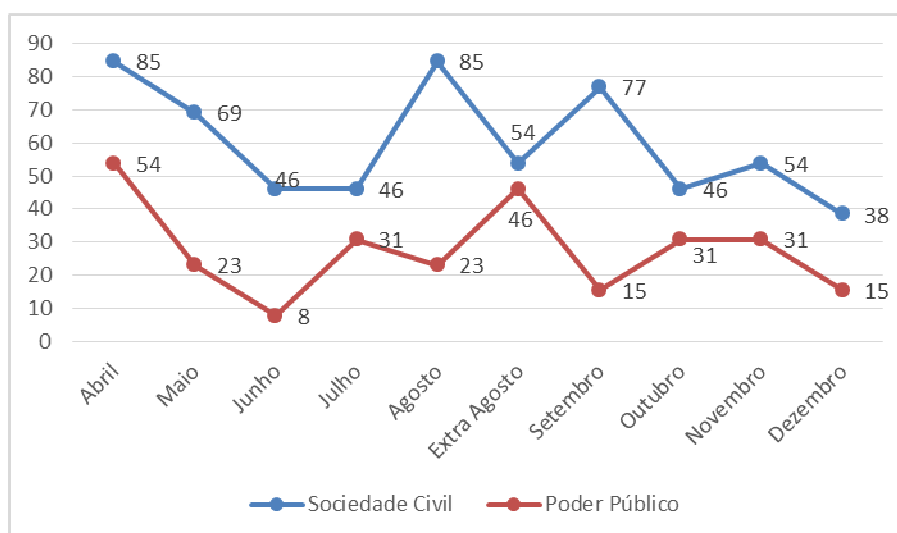
4.3.3 A presença nas reuniões: um indicador relevante

A partir do reconhecimento da relevância de se aferir o empenho dos atores na participação das reuniões para a análise acerca da inclusividade das instituições participativas, propôs-se um estudo detido sobre tal questão. Portanto, buscamos – através do indicador de presenças – aferir o nível de participação dos

representantes da sociedade civil e do poder público, com vistas a verificar de que forma pode evidenciar a inclusão de demandas ou influenciar no próprio potencial de efetividade do órgão.

Elaboramos, para este fim, um levantamento acerca das presenças e ausências das representações nas reuniões²⁸ ordinárias e extraordinárias ocorridas entre 2009 e 2013²⁹, objetivando verificar os percentuais índices de presença dos segmentos representados no conselho.

Gráfico 4 - Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2009 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas em 2009.

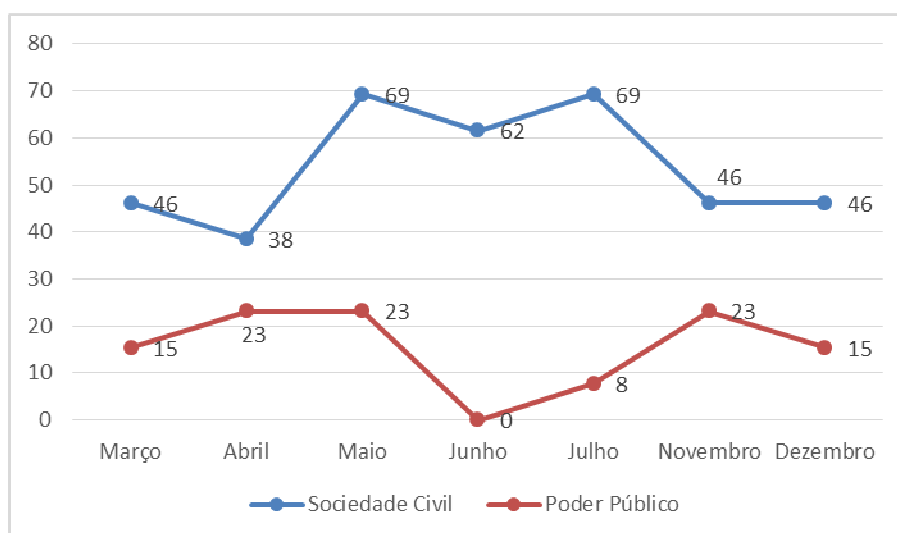
De acordo com os dados levantados a partir das atas das reuniões, pode-se observar que, no ano de 2009, os representantes da sociedade civil mantiveram durante todo o ano uma taxa de presença expressivamente maior do que a observada no poder público, apesar de perceptível oscilação.

²⁸ Art. 8º “O Conselho Pleno será formado por todos os Conselheiros e se reunirá ordinariamente em sessões plenárias, uma vez por mês, na primeira segunda-feira de cada mês, e extraordinariamente quando convocado pelo Presidente” (CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO, 2010, p.5).

²⁹ Cabe ressaltar que os meses ausentes nos gráficos mostrados se justificam pela não disponibilização dos documentos dos mesmos pelo CEDH. Destarte, procedeu-se a análise com base nos dados disponíveis. Acredita-se que a ausência dos meses indicados não prejudicou a consistência dos dados, que foram verificados com base no período total de cada ano.

Durante todo o ano, a presença dos representantes do Estado só atingiu a marca superior a 50% no mês de abril, que coincidiu com a posse dos novos representantes, mantendo-se abaixo deste percentual no restante dos meses analisados. Destaca-se que no mês de junho o poder público teve o menor percentual de presenças anual, correspondente à marca de 8%. No mês de agosto verifica-se uma elevada discrepância, demonstrada pelo percentual de participação da sociedade civil, que alcançou a marca de 85%, enquanto a representação do poder público alcançou 23%.

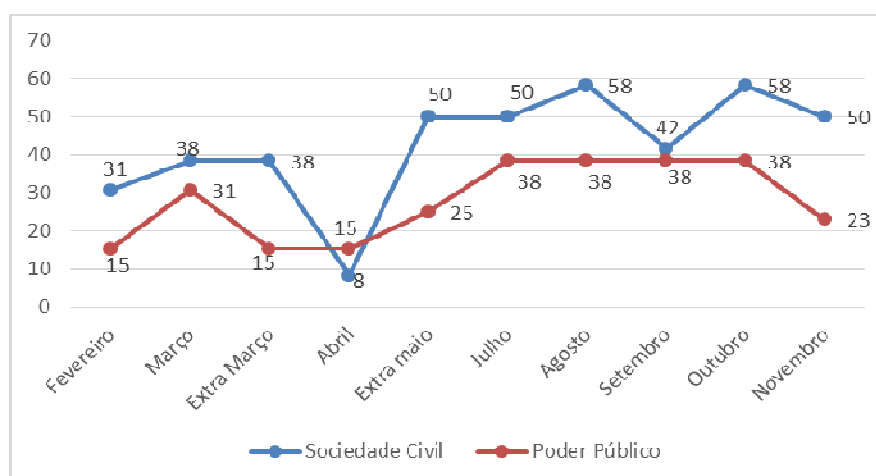
Gráfico 5 - Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2010 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas em 2010.

No ano de 2010, verifica-se um aprofundamento na diferença entre o número de participantes de cada segmento representado. Em que pese a ausência das atas dos meses de fevereiro, agosto, setembro e outubro, infere-se que o padrão de participação do poder público manteve-se com baixíssimos níveis durante todo o ano, chegando a uma ausência total (presença de 0%) dos membros do segmento no mês de junho. Outra discrepância é observada no mês de julho, quando a participação do poder público alcançou 8%, enquanto a sociedade civil participou com 69% das presenças.

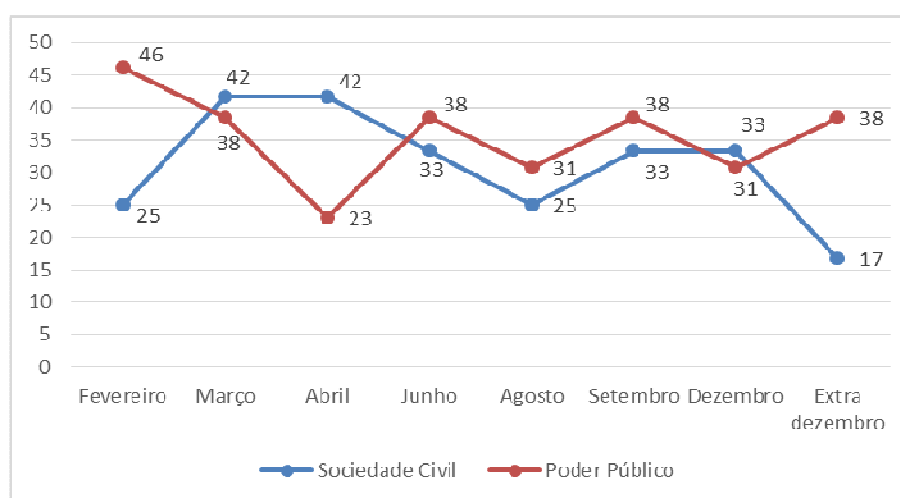
Gráfico 6 - Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2011 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas 2011.

Observa-se no gráfico 6, correspondente ao ano de 2011, uma diminuição na discrepância entre os percentuais de participação entre sociedade civil e poder público. Apesar da ausência das atas dos meses de maio, junho e dezembro, pode-se inferir que houve uma diminuição das presenças dos representantes da sociedade civil paralela a um sensível aumento nos percentuais de presença do poder público. No mês de abril, a sociedade civil (8%) apresenta índice de participação inferior ao dos representantes do poder público (15%), que por sua vez manteve um padrão de comparecimento inferior a 50% durante todo o ano.

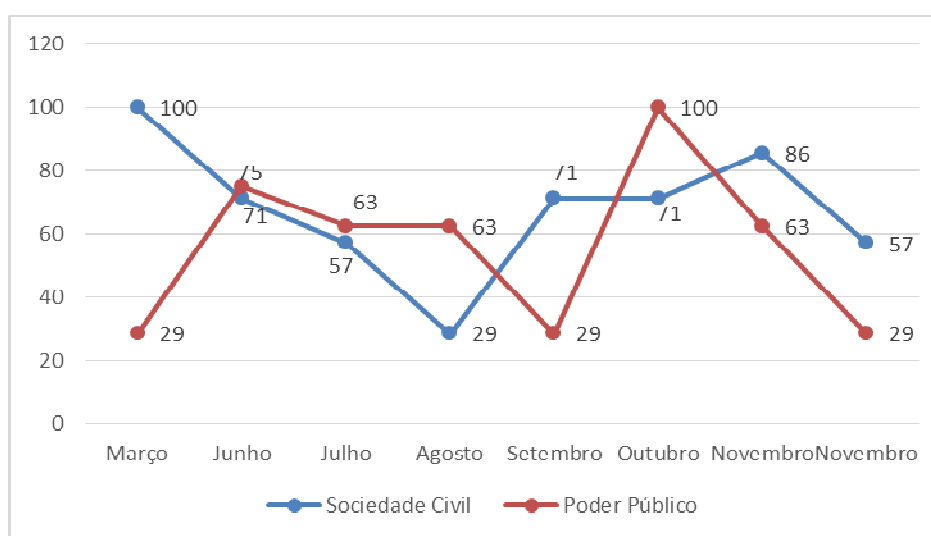
Gráfico 7 - Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2012



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas em 2012.

As discrepâncias percebidas nos anos anteriores continuaram a ser minimizadas no ano de 2012 graças a uma pequena elevação nos percentuais de participação dos representantes do poder público, que passou a oscilar entre 46% e 38%, ao mesmo tempo em que a presença da sociedade civil apresentou um ligeiro declínio, passando a oscilar entre 25% e 42%. O “equilíbrio” observado no período descrito decorre do registro de baixos percentuais de presença de ambos os segmentos.

Gráfico 8 - Frequência de presenças dos representantes da sociedade civil e do Estado em 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas em 2013.

A partir de 2013 é possível observar um cenário um pouco mais otimista no que se refere às presenças dos membros do CEDH como um todo, haja vista que os níveis de participação de ambos os segmentos apresentaram percentuais elevados em relação aos anos anteriores. Pela primeira vez nos últimos quatro anos, o poder público compareceu com 100% de seus representantes (mês de outubro), ao passo que a sociedade civil manteve percentuais acima de 60% em quase todos os meses estudados. Entretanto, atingiu 100% de presença no mês de março, quando foi realizada a avaliação da gestão 2011-2012, por ser a última reunião na qual ainda estavam empossados os representantes da sociedade civil daquele mandato. Nesse ano não ocorreram reuniões nos meses de abril e maio devido ao atraso na assinatura do decreto de nomeação dos novos representantes da sociedade civil.

Conclui-se, a partir da aferição dos níveis de presença nas reuniões, que há, de fato, uma discrepância evidente nos níveis de presença nas reuniões entre os dois segmentos no interior do CEDH. De modo geral, os representantes da sociedade civil participam numericamente em todo período de forma bem mais expressiva, enquanto os representantes do poder público têm uma participação minimizada em todo o período com uma média geral inferior a 50% de presença.

A pesquisa de campo mostrou que as razões para as ausências dos segmentos são diferentes. Os representantes da sociedade civil se deparam com a dificuldade de custeio de transporte (principalmente os oriundos do interior do estado). Outro ponto é que as organizações contam, na sua maior parte, com poucos membros e, por isso, concentram muitas atividades num número pequeno de representantes. Por outro lado, os membros do poder público precisam conciliar suas atividades nos órgãos os quais representam às atividades do conselho, sendo a indisponibilidade de tempo uma das justificativas para a notada ausência desse grupo de membros.

Destarte, de acordo com os estudos de Carneiro (2006, p.156), deve-se considerar também que

O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à participação nos conselhos por parte das entidades não-governamentais das próprias secretarias de instâncias governamentais. Os resultados apontam para uma baixa presença dos atores governamentais nos momentos de deliberação dos conselhos, o que pode espelhar a pouca importância conferida a esse mecanismo e espaço de discussão coletiva sobre os rumos das políticas para a infância e juventude e de assistência social no Estado. Além disso, geralmente os membros governamentais nomeados como conselheiros não têm poder real de decisão, uma vez que o processo decisório no âmbito administrativo muitas vezes não leva em consideração as discussões que acontecem nos conselhos.

As considerações da autora apontam chaves para a compreensão do presente estudo, pois a ausência maciça denota a atribuição de pouca relevância ao espaço do conselho, podendo, inclusive, indicar o descrédito que tais representantes concedem ao processo participativo. Além disso, considera-se que a ausência dos representantes do poder público não ocorre sem que a inclusividade de demandas e a própria capacidade de deliberação do CEDH seja afetada, uma vez que, se os membros não comparecem, obviamente, as discussões e o posicionamento dos

órgãos os quais representam ficam prejudicados, e isso reduz o escopo e a amplitude das discussões.

Tal consideração reforça a importância do engajamento dos representantes do poder público para o processo deliberativo como um todo, embora em muitos casos seu poder decisório seja diminuto (CARNEIRO, 2006. Sabe-se, todavia, que essa participação reflete na condução das demandas do CEDH, pois os representantes do poder público são responsáveis, em grande medida, pela fluidez dos processos discutidos durante as reuniões. Outras consequências ante a ausência nas reuniões se referem ao prejuízo na elaboração conjunta de soluções e encaminhamentos para as demandas, que necessitam da expertise dos representantes do poder público para resoluções que passam pelas vias institucionais.

4.3.4 A inclusão de temas no interior do CEDH

Verifica-se que se torna de vital importância para o presente estudo perceber em que medida ocorre a inclusividade das demandas no espaço do CEDH, haja vista que a inclusividade dos atores e o caráter da participação apresentam uma ligação fundamental com a inclusividade de temas no interior da instituição participativa:

Em outras palavras, tomando-se o caso da participação política, uma instituição se mostra mais “porosa” na medida em que se esforça em instituir e aperfeiçoar aqueles mecanismos e situações que, cotidianamente, são capazes de receber e de processar as contribuições originadas na esfera civil. Desta forma, a intenção é delinear uma proposta cujo teor se refere a uma formatação específica quanto à montagem dos recursos participativos institucionais (MARQUES, 2010, p.145).

Para tanto, buscamos dados em campo que mostrem o levantamento da frequência dos tipos de temas que se tornaram recorrentes na agenda do CEDH, conforme sintetizado no quadro 1 (p.119).

O quadro mostra que as questões de organização e planejamento das ações adotadas pelo conselho, internamente, tomam grande parte das recorrências nas pautas das atas verificadas (27,9%). Isso pode ser explicado devido, principalmente, às dificuldades enfrentadas pelo conselho, que são de duas ordens prioritariamente:

uma estrutural e outra que se refere à condução das ações e encaminhamento das tarefas administrativas e organizacionais. Por outro lado, focar-se nas questões internas tem o papel de aperfeiçoar as ações do conselho, uma vez que através do debate coletivo, podem emergir estratégias que minimizem as dificuldades que atravancam o cumprimento de suas atribuições, colaborando assim, para o alcance de maior efetividade.

Quadro 1: Temas discutidos entre 2009-2013

Temas	Frequência	%
Organização/planejamento interno	50	27,9
Sistema Penitenciário	35	19,4
Realização de evento	23	12,8
Defesa de integridade da pessoa humana	9	5,0
Política Pública (local)	9	5,0
Ação da polícia	8	4,4
Questão fundiária/habitacional	8	4,4
Saúde pública	6	3,3
Eleições governo do Estado	5	2,8
Segurança pública	5	2,8
Judiciário	4	2,2
Posicionamento sobre assunto público	3	1,7
Questão trabalhista	3	1,7
Outros	3	1,7
Políticas nacionais	2	1,1
Sexualidade/gênero	2	1,1
Criança e Adolescente	2	1,1
Plano Estadual de Direitos Humanos	2	1,1
Questão racial	1	0,6
Total	180	100,0

Nota: A categoria “outros” compreende a soma de todos os demais temas encontrados nas atas analisadas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas entre 2009-2013.

Os entraves de ordem estrutural e de funcionamento se referem, em geral, ao apoio quanto à estrutura básica de funcionamento. Tais dificuldades foram atribuídas, pelos entrevistados, à diminuta importância conferida ao CEDH por parte do poder

público, o que denota uma visibilidade enfraquecida e de apoio restrito às suas ações, como fica evidente nas entrevistas:

[...] o conselho não tem estrutura, como você vai querer fazer tudo isso que depende do conselho no sentido da formulação, né? Do controle, tudo o mais com uma pessoa só, um funcionário só, entendeu? Sem carro, Gilmar anda de ônibus para baixo e pra cima porque tiraram o carro. [...] Acho que há limites estruturais no conselho muito complicados, né? Antes a gente tinha aquela sala medonha, agora temos uma melhor, mas não adianta [...] ter a estrutura o prédio se você não tem as condições para que esse prédio funcione bem (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 15 de janeiro de 2014)

[...] eu lembro que quando eu cheguei no conselho, os conselheiros falavam da sociedade civil: a gente não consegue fazer nada, a gente não consegue uma diária, a gente não consegue que a sala do conselho seja pintada, não consegue um ar condicionado para que o conselho tenha dignidade pra trabalhar, entendeu? E assim com a minha chegada né? No primeiro momento e depois com a atuação do Bruno como presidente as coisas foram acontecendo, ele [o conselho] estava ainda na SEJUS [...] na sala do prédio do Fábio Ruschi, aí a gente pintou a sala, deu uma dignidade na estrutura. Como que o conselho ia trabalhar se o conselho não tem uma sala digna, entendeu? [...] imagina conselheiro, que vem participar de uma reunião do conselho, a sociedade civil, as entidades da sociedade civil via de regra, são sem fins lucrativos, todo mundo é voluntário tá certo? Não tem como auferir renda, como é que ficar pagando pro cara vir pra cá, transporte, combustível, alimentação, entendeu? Assim, sem dinheiro, sem autonomia financeira e a questão do orçamento vinculado, que tinha a proposição de se vincular “x” por cento do orçamento do Estado e da União para as coisas relacionadas aos direitos humanos, tá vendo então tudo passa pela questão financeira (Representante da Secretaria de Estado da Justiça, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Essas dificuldades em termos de provisão de estrutura se explicam em parte pela falta de autonomia financeira, que é um dos grandes problemas enfrentados pelo conselho desde sua criação, mas atualmente se explica pela vinculação à estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), o que o torna duplamente dependente do repasse de recursos do Estado. Nesse sentido, o que os entrevistados apontam são as consequências experimentadas da decorrência da falta de orçamento, ou seja, o comprometimento da atuação do órgão, que se reverbera no cumprimento de suas atribuições e no processo participativo.

Paralelamente às dificuldades de ordem estrutural se encontram aquelas relacionadas ao encaminhamento das ações empreendidas pelo CEDH:

[...] tinha um embate muito grande apesar do conselho ser do Executivo, estava dentro da Secretaria de Justiça; tinha um embate muito grande dentro da secretaria, por quê? Porque as pessoas não aceitavam a postura do conselho, ou seja, de cuidar de preso, entendeu? Não aceitavam, então tinha um embate muito grande, então assim, os processos do conselho eram todos muito morosos, assim não é que as pessoas não queriam, mas elas não davam o valor que deveriam dar, por exemplo, pra um conselheiro fazer uma viagem para visitar uma unidade prisional fora daqui da região da Grande Vitória. Ele não recebia diária, ele não recebia uma ajuda de custo. E os conselheiros que não eram do poder público sofriam muito, porque a sociedade civil, as entidades não têm recursos para pagar diária alimentação, e em contra partida, partida tem uma lei estadual que daria, garantia, melhor dizendo, garante que toda essa estrutura financeira administrativa da SEJUS tinha que dar e isso era muito dificultoso dentro da secretaria, então eu entrei no conselho a pedido do secretário pra poder agilizar essas questões [...]. Então, assim, nós da representação da SEJUS, a gente era mesmo uma área meio pra poder tá ajudando nas questões burocráticas dentro da secretaria e não uma representação efetiva, tá? Apesar, apesar do Gilmar, do Lula, do Bruno falar que a gente tinha uma representação efetiva, eu não considero tá? Eu considero assim, que eu tinha uma representação da SEJUS para resolver os problemas administrativos e não enquanto órgão do conselho (Representante da Secretaria de Estado da Justiça, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Essa falta de apoio pode comprometer inclusive o atendimento de questões emergenciais, que compõem uma parte considerável das demandas solicitadas ao CEDH:

E eu acho que, diferente de alguns outros conselhos de políticas públicas, o Conselho de Direitos Humanos ele tem uma particularidade, que é o que? Averiguação de algumas denúncias de violação de direitos. Portanto, como que o presidente do conselho de direitos humanos vai para um presídio para averiguar alguma denúncia se ele não tem estrutura? Né? Então a nossa briga era pra que o presidente do conselho e os conselheiros pudessem fazer aquilo que a função principal ali do conselho que tá previsto na legislação (Representante do Observatório da Juventude, entrevista realizada em 14 de janeiro de 2014).

Com essas informações, concluímos que o grande número de vezes que as temáticas ligadas à organização/planejamento interno aparecem nas atas das reuniões expressa, por um lado, a proporção a que chegaram os problemas enfrentados pelo órgão, influenciando suas deliberações. Por outro lado, indica a tentativa insistente na busca por resoluções, ou mesmo questionamentos acerca destes mesmos problemas.

Outra questão que merece destaque no levantamento da inclusividade das demandas refere-se àquelas relativas ao sistema penitenciário (que inclui o sistema

socioeducativo). Nos dados levantados entre os anos de 2009 e 2013, tais demandas ocupam pelo menos 19,4% dos assuntos elencados nas atas analisadas.

Conforme citado anteriormente, na trajetória do CEDH constam diversos episódios que demarcam sua atuação no que se refere às temáticas relativas ao sistema carcerário, como se pôde verificar principalmente a partir do governo Paulo Hartung (2003-2010). Junto a isso, torna-se relevante assinalar que, em sua criação, o CEDH fazia parte da estrutura organizativa da Secretaria de Estado da Justiça, órgão que também administra o sistema penitenciário e socioeducativo no estado. Isso demonstra uma proximidade administrativa com a pasta de Justiça.

Essa conjunção de fatores tornou o CEDH uma referência para a sociedade civil no que tange à condução das questões do sistema prisional, dada a visibilidade alcançada através de sua atuação, além das articulações entre as demais organizações que lutam por direitos que se estabeleceram nesse período. Por isso, o tema passou a ocupar durante muito tempo o *ranking* das prioridades do conselho.

De acordo com um dos entrevistados, o foco nas questões relativas ao sistema prisional “enfraquece” a atuação do CEDH quanto às demais demandas relativas aos direitos humanos, pois

[...] até hoje o conselho, o foco dele é o sistema carcerário, tá? Ou o socioeducativo [...]. Eu não vejo um órgão forte, sabe? Não vejo um órgão forte. Eu não, eu não vejo o conselho um órgão forte, por que que eu não vejo o conselho como um órgão forte? Porque, como eu te falei, todos os outros conselhos cuidam de direitos humanos também, então eu não vejo forte, eu não vejo. O conselho só é forte na questão prisional, tá? É o carro chefe deles o sistema prisional e socioeducativo (Representante da Secretaria de Estado da Justiça, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

O entrevistado justifica esse direcionamento pelo fato do conselho ter sido criado a fim de tratar de tais demandas e, portanto, os órgãos de governo ali representados têm atuação direcionada às questões do sistema carcerário e socioeducativo. Isso explicaria ainda as razões pelas quais essas demandas até hoje ocupam as pautas das reuniões e são grande parte do alvo das ações encaminhadas através do órgão, principalmente as que tratam de denúncias, conforme se verifica nas seguintes entrevistas:

[...] os órgãos do poder público dentro do conselho são os órgãos que... A maioria que cuida de que? Da execução penal, da execução penal, porque, na verdade, quando se pensou no conselho de direitos humanos criado dentro da Secretaria de Justiça, era pra na verdade ser um braço do conselho penitenciário, tá? Conselho penitenciário. Então conselho de direitos humanos dentro da Secretaria de Justiça foi criado numa época, pra quê? Pra cuidar das questões relacionadas a sistema penitenciário, porque lá nos idos de 1995 essas questões que envolvem ambiente, que envolvem trânsito, que têm relação e que envolvem é... LGBT, idoso, violência da mulher, você não tinha... Idoso, que envolvem vários outros, que não preso, não era o foco. Você não tinha isso, então o conselho foi criado numa vertente de quê? De preso, família de preso, preso, vítima de violência de preso. Tanto é que foi criado esse, foi criado o Programa de Proteção que é o PROVITA, né? Dentro na mesma época, por quê? Tudo voltado pra quê? Pras questões relacionadas com preso. Entendeu? Então assim, então os órgãos do Estado que participam, dentro do conselho é quem? Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, a SEJUS, a Universidade Federal e a Ordem dos Advogados do Brasil. [...] o conselho criou esse foco e não conseguiu se desgarrar dele, entendeu? Não conseguiu se desgarrar dele, de 2008 pra cá 2009, procurou-se as outras vertentes pra tirar esse estigma de que direitos humanos são direitos pra defender, de defender bandido (Representante da Secretaria de Estado da Justiça; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Acho que as mais recorrentes sem dúvida são as [questões] do sistema prisional, né? Sistema socioeducativo também. Essas são as demandas que nunca deixaram de sair da pauta do conselho (Secretário executivo do CEDH entre os anos 2003 e 2010; entrevista realizada em 13 de janeiro de 2014).

Eu recebo cinco a seis ligações por dia, referente a sistema prisional, e outras tantas e outras coisas. Então, assim, às vezes é coisa assim, tem que resolver isso, como é que faz?... Eu digo sempre que aqui não tem uma dinâmica cotidiana linear, é... Tudo aqui é imprevisível... Eu recebo assim, coisas que vem, familiares de presos que traz uma demanda de problema com poder judiciário, eu peço e também uma relação de confiança que você estabelece, as vezes eu acho que a nossa gestão foi a gestão que muito forte fez denúncia do sistema socioeducativo, que levou de certa forma, que atuou muito forte na questão que levou à Operação Pixote (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 15 de janeiro de 2014).

Quando perguntado por que razão tais demandas tomaram tal proporção entre os assuntos discutidos pelo conselho, o entrevistado atribuiu ao tempo de atuação a “legitimidade” do CEDH, por compreendê-lo como o local onde os movimentos de direitos humanos se encontram e, por isso, também se tornou o órgão a dar vazão a essas demandas. Conforme expresso pelo entrevistado:

Acho que o espaço dos direitos humanos virou referência. [...] isso pode aparecer em outros momentos, em reivindicações de classe e coisa e tal é [...]. Mas acho que o movimento de direitos humanos tornou-se uma escuta diferenciada [...] para essas demandas. Isso acaba criando uma relação também, porque [...] na prática, você não consegue, nenhum movimento consegue chegar hoje num presídio, até o movimento de direitos humanos

mesmo tem dificuldade de fazer com que os presos se exponham, ao ponto de denunciar, de citar nome. Acho que essa relação histórica que se criou entre o movimento de direitos humanos e a comunidade carcerária [...] acabou tornando isso uma pauta prioritária, uma pauta que outros movimentos acabaram, não... não dando conta, né? De atingir (Secretário Executivo do CEDH entre os anos 2003 e 2010; entrevista realizada em 13 de janeiro de 2014).

No item que se refere à “defesa de integridade da pessoa humana”, aglutinaram-se proposições e demandas de ação do conselho que tratassem de situações em que se verificavam ameaças à integridade de membros internos e externos ao conselho, incluindo-se os casos de ameaça de morte, que totalizam 5% das deliberações do CEDH. Juntamente a isso, o tema “ação da polícia” também merece destaque, apesar de ocupar de 4,4%. Estes percentuais denotam uma grande demanda da sociedade civil em torno das questões relativas à violência e segurança pública, que são incluídas na pauta de deliberações do conselho por encontrarem, naquele espaço, uma ambiência acolhedora de tais questões em face de sua atuação histórica no tema.

Os demais temas apresentados, apesar de inferiores numericamente em relação à frequência da “organização/planejamento interno” e do “sistema penitenciário”, evidenciam que as pautas das reuniões do CEDH são atravessadas, ainda que em menor escala, por uma gama diversificada de temas. O que demonstra em certa medida o caráter plural e diverso das deliberações. Essa diversidade de temas abarca desde questões relativas a gênero e sexualidade até questões trabalhistas, perpassando aquelas relativas à criança e o adolescente.

Isso demonstra que o CEDH – enquanto espaço participativo da esfera pública – permite que os diversos segmentos sociais e suas demandas específicas encontrem ressonância no interior do conselho, e é isso que dá o caráter público de sua política de direitos humanos. Nesse sentido, a inclusividade de temas e atores incorporados ao CEDH denota um caráter procedimental de cunho societário e participativo (AVRITZER; SANTOS, 2002). Por isso, depreende-se que o CEDH alcança consideráveis níveis de inclusividade de temas que fazem parte das deliberações. Tal ideia é corroborada ainda pelo fato de que essas temáticas já contam com instituições de apoio específicas, mas ainda assim são acolhidas pelo CEDH.

4.3.5 O que a autoria das propostas pode indicar acerca do processo participativo?

As questões que incidem sobre a pauta de deliberações do conselho têm origens diversas, seja por membros do próprio conselho ou por atores externos. Consideramos que conhecer a origem das demandas também poderá fornecer dados importantes para a análise da capacidade de inclusividade do CEDH. Para tanto, reúnem-se, na tabela abaixo, os percentuais relativos às autorias das propostas deliberadas no CEDH entre os anos de 2009-2013.

Tabela 3 - Autoria das propostas

Origem	Intervalo temporal					
	2009 - 2010		2011 – 2013		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Coletivo	30	32,3	26	29,9	56	31,1
Presidente CEDH	15	16,1	15	17,2	30	16,7
CADH e CDDH	13	14	12	13,8	25	13,9
Colegiado	8	8,6	12	13,8	20	11,1
Externo ao CEDH	8	8,6	4	4,6	12	6,7
Outros	19	20,5	18	20,6	37	20,5
Total	93	100	87	100	180	100

Nota: A categoria “outros” abarca a Associação de Pastores Evangélicos da Grande Vitória (APEGV), a Associação de Mães e Familiares de Vítimas da Violência (AMAFVV), a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), a Associação Capixaba de Redução de Danos (ACARD), o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), o Observatório Capixaba de Juventude, a Cáritas Diocesana, a Mitra Arquidiocesana de Vitória, o Sindicato dos (as) Trabalhadores (as) em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES), a Associação em Defesa dos Direitos Humanos (Coletivo Fazendo Direito), o Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos” (CADH), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos Dom Tomas Balduino (CDDH Sul), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Colatina e o Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos de João Neiva.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas da reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas entre 2009-2013.

O intervalo temporal analisado na tabela acima foi dividido em dois períodos: o primeiro, entre os anos de 2009-2010, correspondente à gestão de Bruno Toledo. Conforme apontado anteriormente, as ações empreendidas nesse período contribuíram de forma decisiva para a formação de um novo perfil de atuação para o órgão, que experimentou, a partir de então, um processo de maior

institucionalização, o que possibilitou o alcance de maior legitimidade frente ao poder público e à sociedade civil no Espírito Santo.

O período compreendido entre 2011-2013, no qual a presidência esteve a cargo de Gilmar Ferreira, caracteriza-se pela consolidação das conquistas alcançadas no período anterior e pela busca da ampliação de alcance do órgão a partir da concretização de seus objetivos. A gestão 2013-2014 mantém a mesma diretoria e, à primeira vista, o mesmo padrão de atuação. Além disso, por encontrar-se em curso não dispõe de dados consolidados para análises, o que justifica a aglutinação dos últimos dois mandatos para efeitos de análise.

Feitas tais considerações, cabe uma ressalva inicial quanto à frequência relativa às propostas sob a categoria “coletivo”, que representa, no período de 2009 a 2010, um percentual de 32,3% e, no período de 2011 a 2013, o total de 31,1%. Tais dados tem origem nas propostas presentes nas atas das reuniões, que não tiveram a autoria específica identificada pelo relator, pois, conforme verificado em campo, dado o caráter dinâmico da participação, há proposições que surgem de forma conjunta durante o processo deliberativo como fruto de uma construção coletiva, o que impossibilita a identificação do proponente individualmente. Ainda que entre estas se observe uma alta frequência, o estudo em tela não despreza a totalidade dos dados e, portanto, tendo em vista tal limitação, explora com maior ênfase aquelas às quais é possível identificar a autoria.

Entre os anos 2009-2010 se atribui ao presidente do conselho a autoria de 16,1% das propostas. No período entre 2011 e 2013 esse total corresponde a 17,2 %, ocupando a maior parte entre as autorias identificadas. A média do período aponta que o percentual de autoria se mantém bastante próximo entre os dois gestores, totalizando 16,7%. Tais dados apontam para o alto poder de proposição da agenda, que se concentra na figura do presidente.

Não obstante, as entrevistas apontam para o protagonismo exercido pelos gestores, o que permite inferir que o papel exercido pelos presidentes do CEDH no período

analisado lhes confere a “autoridade formal”³⁰ exigida pelo cargo. Isto porque “não podemos simplesmente pressupor que as IP’S sejam capazes de exercer autoridade que lhes é concedida” (WAMPLER, 2011, p. 44). De acordo com o autor, é necessário que o estudo aponte, de fato, para o que as autoridades exercem na prática. Neste caso, podemos verificar o protagonismo exercido pelos presidentes do CEDH em face do exercício dessa autoridade, manifestada na condução das questões mais importantes levantadas pelo órgão, que em geral tratam da apuração *in loco* das denúncias e do direcionamento das proposições de políticas públicas, além de parte da organização administrativa.

Em seguida, verifica-se o CDDH e o CADH apresentando o segundo maior índice de proposições nas pautas, dado que no período 2009-2010 totalizaram 14%. No período seguinte mantiveram uma “estabilidade”, com 13,8%. Salienta-se que a junção das duas organizações tem por objetivo evidenciar seu destaque na proposição de temas em relação às demais, dado que as mesmas são organizações que focam em direitos humanos propriamente e têm no âmbito da sociedade civil uma trajetória amplamente reconhecida. Isso colabora para concluir que essas organizações possuem alta capacidade de influência nas decisões do conselho, já que a presidência do órgão nos últimos três mandatos foi ocupada por representantes dessas organizações.

As proposições originadas a partir do conjunto dos conselheiros passaram por uma elevação entre os períodos analisados. Como é possível observar, saltou de 8,6% para 13,8%. Enquanto isso, nas proposições originadas a partir de membros externos ao conselho, observou-se uma sensível queda, passando de 8,6% entre 2009-2011 para 4,0%, entre 2011-2013. Os percentuais relativos às propostas originadas dos conselheiros individualmente também apresentam padrão de queda semelhante, pois passam de 4,3% para 2% no mesmo período.

A partir desses dados, podemos concluir que o padrão de atuação do presidente, no que concerne à interferência na agenda de deliberações, mantém-se pouco alterado, demonstrando que ambos os presidentes mantiveram forte poder de agenda, que se

³⁰ Por autoridade formal denomina-se aquela prevista de forma institucionalizada, que pode ser diferente daquelas que são exercidas de fato (WAMPLER, 2011).

liga a uma reconhecida liderança na condução do processo deliberativo e participativo do conselho.

Nesse sentido, merece destaque a atuação do CDDH e do CADH no âmbito do conselho, que também apresentaram padrões semelhantes de proposição temática. Assim, tais organizações demonstram sua capacidade de influenciar na agenda, ao mesmo tempo em que se mantêm na sociedade civil. De acordo com Lüchmann e Borba (2007), trata-se de destacar a representação social de tais organizações junto aos conselhos, pois “a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política” (LÜCHMANN; BORBA, 2007, p. 5).

Destarte, a legitimidade de tais organizações e sua verificada influência no espaço do conselho afetam a inclusividade das proposições e temas, assim como os modos de atuação e definição de estratégias no interior do órgão.

4.3.6 Tipos de proposições mais frequentes por autor: tipos de demanda por organização

O quadro 2 (p. 133) mostra quais tipos de proposições são mais frequentes entre os proponentes mais significativos. O objetivo é o entrecruzamento entre a autoria das propostas e os tipos de demandas feitas ao CEDH.

Observa-se que no conjunto das proposições feitas pelo CADH e pelo CDDH Serra entre os anos de 2009 e 2013, 20% correspondem a denúncias, 48% são propostas para deliberação e os outros 20% correspondem a informes que, em geral, ligam-se ao andamento de alguma ação em curso. Nesse sentido, pode-se observar que 83% do que é demandado de externos ao conselho se refere a denúncias. Por parte dos conselheiros, individualmente, 66,7% dão conta de expor denúncias, outros 16,7% são de informe, organização e funcionamento interno.

Quadro 2 - Tipo de demanda por autor (2009-2013)

Autor da proposta	Tipo de Proposta													
	Denúncia		Proposta		Desdobramento anterior		Questão de âmbito nacional		Informe		Organização /funcionamento		Total	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
CADH e CDDH	5	20	12	48	2	8	1	4	5	20	0	0	25	100
Outros	2	8,3	9	37,5	4	16,7	0	0	6	25	3	12,5	24	100
Colegiado	1	5	12	60	2	10	1	5	1	5	3	15	20	100
Externo ao CEDH	10	83,3	1	8,3	0	0	0	0	1	8,3	0	0	12	100
Conselheiro	4	66,7	0	0	0	0	0	0	1	16,7	1	16,7	6	100
Presidente CEDH	4	13,3	14	46,7	1	3	0	0	3	10	8	26,7	30	100
Coletivo	9	16,1	12	21,4	4	7,1	2	3,6	8	14,3	21	37,5	56	100
Total	35	19,4	61	33,9	13	7,2	4	2,2	25	13,9	42	23,3	180	100

Nota: A categoria “outros” compreende a soma de todos os demais autores encontrados nas atas analisadas.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados originados das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias ocorridas entre 2009-2013

Dado o percentual elevado de denúncias, é possível inferir que o CEDH dispõe de uma ampla capacidade de canalizar denúncias relativas a violações de direitos humanos, que são viabilizadas principalmente pelos representantes da sociedade civil nas diversas categorizações ora apresentadas.

Entre as proposições que se originam do conjunto dos conselheiros, 60% se referem a propostas a serem deliberadas e 15% tratam de questões relacionadas ao funcionamento e organização do CEDH. As que foram feitas pelo presidente do CEDH são 13% de denúncias; 46,7% de propostas de deliberação e 26,7% referem-se a questões de organização e funcionamento. Tais dados indicam que as propostas a serem deliberadas, muitas de ordem política, alcançam a pauta principalmente através do presidente ou do conjunto dos conselheiros.

Assim, verifica-se, entre os dados totais apresentados no quadro 9 referentes às denúncias que estas alcançam o percentual de 19,4%. Outros 33,4% da agenda são debates de propostas de ação. A categoria desdobramento anterior (7,2%) se refere à retomada de assuntos que já foram discutidos ou encaminhados anteriormente. Esses compuseram uma categoria em separado devido a uma preocupação

metodológica em não duplicar informações existentes. Já as questões de âmbito nacional ocuparam 2,2% de toda a agenda no período analisado, enquanto os informes dão conta de 13,9%. Já as questões de funcionamento e organização internos são da ordem de 37,5%. Conforme exposto anteriormente, tal percentual reflete as dificuldades enfrentadas quanto às questões de infraestrutura e encaminhamento de tarefas administrativas e organizacionais.

Pode-se verificar que as diferentes categorias de atores concentram tipos específicos de proposição. Para Faria e Ribeiro (2011), o modo como a pauta é construída (ou seja, quão coletiva ela é) indica o grau de democratização interna da instituição participativa e portanto, trata da sua potencialidade inclusiva. Assim, nota-se, conforme mostram os dados, que atores e organizações “externos”, em geral, recorrem ao CEDH a fim de apresentar denúncias, ao passo que o colegiado dos representantes e, sobretudo, os representantes do CADH e do CDDH destacam-se na apresentação de propostas deliberativas, do mesmo modo que ao presidente cabe grande parte das demandas referentes às questões de organização e funcionamento.

4.4 EFETIVIDADE

Grande parte dos trabalhos inseridos na ciência política, focados nas possibilidades de aprofundamento da democracia por meio da participação política, tratam da efetividade da deliberação ocorrida nas instituições participativas. Como referência neste campo encontra-se o estudo de Almeida e Cunha (2011), a partir do qual se pode entender a efetividade deliberativa como a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na naturalidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

Entretanto, Wampler (2011) alerta para o fato de que

[...] continuamos com pouca evidência que demonstre sistematicamente como os conselhos e as conferências afetam os resultados das políticas públicas. Nós temos dados empíricos de estudos de casos específicos, mas os pesquisadores não têm sido bem-sucedidos em mostrar dada relação entre a presença e a atuação de conselhos e conferências e variações nos resultados e mudanças de políticas locais (p. 46).

Por este motivo, o estudo em tela verifica a efetividade dentro do âmbito das instituições participativas, propondo uma ampliação acerca das consequências da participação. Deste modo, objetivamos ir além do que os resultados institucionalizados em políticas públicas podem demonstrar, tais como a publicização, a ampliação do espaço público e a mobilização dos recursos disponíveis como desdobramentos e como resultados da efetividade ou na/da falta dela. Nesse sentido, ao invés de tratar da efetividade deliberativa como propõe Almeida e Cunha (2011), trata-se da verificação da *efetividade participativa*, que pode ser entendida como um importante indicador do aprofundamento da democracia de modo geral e da prática participativa em torno dos direitos humanos no Espírito Santo em particular.

Nesse sentido, o presente estudo ampara-se na ideia de que

a mensuração da efetividade das IP's deve buscar extrair 'de cada um conforme a sua capacidade': para que se saiba se uma IP tem sido efetiva, é importante saber o quão efetiva ela pode vir a ser (Sá e Silva, 2010, p. 193).

Por isso, buscou-se, para além da efetividade em termos do alcance de implementação de políticas públicas, outros indicadores ou demais formas de efetividade passíveis de observação, como no caso das demandas referentes aos direitos humanos no espaço do CEDH. Assim, foram examinados os dados que se baseiam na verificação temporal da conquista das demandas e naquilo que pode ser aferido através dos depoimentos de atores historicamente inseridos no CEDH.

Dado que nos últimos cinco anos o CEDH passou por um notado processo de institucionalização e legitimação, interessa, para os fins deste tópico – da efetividade – compreender quais as principais razões pelas quais as organizações da sociedade civil do Espírito Santo interessam-se na participação no CEDH. Tal aspecto importa, pois:

[...] é importante avaliar o tipo de interesse e política que está em jogo. Nesse sentido, importa investigar se são espaços formados para resolver problemas diretos de políticas públicas, de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões (ALMEIDA e CUNHA, 2011, p. 115)

Com isso em vista, buscamos, através das entrevistas, apreender dos atores as razões e as expectativas em relação à participação no CEDH. Para tanto, eles foram perguntados acerca da expectativa da sociedade civil ao pleitear um “assento” no conselho:

A sociedade espera, espera se fortalecer, porque você estando dentro da estrutura você se fortalece e passa a ser assim uma porta voz, né? Do conselho na minha região e a instituição passa a olhar para este espaço que é o conselho, como uma oportunidade pra poder efetivar alguns projetos, que na verdade, que está em pauta. O conselho vai chegar até as pessoas de forma que não é assim tão fácil (Representante da Sociedade Colatinense de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos; entrevista realizada em 03 de fevereiro de 2014).

Pode-se observar nesta fala que existe uma expectativa de que a participação no CEDH fortaleça a organização à medida que viabilize a concretização ou mesmo a efetivação de seus projetos. Isto porque é visto como um espaço onde é possível canalizar demandas na busca pelos seus objetivos. Tal perspectiva é corroborada pelos atores que destacam a possibilidade de alcance de uma visibilidade que se estende da organização que participa até as questões que reivindica:

O conselho ele ajuda que as políticas públicas cheguem a esse segmento da sociedade que não tem voz, que é invisível. Invisibilizado pela grande mídia, invisibilidade, falta escolhas políticas, porque eu não acredito em vontade política... pra nós por isso é importante estar no conselho, além do ponto de vista da formação, o contato com entidades tipo OAB que a gente tem, a Ufes, então amplia muito o leque de atuação, essa interlocução ela faz com que a entidade como um todo cresça, nós fizemos várias ações de direitos humanos, tudo em parceria com o conselho. É um debate interessante do ponto de vista pra qualquer militante, porque ele agrega uma visão mais geral da sociedade, e isso é importante para a formação humana (Representante da UNEGRO, entrevista realizada em 09 de janeiro de 2014).

Assim, compreende-se que o CEDH funciona como um espaço de participação que possibilita dar visibilidade às demandas das organizações representadas ao mesmo tempo em que permite a interlocução e aproximação entre as organizações da sociedade civil e destas com demais órgãos. E esse processo, na visão dos atores, gera uma espécie de crescimento/fortalecimento das organizações.

Entretanto, de acordo com outro entrevistado, é possível encontrar outras motivações para a participação:

As organizações, algumas eu via que era simplesmente fazer espaço, e por interesses próprios e não coletivos, para ganhar espaço mesmo... projeção e as pessoas que estavam à frente dessas organizações tá? Algumas eu vi nesse sentido, agora tem organização ali não, tem organização ali que dá seu sangue, isso eu posso até citar o CDDH lá, o Balduino, Dom Tomaz do Sul, o Ademir, o Carlão. Ali você vê claramente que não tá de se projetar de nada, entendeu? Que ali é assim, como eles mesmos falam é a cara no tapa mesmo, por um ideal por uma coisa melhor ... Você via que era aquele trabalho de bastidores, vamos assim dizer, mas tem algumas instituições, eu falo, eu não vou falar as instituições, mas algumas, as pessoas que representavam estavam em busca de espaço para projeção, entende? Para projeção, inclusive eu via, não só eu, mas outras pessoas, claramente por quê? As coisas que se propunha, propunha, era aquilo, chover no molhado, sabe como? Chover no molhado, sem resolutividade dessas coisas todas (Representante da Secretaria de Estado da Justiça, entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

Identifica-se, mais uma vez, entre as motivações para a participação elencadas pelos entrevistados a necessidade de alcançar visibilidade na esfera pública, o que na opinião do entrevistado é compreendido como empecilho à realização de objetivos comuns, e isso passa pela proposição de novas demandas.

As expectativas quanto à participação no CEDH ligam-se à ideia que os atores têm acerca de suas potencialidades de ação e de efetividade dessas ações, como fica evidente nas seguintes falas:

Primeiro eu acho que é sensibilizar o poder público para a questão da juventude, portanto reforçar a necessidade de políticas públicas de juventude, para juventude e com a juventude né? Então, sensibilizar, sensibilizar autoridades para essa discussão. Então o Conselho já que pensa os direitos humanos é um dos espaços para esse debate ser feito, né? Não só ele, mas também, ele, fazendo esse viés da defesa da pessoa humana, nas suas mais diferentes áreas... Eu acho que o conselho é um dos conselhos mais importantes do Espírito Santo, sem desmerecer os outros das demais áreas. Eu acho que é um conselho que pela sua trajetória cumpriu um papel importante na defesa dos Direitos Humanos no Espírito Santo, e também na denúncia, né? Das violações desses direitos, é um conselho que não só se presta a denunciar, mas é um conselho propositivo, né? No sentido de pensar ações para o poder público, propor ações para o poder público... Então é um espaço também propositivo, que faz os tipos de modelo de política que nós queremos, né? Então por isso estamos nesse espaço. Entendemos que o papel de denúncia, de fiscalização e também de proposição na área das políticas públicas (Representante do Observatório Capixaba de Juventude, entrevista realizada em 14 de fevereiro de 2014).

Um dos pontos importantes é a questão da visibilidade que é alcançada, e isso sem dúvida nenhuma a gente conseguiu através do conselho, por exemplo, o conselho se reúne com o governador do estado, se reúne com o presidente do Tribunal de Justiça, então é o momento pra gente pautar as questões, primeiro nós conseguimos dar visibilidade e isso é extremamente importante, né? Nós conseguimos, por exemplo, avançar na educação étnicorracial, e isso certamente, o conselho como mais um órgão institucional fazendo essa cobrança, porque aí não passa a ser uma cobrança só de um segmento, ou só de uma entidade. Quando o conselho coloca na pauta dele a questão étnicorracial, então ele amplia a discussão para outro segmento e isso é extremamente importante, assim como eu falei acho que do ponto de vista da formação, para isso serve, para qualificar a nossa entidade para além do conselho estadual, por exemplo, por estar no conselho estadual, acabamos entrando no conselho municipal aqui de Vitória... Iniciativas ainda que pontuais provocaram uma mudança do olhar do poder público, né? A atuação da entidade no conselho tem conseguido dar visibilidade consequentemente avançar na pauta. (Representante da UNEGRO; entrevista realiza em 09 de janeiro de 2014).

Olha, pegando pelas organizações que compõem hoje o conselho, todas elas já têm uma caminhada por direitos humanos, então elas compreendem esse espaço sendo um espaço formulador, um espaço de monitorar as políticas e um espaço é... Também pra fazer a crítica, a denúncia no grau, no momento de uma violação como eu acabei de relatar. A expectativa dessas é isso, é nesse caminho, é aprimorar aqui, é trazer pra cá, aprimorar nesse espaço aqui, potencializar aqui a luta que elas já fazem lá na ponta, né? Elas já fazem lá na ponta, se você pegar experiência de quem traz pra cá, o observatório da juventude é... traz pra cá essa demanda, mas aqui também, aqui também opina, opera, questiona e quer avançar nas demais políticas, porque elas já têm essa compreensão mais... mais ampliada dos direitos humanos, né? Não necessariamente passou por tudo isso que eu passei, mas já compreendeu. Então a expectativa a partir daqui, quem chega aqui é isso, é também aqui forjar uma política estadual de direitos humanos, a partir daqui potencializando pra isso (Representante do Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 15 de janeiro de 2014).

Essa expectativa ante as potencialidades identificadas pelos atores no espaço do CEDH encontra-se amparada no crédito quanto à visibilidade de questões propostas no conselho, que alcançam inclusive o poder público, por isso também se verifica uma forte perspectiva de que se efetivem políticas públicas através de sua reivindicação naquele espaço. Além disso, há o crédito em sua capacidade de ação frente às denúncias. Para Wampler (2011), se na visão dos atores, as instituições participativas não forem percebidas como propiciadoras de algum tipo de mudança, há grandes chances de que deixem de investir tempo na participação.

Nesse sentido, verificou-se nas falas dos entrevistados a ideia de que a participação no CEDH impacta a própria organização, em grande medida pelo contato estabelecido com as demais organizações. Além disso, foi possível perceber que há confiança na capacidade do conselho em viabilizar e visibilizar suas reivindicações

por políticas públicas de alcance ante o poder público. Isso ao mesmo tempo em que creditam ao conselho a articulação conjunta de uma postura de enfrentamento do poder público, haja vista a grande atuação em face do recebimento e atendimento de denúncias.

Tendo em vista o reconhecimento das dificuldades quanto à mensuração dos impactos do conselho a partir da aferição do modo como remodela as políticas públicas, bem como por meio de seus resultados (WAMPLER, 2011), buscamos verificar em que medida o CEDH alcança a efetividade, conforme os trechos das entrevistas abaixo revelam:

Alcança porque nós conselheiros, nós temos conselheiros aqui que eles são igual cri cri entendeu? Se nós demandamos e [...] e volta pra reunião, volta pra próxima pauta entendeu? E aí? E aí essa demanda? Ela deu fim, ela se concretizou ou já engavetou, já parou como é que é isso? E a gente vai cobrando. É igual agora, agora nós estamos num tensionamento do Plano Estadual de Direitos Humanos em Educação; tá o maior quebra pau, entendeu? Tá constringendo um monte de gente e nós queremos agora. E hoje mesmo tem pauta disso... tá voltando, voltando a demanda [...] (Representante do Centro de Defesa de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, entrevista realizada em 05 de fevereiro de 2014).

Eu acho que a nossa efetividade tá muito mais no campo da efetividade é [...] da legitimidade social que a gente conquista do que com efetividade concreta da resposta que o governo tem. É... eu acho que a gente consegue fazer com que haja uma efetividade das nossas decisões, muito mais no campo da legitimidade social. Então quando o conselho solta uma nota, um pronunciamento, isso tem um alcance muito mais no sentido moral do que no sentido de, quando a gente condena, a gente atua muito mais no campo da efetividade moral, ou seja, do envergonhamento que a gente causa ao governo, do constringimento que a gente causa ao governo, ao ter um posicionamento oficial do conselho, do que numa efetividade de fazer com que a Unai (Unidade de Atendimento Inicial) seja imediatamente fechada. Então eu acho que é [...], há uma dupla, um duplo significado dessa efetividade, eu acho que não dá para falar só da efetividade é [...] concreta digamos assim, porque essa efetividade nós não conseguimos. Num campo majoritariamente conservador; num campo majoritariamente violador de direitos; num campo de um governo amplamente voltado para questões econômicas. Nesse campo a efetividade do conselho de direitos humanos, você pode dizer é zero, não, não resolve, né? Então eu acho que quando você discute a efetividade do conselho você precisa relativizar um pouco essa efetividade, né? Quando o conselho solta uma nota, as pessoas vão levar em consideração, conselho consegue mobilizar, o conselho consegue agregar. Se o Gilmar chama hoje uma reunião com as organizações da sociedade civil do Espírito Santo, essas entidades vão. Então essa efetividade precisa também ser considerada (Centro de Apoio aos Direitos Humanos “Valdício Barbosa dos Santos”; entrevista realizada em 21 de janeiro de 2014).

[...] a maioria das coisas alcança, não todas, consegue às vezes virar política pública, igual eu acabei de falar com você, que nós acabamos com

as cadeias [...] não dava aqueles contêineres com 52 graus os presos lá dentro não tinha jeito, não dava. Então tinha umas coisas assim, o varejinho que eu falo, aquelas denúncias, tal varejinho, que a gente gosta muito das questões coletivas, vamos supor, assim, associação de mães de presos e tal [...] eu ver coisas, é pessoal não dá, mas se vir aqui uma coisa coletiva, ou se trouxer aqui uma denúncia individual, serve como um canal de informação onde a gente vai fazer uma ação coletiva, chega uma individual aqui a gente pega ela, aí chega uma outra com mesmo perfil, daqui a pouco nós pegamos uma equipe nossa, uma comissão, uma equipe e vamos naquele local, aí sim, não pra ver uma reclamação daquele ser humano, quando nós chegamos lá, nós encontramos vários seres humanos naquela mesma situação; a gente vai fazer uma ação coletiva, uma reivindicação coletiva de controle da política pública (Representante do Centro de Defesa de Direitos Humanos Dom Tomas Balduino; entrevista realizada em 05 de fevereiro de 2014).

Assim, nas entrevistas, de modo geral, percebe-se uma clara referência à capacidade de pressão exercida pelo órgão, com vistas a influenciar o poder público para efetivar suas reivindicações. Isso se liga ao tensionamento gerado pelo CEDH ao publicizar as demandas ao mesmo tempo em que constrange o poder público a tomar posicionamento frente aos temas, motivado por uma articulação da sociedade civil e não mais por uma ou outra organização isoladamente. Essa pressão também decorre da estratégia de sensibilização dos órgãos do governo no sentido de alcançar a resolução de questões mais imediatas. No trecho abaixo, é possível verificar de que modo isso ocorre:

[...] muita coisa que chega aqui, essas coisas pequenas elas têm um resultado, né? Às vezes chega assim uma situação emblemática daquelas, que não há relatório possível, que grande parte que tem aqui não pode vazar porque bota vida em risco a vida das pessoas, então você estabelece relação de confiança com essas pessoas – olha eu tenho isso aí, como é esse caminho aí? Como é que eu resolvo? Com quem? Onde tá a polícia que eu vou verificar isso? E esse tipo de solução ele não pode constar de relatório, ele não pode ser dito para ninguém, mas ele tem um número grande de solução. E nas coisas maiores que quando nós chegamos aqui a nossa leitura, que esse momento de conselho conhecido, conselho com posição política, a sociedade gostando ou não ela sabe que existe, para um segundo momento vamos ver transformar as coisas então numa política pública, então o programa e o plano de direitos humanos, se implementados, se assinados, é o terceiro momento da construção de uma política de sua aceitação e publicação pelo poder executivo e a partir daí a sua implementação, então assim, no geral esses são os resultados do conselho é... se imaginar também que essa forma de atuação nossa, hoje a partir da ida a Genebra, os governos podem até fazer políticas sem que o conselho seja acionado a se pronunciar, mas a gente descobre, vai atrás faz nota dura e em regra geral, em algum momento é chamado a conversar, não necessariamente acolhe a proposta, mas assim, o mais importante disso, é que a gente se posiciona pra sociedade civil, pra sociedade saber, né? De qualquer forma para acumular antipatia, ou não, de qualquer forma a gente demarca presença, posição nas políticas públicas de forma geral (Representante do Centro de defesa dos Direitos Humanos da Serra, entrevista realizada em 30 de janeiro de 2014).

Essa ideia sobre os resultados da ação do conselho em termos de efetividade é relativa na visão de alguns atores que ponderam seus limites, pois compreendem que a alcançam parcialmente. Em geral há o reconhecimento da dificuldade da implementação de políticas públicas a partir das deliberações do conselho por um lado, mas por outro há clareza quanto às conquistas que ocorrem em questões pontuais.

No bojo das dificuldades de efetividade das políticas públicas, percebe-se que as formas de tensionamento e de pressão sobre o poder público se especializam a fim de multiplicar as formas de ação. Como exemplo, a judicialização das reivindicações que não alcançam efetividade a partir das deliberações do CEDH. Essa dificuldade fica evidente no trecho da entrevista a seguir:

[Pergunta: Quanto às demandas que são deliberadas no espaço do conselho, elas são efetivadas?] Não, na integralidade não, não em sua integralidade, mas ela tem um bom, um bom nível de atendimento. Demora, demora, é uma construção bem lenta. Pra você ter uma dimensão, o sistema socioeducativo, por exemplo, sistema socioeducativo tem três anos que a gente vem tentando construir um sistema socioeducativo, de acordo com aquilo que, por exemplo, o CEDH acha que deve ser o ideal, mas nós tivemos dezenas de problemas internos de corrupção, de falha administrativa e a gente vem tentando de três anos pra cá, construir uma, um modelo de política de atendimento socioeducativo pro estado. Não, a gente tem problema na Unai (Unidade de Atendimento Inicial), permanece ainda o problema na Unai; o conselho pelo menos teve o êxito de levar a defensoria e a defensoria ir ao judiciário cobrar que o gestor público corrija as várias irregularidades que existem naquele órgão, naquela instituição, naquela entidade, fez o seu papel. Mas, muitas vezes, esse diálogo é muito... é muito... ele é muito dificultado [...] (Representante da Defensoria Pública Estadual; entrevista realizada em 11 de janeiro de 2014).

A judicialização das demandas do CEDH em face das dificuldades de efetividade das deliberações torna-se eficaz, e cada vez mais utilizada, principalmente na resolução de questões mais urgentes (LOSEKANN, 2013). Nestes casos, a Defensoria Pública, cujo representante ocupa atualmente a vice-presidência do conselho, tem desempenhado um papel relevante por encaminhar ao judiciário as demandas que encontram entraves pela via da deliberação e da sensibilização. De acordo com a autora, está se tratando da “mobilização do direito”, que ocorre da seguinte forma:

O conselho faz o relatório de inspeções, colhe denúncia de vítimas, denúncias de familiares de presos, documentação e remete pra gente, quando vem pra cá a gente vai, instaura esse processo aqui que é de

investigação, nessa investigação a gente junta a documentação, junta documentos, provas... todo um acervo probatório aí objetivando entrar com a medida judicial é... O que nós já fizemos? Por exemplo, situações visibilizadas pelo conselho e que nós demos vazão, as situações de tortura dentro do sistema prisional de Colatina, que foram visibilizadas pelo conselho, o conselho tem o contato com os familiares das vítimas e os familiares das vítimas denunciaram, o conselho por sua vez é... encaminhou pra defensoria, e a defensoria instaurou esse procedimento, quando ele estava suficientemente instruído entrou com ação civil pública objetivando a responsabilização dos responsáveis é... Unai, que é a Unidade de Atendimento Inicial, também é um problema sério, foi visibilizado também, é uma atuação decorrente da própria atuação do CEDH, foi provocada pelo CEDH, né? Recentemente a UNAED, o Centro de Triagem de Viana, todas essas são ações já adotadas pela defensoria junto ao poder judiciário (Representante da Defensoria Pública Estadual; entrevista realizada em 11 de janeiro de 2014).

Essa interlocução com Defensoria Pública através do engajamento de seu representante no CEDH conforma-se com o que Losekann (2013) chama de “aliado influente”, importante no presente estudo por ajudar a compreender a ação do defensor público, que tem se destacado por facilitar o fluxo das ações que se originam a partir do CEDH e que seguem em direção à Defensoria Pública. As ações, por sua vez, seguem para outras instâncias do judiciário, tais como o Ministério Público. Esse fluxo é análogo ao que tem ocorrido nos processos de judicialização das questões ambientais, amplamente estudados pela autora e nos quais o papel da sociedade civil, em grande medida, destina-se a “reunir evidências, provas e informações e repassá-las ao promotor que saberá com maior exatidão elaborar uma ACP” (LOSEKANN, 2013, p. 13). Essa mobilização fica evidente a partir do caso concreto citado pelo entrevistado:

[Pergunta: Os relatórios de visita que o conselho faz compõem a Ação civil pública?] Compõem, eu tenho até uma aqui essa unidade de atendimento inicial, ela é extremamente problemática, ela tem uma série de problemas de ordem de violação de direitos humanos e foi que nós conseguimos instruí-la... Nós entramos com a Ação Civil Pública dela, para interditar a Unidade de Atendimento Inicial, e com auxílio dos relatórios feitos pelo Conselho, aqui tem algumas fotos... [mostra o processo] (Representante da Defensoria Pública Estadual; entrevista realizada em 11 de janeiro de 2014).

De acordo com Losekann, essas Ações Cíveis Públicas podem ser entendidas como mecanismos de efetivação das deliberações produzidas no processo deliberativo como um contrapeso, uma possibilidade de correção nesses casos em que o processo político falha, no sentido de alcançar efetividade. Por isso, a autora sugere

“que a ação civil pública seja entendida como uma ação “retificadora”, pois visa contornar, em muitos casos, os efeitos de decisões já produzidas legitimamente pelo poder público” (LOSEKANN, 2012, p. 16).

Essa medida de retificação está entre os sentidos conferidos à “mobilização do direito”, alterando uma decisão tomada por outra ordem institucional. Para o entendimento do caso ora apresentado, essa decisão se conforma como a negação ao atendimento da reivindicação deliberada pela instituição participativa (LOSEKANN, 2013).

Em busca do alcance da efetividade, o CEDH, cada vez mais, lança mão da mobilização de instrumentos judiciais em direção às questões que emergem no campo da política, o que explicita a falibilidade do processo político na instituição participativa, isto é, exhibe as falhas do poder público em absorver as reivindicações legitimadas pelas instituições participativas, como foi exemplificado no caso da clínica psiquiátrica Santa Isabel, localizada no município de Cachoeiro de Itapemirim, na qual inúmeras vezes o conselho solicitou a interdição diante da comprovação de violação de direitos humanos e da permanente situação de degradação humana causada pela ausência de condições mínimas de funcionamento, sobretudo pela falta de subsídios do governo. Nesse caso, a saída deu-se também pela via da judicialização.

A partir de uma análise mais minuciosa, compreende-se que o processo evidencia uma sequência de falhas reiteradas por parte do governo do Estado no que se refere à condução das questões de direitos humanos no Espírito Santo. O embate e a pressão detectados no interior do conselho *per se* são consequências da tentativa da sociedade civil de corrigir ou sanar situações em que a legislação não tem sido cumprida e/ou episódios em que o próprio Estado atua como violador de direitos humanos. Assim, o judiciário tende a funcionar como uma instância alternativa na busca pela efetividade de uma política de direitos humanos, que o governo, ao que parece, insiste em não garantir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, consolidam-se as principais conclusões acerca do estudo realizado, que se concentrou em verificar as condições de inclusividade e efetividade da participação no interior do CEDH.

A partir reconstrução histórica dos direitos humanos desde sua fundamentação e da crítica a esse viés histórico “linear”, constatou-se que histórias “outras” de direitos humanos se desenvolveram na América Latina e no Brasil. Nesse sentido, elaboramos uma problematização que se dispunha a compreender o tensionamento existente em torno dos sentidos possíveis para os direitos humanos. E a partir de sua localização no escopo do debate transnacional, tratou-se de demarcar a existência de uma antinomia interna, enfatizando a preponderância das sociedades do hemisfério Norte em relação às do hemisfério Sul, o que levou os direitos humanos a serem conduzidos por uma ótica prioritariamente ocidental.

Apesar disso, mantém-se em vista que os direitos humanos podem se tornar flexíveis e abarcar uma gama de lutas emancipatórias por terem a capacidade de abraçar temáticas amplas de discussão transnacional (COSTA, 2003). Essa ideia dialoga com a proposta da hermenêutica diatópica desenvolvida por Santos (2010), segundo a qual se busca um entendimento dialógico comum entre diferentes matrizes culturais acerca de determinada temática por se manter em vista o caráter incompleto inerente às formações culturais, reforçando a necessidade de diálogo.

No Brasil, a emergência da temática dos direitos humanos ocorreu, principalmente, a partir da década de 1990, quando o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) integrou-a à agenda política nacional, de modo que democracia liberal e os direitos humanos passaram a se conectar de modo intrínseco. Da mesma forma, no plano internacional, há um esforço das Nações Unidas em fortalecer e reafirmar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, aliando-o ao fortalecimento da democracia.

A publicação do PNDH I formalizou a integração da proteção e defesa dos direitos humanos como política de governo, tal como previa o compromisso assumido pelo

Brasil durante a Conferência de Viena (1993). Nesse período, o Estado brasileiro também se destacou como violador de direitos humanos. Disso se conclui que o aprofundamento da democracia passa pela expansão da agenda política através da inclusão efetiva dos direitos humanos. Mas para que isso ocorra é imprescindível a inclusão de atores e demandas plurais na ampliação dos canais participativos.

Para compreender a emergência do tema dos direitos humanos na agenda política do Espírito Santo, analisamos o contexto político-econômico nos últimos 50 anos, observando as transformações que atingiram desde a formação urbana até as organizações da sociedade civil e sua relação com o poder estatal.

Ainda neste intuito, realizamos a reconstrução histórico-política da trajetória de atuação do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (CEDH) desde sua criação, com vistas a observar a postura do Governo do Estado em torno das políticas de direitos humanos. Percebemos que as mudanças ocorridas dividem o perfil de atuação do CEDH em três fases. A primeira se inicia com a criação do conselho e se encerra com a composição do Fórum “Reage ES”, o marco nesse período, que se justifica pela aglutinação de diversos movimentos sociais em torno do CEDH. Esse fortalecimento nas interações, além de fortalecer laços entre as organizações, definiu seu posicionamento mais incisivo de oposição ao governo.

Nos anos seguintes, que compreendem a “segunda fase” do CEDH, foi possível observar algum apoio aos direitos humanos diante do caos enfrentado no sistema de segurança pública, o que ocorreu em paralelo a uma postura de fechamento ao diálogo com as organizações de direitos humanos. Esse contexto provocou a sociedade civil a fortalecer seu âmbito de atuação no estabelecimento de parcerias com organizações de maior abrangência, como a Conectas Direitos Humanos e a Justiça Global. Essa parceria teve como rebatimento a internacionalização da luta por direitos humanos, que se concretizou com o envio de denúncias à ONU explicitando as condições de encarceramento e de tratamento que o governo estadual dispensava aos direitos humanos.

Essa internacionalização da luta por direitos humanos iniciou o que denominamos a “terceira fase” do CEDH, e na qual passamos a observar um posicionamento mais

contundente tanto por parte do governo federal quanto do governo estadual em admitir o caos no qual se encontravam a estrutura de segurança pública e o sistema prisional, tendo em vista a pressão por parte dos órgãos internacionais de defesa dos Direitos Humanos quanto à apresentação de soluções referentes às denúncias.

Além disso, verificou-se o fortalecimento do CEDH ao evidenciar a capacidade de mobilização da sociedade civil (a exemplo do CDDH Serra e do CADH) e sua atuação na condução das denúncias. Ademais, esse episódio gerou mudanças significativas no âmbito do conselho, pois com a ampliação da visibilidade, pôde pressionar o governo a atender demandas que há alguns anos estavam no escopo das reivindicações da sociedade civil local. Não obstante, houve o alcance de mudanças de ordem estrutural para fins de melhores condições de trabalho.

Há a expectativa de que, a partir da assinatura e publicação do PEDH e do PEEDH, inicie-se a “Quarta fase do CEDH”, pois tal oficialização proporcionará aos ativistas uma política de Estado que baliza as ações de direitos humanos. Tal expectativa se encontra na possibilidade de que as organizações de direitos humanos possam reivindicar suas demandas a partir de um compromisso assumido por parte do governo que seja garantido pelo caráter vinculante do documento.

Noutro polo da discussão, os esforços se concentraram em compreender de que modo se constituem as instituições participativas no Brasil desde sua origem – a partir do contexto da redemocratização. Em grande medida, essas instituições são frutos das lutas da sociedade civil, que, amadurecida, engajou-se na ampliação da esfera pública e na extensão da participação, além de reivindicar uma influência mais direta na política, dado que representa uma possibilidade de aprofundamento da democracia e tem a capacidade de ampliar o número de participantes nas decisões políticas e aumentar a qualidade dessa participação.

Entre os múltiplos formatos que as instituições participativas podem assumir, o estudo em tela debruçou-se sobre os conselhos gestores, que foram criados a partir de dispositivos elencados na Constituição de 1988 e oferecem a possibilidade de que a sociedade civil passe a canalizar suas reivindicações ao Estado, manifestando-as no espaço público. Nesse bojo, buscamos problematizar, a partir

das principais referências teóricas do tema, as condições de inclusividade de temas e atores, assim como a efetividade da participação das instituições participativas para verificar em que medida tal canal participativo propicia o aprofundamento da democracia.

Ao tratarmos das condições de inclusividade e da efetividade do CEDH, partimos da análise do desenho institucional compreendido como um instrumento de análise de vital importância para a compreensão acerca da atuação das instituições participativas.

Nesse sentido, coube compreender que além do desenho institucional, há fatores sociais e culturais que devem ser considerados ao analisar as condições de inclusividade e efetividade de uma instituição participativa. Apontamos como exemplo a credibilidade que a sociedade civil atribui ao CEDH, no sentido de vislumbrar naquele espaço político a possibilidade de atendimento de suas reivindicações, além do comprometimento político em cumprir as deliberações oriundas do espaço público.

A partir da análise do desenho institucional, verificamos entraves à efetividade que se ligam aos instrumentos normativos do CEDH, tais como a lei de criação e o regimento interno. Isso porque se encontra exposto no regimento interno o caráter propositivo, consultivo e deliberativo do órgão, o que não se pode visualizar na lei de criação. Sendo assim, não há caráter vinculante nas deliberações, o que afeta, inclusive, a possibilidade de cobrança ao poder executivo. Em última instância, essa dificuldade colabora para que o conselho atue numa vertente mais próxima de suporte ao poder público, o que compromete sua capacidade de embate.

Apesar desse entrave, observa-se que, a partir de 2009, quando Bruno Toledo assumiu a presidência, houve grandes mudanças no perfil de atuação do órgão, que em grande medida podem ser explicadas pelo processo de normatização dos procedimentos e incremento da legitimidade pela qual passou o conselho.

Esse processo ocorreu por meio da publicação do regimento interno como definidor das finalidades, competências, composição, estrutura e forma que passaram a ser

geridos os processos internos. Outras mudanças ocorreram no processo eleitoral, que passou a ser organizado por uma comissão específica, incumbida de avaliar, por meio de inscrições prévias, as intenções de participação de organizações que possuíssem registro formal. Além disso, a posterior reinterpretação do regimento interno passou a determinar que membros titulares e suplentes devessem pertencer à mesma organização, o que afetou diretamente a condição de inclusividade dos atores, pois diminui o número de organizações representadas.

Nota-se ainda, no referido período, outras mudanças referentes ao reconhecimento e legitimidade do CEDH, tanto por parte das demais organizações da sociedade civil quanto do poder público em decorrência da postura de enfrentamento a esse último ante as questões de segurança pública, que culminaram nas denúncias feitas à ONU e no reforço das parcerias estabelecidas com outras organizações da sociedade civil.

No que se refere à inclusividade dos atores, buscamos, nos percentuais de presença, dados que revelassem seu empenho na participação das reuniões no período de 2009 a 2013. Nesse sentido, foi possível verificar que durante todo o período, os níveis de presença da sociedade civil se mantiveram maiores do que os do poder público. Conforme foi possível verificar em 2009, os representantes da sociedade civil mantiveram durante todo o ano uma taxa de presença expressivamente maior do que a observada no poder público. Já no ano de 2010, há um aumento nessa diferença, demarcada pelos baixíssimos níveis de presença do poder público durante todo o ano, o que foi minimizado em 2011, quando a discrepância diminuiu sensivelmente. Já em 2012, essa discrepância diminuiu, de modo que percebemos uma diminuta elevação nos percentuais de participação dos representantes do poder público. Esse aparente “equilíbrio” observado no período se manifesta pelos baixos percentuais de presença de ambos os segmentos. Entretanto, o cenário muda a partir de 2013, quando os níveis de participação de ambos os segmentos apresentaram percentuais mais elevados em relação aos anos anteriores.

Destarte, verificou-se que há uma evidente disparidade quanto a percentuais de presença nas reuniões entre os dois segmentos no interior do CEDH, haja vista que

os representantes da sociedade civil participaram em maior número durante todo o período analisado enquanto os representantes do poder público tiveram uma participação minimizada. Essa inferioridade numérica permite inferir que há uma tendência ao empenho maior por parte da sociedade civil em participar do processo político do que os representantes do poder público, sublinhando-se que há por parte destes uma postura evidente de pouca atribuição de relevância ao CEDH.

Ainda nesse sentido, observamos, a partir dos resultados numéricos aliados aos dados coletados nas entrevistas, que os elevados percentuais de ausência por parte do poder público comprometem a inclusividade das demandas, o processo deliberativo. Por isso, o encaminhamento das deliberações ao poder público reverbera, num primeiro momento, no encaminhamento das demandas e, num segundo momento, nas condições de efetividade do CEDH.

No que tange à inclusividade de temas no interior do CEDH, buscou-se, a partir da frequência, identificar quais tipos de temas tornaram-se recorrentes na agenda do CEDH, a fim de mostrar em que medida ocorre a inclusividade das demandas em seu espaço de participação.

Apesar da formalização e legitimidade alcançadas a partir de 2009, o fato de assuntos de organização e funcionamento ocuparem a proporção de 27,9% evidencia que ainda há grandes dificuldades enfrentadas tanto no sentido de condições estruturais quanto na condução das ações e encaminhamento das tarefas administrativas e organizacionais. Outra inferência possível é que o espaço ocupado por questões estruturais que retornam à pauta acabam tomando lugar de outras questões mais relevantes, como as políticas públicas de direitos humanos. Por outro lado, ponderamos que essas discussões têm como consequência o aprimoramento das ações do órgão em face das dificuldades enfrentadas.

Outra demanda que apresenta forte presença entre as deliberações e os atendimentos emergenciais são as questões relativas ao sistema carcerário. Isso se justifica pelo fato de que o órgão atua como um dos poucos (senão o único) canalizador desse tipo de assunto no âmbito político. Apesar disso, demais questões como trabalho, gênero e sexualidade também encontram no âmbito do conselho

espaço para discussão, o que nos leva a compreender que, apesar do foco nas questões do sistema carcerário, o CEDH oferece condições de inclusividade de uma variedade de temas em suas deliberações.

Nesse sentido, destaca-se o papel que os presidentes das últimas gestões mantêm na condução e encaminhamento das propostas, o que lhes confere um papel de protagonismo à frente da gestão do órgão.

Entre as organizações que participam do conselho, verifica-se grande percentual de proposições oriundas do CDDH Serra e CADH, alcançando o segundo maior nível de proposições nas pautas das reuniões. As organizações especializadas em direitos humanos preponderam no espaço do CEDH, dado que tem no âmbito da sociedade civil uma trajetória amplamente reconhecida. Isso se corrobora pelo fato de que a presidência nos últimos três mandatos foi ocupada por representantes dessas organizações. Destarte, a legitimidade de tais organizações e sua verificada influência no espaço do conselho afetam a inclusividade das proposições e temas, assim como os modos de atuação e definição de estratégias no interior do conselho.

Observa-se que há um elevado número de denúncias reportadas ao conselho. Dado o percentual elevado de denúncias, é possível inferir que o CEDH dispõe de uma ampla capacidade de canalizar denúncias relativas às violações de direitos humanos, que são viabilizadas, principalmente, pelos representantes da sociedade civil nas diversas categorizações ora apresentadas. As demandas de ordem política alcançam a pauta principalmente através do presidente ou do conjunto dos conselheiros.

A partir dos resultados obtidos do campo, verificamos que grande parte das condições de efetividade passam pela efetividade participativa, e não por aquela comprovada em políticas públicas implementadas.

As expectativas dos membros em participar do CEDH giram em torno do alcance de maior visibilidade das organizações e de suas reivindicações, o que tem como consequência o fortalecimento da própria organização. Além disso, em termos de expectativa de participação, pode-se verificar que há crédito de que as políticas

públicas ali deliberadas efetivem-se. Notamos assim, que há, em grande medida, crédito de que o órgão alcance o que almeja em termos de participação política.

Deste modo, percebemos que, por parte dos entrevistados, há confiança na capacidade do conselho em viabilizar e visibilizar suas reivindicações por políticas públicas. Ao mesmo tempo, os entrevistados creditam ao conselho a articulação conjunta de uma postura de enfrentamento ao poder público, haja vista a grande atuação em face do recebimento e atendimento de denúncias, ou seja, há também a expectativa na sua capacidade de ação frente às denúncias.

Observamos, por parte dos atores, uma clara referência à capacidade de pressão exercida pelo órgão, com vistas a influenciar o poder público em efetivar suas reivindicações. Entretanto, há também o reconhecimento de que o atendimento das deliberações do conselho é extremamente dificultado, principalmente no que se refere às demandas que se desdobram em políticas públicas.

Deste modo, a mobilização do direito tem se tornado cada vez mais utilizada em face das dificuldades de alcançar a efetividade das deliberações, inclusive para a resolução de questões mais urgentes. Para tanto, as ações civis públicas e demais instrumentos jurídicos têm sido amplamente viabilizados através da Defensoria Pública Estadual. A recorrência da utilização de tais mecanismos judiciais evidencia a baixa condição de efetividade da instituição participativa no que concerne ao alcance dessas reivindicações, de modo que passa a se constituir enquanto uma “outra” via de escoamento das reivindicações ante a falha do processo político como meio para o alcance dessa efetividade.

Assim, concluímos que a confiabilidade que os atores depositam na inclusividade do CEDH e na perspectiva de manutenção da participação aponta para a efetividade da participação, ainda que os atores assumam que há grandes entraves ao alcance de uma efetividade que se faz pela implementação de políticas públicas. Essa limitação apresentada nas entrevistas justifica a recorrência às ações judiciais como via alternativa, dada a evidente falibilidade do processo político. Deste modo, a mobilização do direito funciona como uma forma de incrementar o processo político, além de se constituir como uma ação retificadora (LOSEKANN, 2012) na medida em

que novos elementos são inseridos, objetivando a validação dos resultados do processo democrático.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. *et al.* Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 1, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000126&pid=S1414-753X201200010001200002&lng=en>. Acesso em junho de 2013.

ADORNO, S. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, nº. Abril/Junho, p. 7-8, 2002.

ALENCAR, J., CRUXÊN, I., FONSECA, I., PIRES, R., RIBEIRO, U. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Nº 15 jan-abr2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86826041006>> ISSN 1517-4522. Acesso em 27. jun. 2014.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452000000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Nov. 2011

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião. Pública** [online]. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

_____. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade: mapeando o debate**. In: PIRES, Roberto (org.). A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.

ALMEIDA, D. C.R, CUNHA, E.S.M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes**. In: PIRES, Roberto (org.). A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.

BALLESTRIN, L. M. A. Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). **Teoria & Sociedade** (UFMG), v. 16.2, p. 10-33, 2008.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário de Imprensa Oficial Nacional**: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1993. Disponível em: www.sedh.gov.br.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 20 de mar. 2014

CALIMAN, O. Políticas de Desenvolvimento no Espírito Santo. In: **IPES 25 ANOS**, Espírito Santo, 2003, p. 60-73.

CAMPOS, G. A. G. **Participação e representação não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas**. IN: PIRES, Roberto (org.) A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.

CARLOS, E. **Participação e institucionalização no movimento de direitos humanos: o caso CDDH**. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2013, Araraquara/SP. Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2013.

CARNEIRO, C.B. L, **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Saravia, E. Ferrarezi, E. (Orgs) Políticas Públicas, Volume 2, Brasília: ENAP, 2006, p. 149-166.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

CHATTERJEE, P. **Colonialismo, modernidade e política**. Salvador: EDUFBA, 2004.

COELHO, M. B. S. **Gestão de políticas públicas com inclusão social no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. Monografia de Pós Graduação Lato sensu em Gestão Municipal de Políticas Públicas. Instituto Saber e cidadania & Faculdades Integradas de Vitória. Vitória, 2005.

COHEN, J. e ARATO, A. **Sociedad Civil y Teoria Política**. México: Fondo de cultura económica, 2001.

CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO, ESPÍRITO SANTO (BRASIL). **Resolução n.º. 001/2010**, de 08 de novembro de 2010.

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Relatório de inspeção no estado do Espírito Santo. 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BE9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6%7D¶ms=itemID=%7BA5701978-080B-47B7-98B6-90E484B49285%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 21.mar.2014.

BRASIL. 2006. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Relatório de Inspeção no Estado do Espírito Santo: 12 a 14 de março de 2006. Brasília, DF: abr. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9614C8CITEMIDA5701978080B47B798B690E484B49285PTBRNN.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

COSTA, S. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte, UFMG, 2002.

_____. Derechos humanos en el mundo posnacional. **Nueva Sociedad**, Caracas, nº188, 51-61, 2003.

_____. Direitos humanos e anti-racismo no mundo pós-nacional. **Novos Estudos CEBRAP**, N° 68, 23-37, mar.2004.

_____. Categoria analítica ou Passe – Partout Político- Normativo: Notas bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)**. Rio de Janeiro, nº 43, 1997, pp. 3 -156.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, E.. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra: UNICAMP/IFCH, 2002.

DAHL, R. A.. **Um prefácio a teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 5.165, de 19 de dezembro de 1995. Vitória, 2011. Disponível em:

<http://governoservico.es.gov.br/scripts/porta180_1.asp?documento=0151651995.doc>Acesso em: 18 set. 2011.

FARIA, C. F. **O estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, 2005.

FARIA, C.F; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. In: **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** IN: PIRES, Roberto (org.) A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.

FERRAZ, A. T.A. **O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos.** In: SILVA, M. Z.; BRITO JUNIOR, B. T. de. (Orgs.). Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES. São Paulo: Annablume, 2009.

FRANÇA, J. M. de. “Sociedade Civil e a luta pelos direitos humanos no Brasil”. **Habitus.** IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p.80-90, agosto. 2011. Semestral. Disponível em: <http://www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 10 de agosto de 2012.

FRANCEZ, L. Governo não publica decreto e Estado fica sem Conselho de Direitos Humanos. Disponível em: <http://seculodiario.com.br/exibir.php?id=8349>. Acesso em 20 jan.2014.

FREITAS, S.; LIMA S. Reale Jr. se demite da Justiça; FHC anuncia novo ministro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0907200202.htm>. Acesso em: 20 mai. 2013.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: SCHATTAN e NOBRE (orgs). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Ed. 34, 2004.

GOHN, M. G.. **Teoria dos Movimentos Sociais.** São Paulo: Ed. Loyola, 1997.

GUGLIANO, A. A.. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v.4, n.2, jul-dez. 2004. p. 257-284.

HABERMAS, J. Participação Política. In: CARDOSO, F. H. e MARTINS, C. E. (org.). **Política e Sociedade.** São Paulo: Nacional, 1979, vol. 1, p. 375-388.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. .

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2007

HOBBSAWM, E. **A Era das Revoluções**. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra. 1997.

JUSTIÇA GLOBAL, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA E CENTRO DE APOIO AOS DIREITOS HUMANOS VALDÍCIO BARBOSA DOS SANTOS. 2011. Violações de Direitos Humanos no Sistema prisional do Espírito Santo: Atuação da Sociedade Civil. [Relatório Substantivo] Rio de Janeiro, Espírito Santo, maio 2011. Disponível em: <http://global.org.br/wp-content/uploads/2011/06/SistemaPrisionalES_2011.pdf> Acesso em 21.mar.2014.

KEANE, J. **A sociedade civil: Velhas imagens e novas visões**. Lisboa: Temas e debates, 2001.

KOERNER, A., Ordem política e sujeito de direito no debate sobre os direitos humanos nos anos noventa. **Lua Nova**, n° 57, pp. 87-112. 2002.

_____. O Papel dos Direitos Humanos na Política Democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.53, p.143-181, out. 2003.

KRAKOVICS, F. **Ex-integrantes da Le Cocq fazem parte da OAB-ES**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36198.shtml>. Acesso: 05 mai. 2013

KRÜGER, E. C. **A estratégia conselhistas na área da saúde: a dicotomia entre o plano legal e o real**. Um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de São José. Dissertação de Mestrado, Florianópolis, UFSC, 1998.

LAFER, C.. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Campanha das Letras, 1991.

LIMA, G. M. **Críticas à Teoria das Gerações (ou mesmo Dimensões) dos Direitos Fundamentais**. Jus Navegandi, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/4666>. Acesso em 12 jul. 2012.

LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo , v. 15, n. 1, Apr. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10. ago 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000100012>.

_____. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 56, n. 2, June 2013 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582013000200003>.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, PPGSC, UFSC, Nº 33, 1-44, Nov.2002.

LÜCHMANN, L. H.; BORBA, J., 2007. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir de institucionalidades emergentes. In: XXXI Encontro Anual da ANPOCS. ST. Estrutura Social, ação coletiva e poder político. Disponível em http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15_10_2007_11_54_29.pdf. Acesso em 25 jun. 2014.

MARQUES, F. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Revista Ciências Sociais**, Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, N. 2, p.140-151, mai/ago 2010.

MATEUS, L.G, COIMBRA, M.C.B. **Da Scuderie Le Cocq Associação de Mães e Familiares de Vítimas de Violência do Espírito Santo: repensando resistências cotidianas**. Disponível em:< <http://www.abrapso.org.br/>>. Acesso em 01 de agosto de 2011.

MOREIRA, M. T. V. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. In_____ Informativo CEPAM: São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

NEVES, E.P. **As Comunidades Eclesiais de Base e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra: um encontro de fé e vida na década de 1980**. 2006. Monografia – Graduação em História, Centro de Ensino Superior Anísio Teixeira, Serra/ES, 2006. Biblioteca do CDDH.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: SCHATTAN e NOBRE (orgs). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembléia Geral da ONU 10 de Dezembro de 1948, disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em: 08 ago. de 2012.

PINHEIRO, P. S.; NETO, P. M. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. In: **Pesquisas**. São Paulo, nº 11, p. 53-70, 1998.

RANGEL, R. **Ex-governador do ES é condenado à prisão por escândalo**. Estadão. São Paulo, 17 maio 2009. Política. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ex-governador-do-es-e-condenado-a-pisao-por-escandalo,372444,0.htm>>. Acesso em 10 mar. 2014

REIS, R.R. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 27, p. 33-42, nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>. Acesso em: 20.mar. 2014

RIBEIRO JUNIOR, H. **Encarceramento em massa e criminalização da pobreza no Espírito Santo**. Vitória: Causa, 2012.

SANTOS, B. S. e AVRITZER, L. "Para ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. RJ, Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. **Direitos Humanos: Construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Centro de estudos da Procuradoria de Estado, 2000.

SCHERER-WARREN, I. **Redes emancipatórias: Nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos**. Curitiba: Appris, 2012.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo: 15 anos em revista**. Vitória, 2010. Disponível em:
<http://www.tjes.jus.br/portaldireitoshumanos/index.php/acoes/revista-do-cedh-es>.
Acesso em: 10 de maio de 2014.

SOARES, L. E; GUINDANI, M.K.A. **Direitos humanos e as Ciências Sociais no Brasil**. In: MARTINS, C.B; LESSA, R. (Coord). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil-Ciência Política. São Paulo: Barcarola, ANPOCS, 2010.

SOARES, L. E.; LEMOS, C.E.R; MIRANDA, R.R. **Espírito Santo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

TATAGIBA, L. T. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.25, p. 209-214, 2005.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: PIRES, Roberto (org.). A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, Brasília, IPEA, 2011.

_____; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: SCHATTAN e NOBRE (orgs). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

TUROLLA, F. A, MORAES, J. F. V. Bretton Woods Plus. **Revista da ESPM**. Abril-maio 2009, p. 22-27

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: SCHATTAN e NOBRE (orgs). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WASELFISZ, J.J, **Mapa da Violência II: Os jovens do Brasil**. Brasília: UNESCO, 2000.

_____. 2010. Mapa da Violência 2010: anatomia dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari. Disponível em: <<http://www.sangari.com/midias/pdfs/MapaViolencia2010.pdf>>. Acesso em: fev. 2014

WALSH, C. Interculturalidad, colonialidad y educacion. **Educación y pedagogia**, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Vol. XIX, nº 48, (mayo-agosto), 2007, p.25-35. Disponível em:

<http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeypp/article/view/6652/60>
95. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: Las insurgências político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, Bogotá, Colombia, nº 9, 131- 152, jul-dez 2008.

ZANOTELLI, C. et. Al. Criminalidade violenta e fragmentação urbana na Grande Vitória. **Geografares**, Vitória, UFES, nº 5, 2006, p. 35-49.

_____. et al. **Atlas da criminalidade no Espírito Santo**. São Paulo: Annablume; Espírito Santo: FAPES, 2011.

ZIZEK, S. Contra os Direitos Humanos. **Mediações**, Londrina, v. 15, n.1, p. 11-29, Jan/Jun. 2010.

ZORZAL E SILVA, M. Mudanças socioeconômicas, governo representativo e Governabilidade: Impasses nas Arenas Subnacionais – o caso do Espírito Santo. IN: Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social. **Revista Interface**, ano II, n. 04, 1998, Vitória, ES, 2010. p. 95-106

_____. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: Instituto Jones dos Santos Neves. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória, ES, 2010. p- 29-66.

ANEXO A

Roteiro de entrevista aplicado aos representantes da sociedade civil

- 1) Fale me da sua trajetória de vida e da sua militância.
- 2) Me fale um pouco da atuação da sua organização (como ela se organiza, objetivos, estratégias de ação)
- 3) Como você avalia/analisa hoje a situação das organizações da Sociedade civil no ES? Como é o cenário de atuação da sociedade civil no ES?
- 4) Como é o cenário da participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil nos espaços participação como conselhos?
- 5) Que temas e organizações hoje se destacam no ES?
- 6) Qual a expectativa (organização) ao pleitear um assento no CEDH?
- 7) O que ela espera alcançar através da participação no conselho? Qual o potencial de ação ela vislumbra com a participação no CEDH?
- 8) Como é a interação entre as organizações da sociedade civil no CEDH?
- 9) Em que medida as organizações que tem assento no CEDH representam a totalidade das organizações da sociedade civil capixaba? Há uma representatividade satisfatória?
- 10) Como você avalia o alcance das demandas da sociedade civil pela via do conselho?
- 11) Quais os limites de atuação do conselho?
- 12) Em que medida há efetividade das demandas deliberadas no espaço do conselho?

ANEXO B

Roteiro de entrevista aplicado aos representantes do Estado

- 1) Fale um pouco como foi a sua entrada no CEDH e como vem sendo a sua participação durante esse tempo.
- 2) Jaqueline: Como tem sido (ou foi) a atuação do órgão que o senhor representa no espaço do conselho, pensando a importância do órgão para o andamento das atividades do próprio conselho.
- 3) Como você analisa a situação das organizações da sociedade civil no ES? Como é o cenário de atuação da sociedade civil dentro do ES?
- 4) Como você analisa a participação do conjunto das organizações da sociedade civil dentro dos espaços de participação? Como exemplo os conselhos.
- 5) Quais temas e organizações que tem se destacado no ES, pensando em DH de uma forma mais ampla?
- 6) Como é a relação entre Estado e sociedade civil dentro do espaço do conselho? Como é essa relação?
- 7) Na sua visão o que uma organização da sociedade civil almeja alcançar a partir da sua participação no CEDH?
- 8) Em que medida as organizações que atualmente tem assento no conselho, representam a totalidade das organizações que estão de fora? Há uma representatividade de temas e de demandas pelas organizações que estão pelas que não estão?
- 9) Como é a atuação dos órgãos de Estado do espaço do conselho pensando que são cadeiras fixas?
- 10) O conselho vem alcançando os objetivos ao qual se propõe? Em que medida?

11) Quais são os “limites” para atuação do conselho?

12) Em que medida há efetividade das demandas que são deliberadas no espaço do conselho?