

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos e intermediação como representação nos espaços participativos

The Human Rights National council and the intermediation as representation at participatory institutions

■ Mariana de Souza Fonseca

RESUMO

O debate sobre a pluralização da representação pretende compreender outras formas de representar, e não somente a tradicional-eleitoral. Esta pesquisa analisa a representação feita pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, visto que ele desempenha função muito particular, qual seja a realização de missões para averiguar situações de violação de direitos. Essa prerrogativa permite o contato direto do Conselho com as comunidades e envolve organizações para além daquelas que ocupam uma cadeira no plenário do órgão. Nesse caso, o Conselho atua como representante ao mediar a comunidade cujos direitos foram violados e o Estado. O objetivo desta pesquisa centra-se em analisar a intermediação do CNDH sob a definição conceitual de Zaremborg *et al.* (2017), mobilizando os seus repertórios de atuação, os atores envolvidos e os níveis de conflito com o Estado, bem como diferenciando a atuação reativa e proativa do Conselho.

Palavras-chave

Intermediação; Conselhos; Direitos humanos; Representação.

ABSTRACT

The debate on the pluralization of representation aims to understand other ways of representing, not only the traditional one. This research analyze the representation performed by the Brazilian National Council of Human Rights (NCHR), since it has a very particular function: carry out missions to investigate situations of human rights violations. It allows the Council to have direct contact with communities and with different organizations other than those that already occupy a seat in its plenary. In this case, the Council mediates between the community that had its rights violated and the State. The objective of this research is to analyze the this under the conceptual definition of Zaremborg *et al.* (2017), mobilizing their repertoires of action, the actors involved and the levels of conflict with the State, as well as differentiating the reactive and proactive intermediation of the Council.

Keywords

Intermediation; Councils; Human Rights; Representation.

Introdução

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é uma instituição participativa relativamente nova no cenário brasileiro. Seu marco legal data de 2014, mas ele é, na realidade, sucessor daquele que foi o primeiro espaço de defesa dos direitos humanos no Brasil: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, fundado em 1964. O CNDH é herdeiro de um poder de incidência, adquirido ao longo dos anos, por um espaço que se mostrou [resistente e que se fez presente em inúmeros casos de violação de direitos. Ele tem como prerrogativa a realização de missões *in loco* para averiguar situações contrárias aos direitos humanos. Isso agrega ao Conselho características muito particulares de níveis de envolvimento com o poder público e com a sociedade civil, de mobilização de atores e de estratégias para a defesa e a garantia dos direitos humanos.

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender como os espaços participativos, em especial os conselhos, podem atuar como representantes intermediários entre sociedade civil e Estado. Em específico, pretende-se analisar como a intermediação no CNDH pode ocorrer de maneira reativa ou proativa, a depender do tipo de ação a ser realizada. Para tanto, valho-me do conceito elaborado por Zarembeg e colegas (2017), evidenciando como tal conceito favorece a compreensão espaços participativos também como representativos.

A pesquisa foi feita mediante análise documental das atas de todas as reuniões ordinárias entre dezembro de 2014 e setembro de 2018; recomendações; resoluções e notas públicas de recomendação; das memórias das reuniões das comissões permanentes; dos relatórios das seguintes missões realizadas *in loco*: Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Estado de Rondônia; Direitos dos Povos Indígenas da Região Sul; Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus Efeitos sobre o Vale do Rio Doce; Direitos da População Atingida pela Implementação da Usina Hidrelétrica Belo Monte e da Mineradora Belo Sun; e Violações de Direitos Humanos das Comunidades Quilombolas do Brasil. A leitura desses documentos contribuiu para compreender posicionamentos e formas de atuação do CNDH, a fim de localizá-lo nas possibilidades dos circuitos de representação (Zarembeg, *et al.*, 2017). Ademais, analisar como o Conselho opera, seus repertórios de proximidade (ABERS, *et al.*, 2014) com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por fim, foram realizadas onze entrevistas semiestruturadas com conselheiras/os do CNDH e com a Secretaria-Executiva, as quais foram anonimizadas neste artigo para preservar a identidade de cada um/a. As entrevistas tiveram como objetivo entender essa forma de atuação

e articulação do conselho, que não fica perceptível a partir, apenas, da análise documental. Ressalto, ainda, que pude realizar observação participante das atividades do Conselho entre dezembro de 2016 e janeiro de 2018, ocasião na qual participei de todas as reuniões do colegiado e de algumas das suas comissões.

Este artigo está dividido em cinco partes, contando com esta introdução. Na seção seguinte, apresento a discussão teórica que embasa esta pesquisa e para a qual pretende-se contribuir. Na terceira, trago um resgate histórico da formação, organização e composição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Na quarta parte, aplico as perspectivas teóricas aos resultados do estudo de caso com o CNDH, entendendo as formas de intermediação do Conselho. A conclusão oferece algumas reflexões acerca da maneira como as instituições participativas foram estudadas no Brasil nos últimos anos.

A pluralização da representação e o conceito de intermediação

A literatura em participação e representação desenvolvida no Brasil, nos últimos vinte anos, mostra a pertinência de se levar em conta a heterogeneidade do Estado e da grande teia de interações trançada por ele ao analisar os entrelaçamentos entre as formas de participação e de representação. Assim, a literatura evidencia a necessidade de olhar para a existência de formas de representação dentro das instituições participativas (ALMEIDA, 2017). Ao estudar as instituições participativas (IPs), é preciso considerar também a interação delas com outros espaços que tratam da mesma política na qual estão inseridas, assim como, no caso dos conselhos, a formação (ou não) de articulações sistêmicas em áreas de políticas transversais para compreensão das suas formas de atuação.

Ao analisar as relações entre espaços participativos, grupos sociais e outras instituições, esbarramos com a necessidade de compreender como conceitos tão caros à literatura de representação (como *accountability*, legitimidade e autorização) podem ser mobilizados para o entendimento também das formas de atuação das IPs (ALMEIDA, 2015). É preciso levar em conta que os espaços participativos, como os conselhos, reivindicam-se também como espaços representativos, dado que as organizações que ali estão exercem um tipo de representação, embora não no seu formato tradicional (ALMEIDA, 2017). A inserção da discussão sobre representação nas instituições participativas contribui tanto para a dinamização da agenda de participação, como para a ampliação dos debates sobre pluralização e reconfiguração dos modos da representação política.

O debate sobre a pluralização da representação vem sendo feito por diferentes estudiosos no Brasil (LAVALLE, *et al.*, 2006; LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2015). Algumas pesquisas apontam o papel da representação exercida pelas organizações da sociedade civil ao participarem dos debates públicos e interagirem com atores políticos na tomada de decisão e na definição de políticas públicas, como é o caso do estudo das formas associativas na cidade de São Paulo (LAVALLE, 2006; HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA, 2004: 272).

Nesses casos, atores sociais com assento nas arenas participativas teriam o papel de intermediar e representar os segmentos da população mal ou sub-representados dentro do circuito eleitoral. Para diferentes autores, não se deve analisar esse tipo de representação sob os mesmos ângulos pelos quais se olha para a representação eleitoral, uma vez que, nos espaços sociais, mecanismos de validação, como autorização, sistema partidário e *accountability* institucionalizada, nem sempre são muito claros ou estão presentes (ALMEIDA, 2015, LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011).

A ideia de representação por intermediação foi desenvolvida em Lavalle e Zaremborg (2014), caracterizada como outra forma de representação para além da eleitoral-tradicional. Em seu texto, mostram como os estudos sobre representação política delimitaram o termo representação somente a uma vertente: a eleitoral. Essa escolha fez com que ficassem prejudicadas outras lentes que poderiam ser usadas para compreender a representação de maneira mais ampla, como é o caso da intermediação política. O intermediário, argumentam, era visto como um agente imparcial que servia apenas para fazer a ponte entre uma parte interessada e outra. Na visão dos autores, a intermediação vai ocorrer de duas formas: quando “se é meio de” ou quando “se está no meio de”, e será exercida por um ator que tenha alguma posição vantajosa que lhe permita estabelecer a relação entre indivíduos ou coletividades e autoridades públicas.

Para explorar os diferentes papéis desempenhados por diversos atores, é necessário ter em conta o escopo conceitual que conforma a intermediação política. Esta é constituída por circuitos de intermediação política, que podem abranger, mas não estão limitados à representação eleitoral. Eles são práticas que se caracterizam conforme os atores envolvidos; as instituições, por meio das ou nas quais se realiza a ação; e os repertórios mobilizados por esses atores. Vale notar que as ações dos atores não estão circunscritas a um único circuito, mas que podem transitar entre eles. Os circuitos são caracterizados a partir das expressões metafóricas: *voto, força, projeto, palavra, povo* (ZAREMBERG, *et al.*, 2017).

A intermediação política é identificada a partir de três critérios normativos: autorização, aqui compreendida em uma forma mais ampla de reconhecimento que o representado tem de sua representação; *accountability*, entendida não só nos limites do espectro eleitoral, mas também englobando toda a forma de controle social e, portanto, constrangimentos que delimitam o comportamento e as decisões de quem exerce a intermediação; e o grau de conflito, agonismo, entre os atores envolvidos na intermediação no processo de construção de interesses.

A convergência de interesses entre intermediados e intermediário seria parcial, instável e impulsionada pelo conflito. Nesse caso, a autodeterminação implica algum protagonismo do representado. Quando as vontades se chocam, produz-se um ajuste pelo conflito de interesses. Portanto, o agonismo corresponde ao momento no qual a divergência de ideias entre ambas as partes não impede a resolução do conflito, por meio de negociação, ao final. Ele pode ser restrito, quando o conflito é tolerado, mas existem limitações; ou irrestrito, quando é possível criar regras objetivas para chegar a um acordo sem o uso da força. Já o antagonismo pressupõe a exclusão do outro, pois os projetos aventados por esta ou aquela parte são inegociáveis (ZAREMBERG, *et al.*, 2017).

Tabela 01 – Circuitos de representação

	Voto	Força	Projeto	Palavra	Povo
Repertórios	Eleições Campanhas Clientelismo	Greves Protestos	Treinamento técnico Desenvolvimento e avaliação de projetos	Participação institucional <i>Advocacy</i> Formação de agenda	Presença em conselhos populares Identificação de lideranças
Instituições	Direito eleitoral Partido Político Clientelismo Informal	Barganha, Direito à greve Leis sindicais	Diretrizes para programas e políticas públicas Demandas de serviço público	Direito à participação Relação dos movimentos sociais e a burocracia	Soberania popular Relação entre povo e lideranças
Atores	Partidos Cidadãos Candidatos Políticos eleitos Chefes	Corporações, sindicatos, ONGs que defendem os direitos do trabalhador	Grupos populacionais com causas próprias Consultores não eleitos	ONGs burocratas designados	Cidadãos comuns Lideranças populares ou carismáticas

Fonte: elaboração própria, com base nas informações contidas em Zaremborg, *et al.* (2017, p. 07, tradução nossa).

Os estudos sobre conselhos no Brasil focaram majoritariamente em entender o seu papel no processo de democratização da formulação e monitoramento de políticas públicas (ALMEIDA, *et al.*, 2015, LAVALLE, *et al.*, 2016). Contudo, enxergar os conselhos como espaços de intermediação que podem mobilizar quem está de fora deles implica, também, ir além dos conselhos como espaços formadores de políticas. Ou seja, é preciso entender que diferentes conselhos, em distintas áreas de políticas, podem desempenhar funções diferentes que não podem ser avaliados sob a mesma lupa e os mesmos critérios.

Um passo nesse sentido é a diferenciação proposta por Tatagiba (2002), ao separar três tipos de conselhos: de programas, de políticas e temáticos, diferenciados conforme a existência ou grau de estruturação da política pública a eles vinculada. Apesar das diferenças entre os conselhos, a literatura com foco na participação, ou mesmo na deliberação, tende a analisar as instituições participativas como espaços de deliberação de políticas públicas, sem diferenciar seus repertórios de atuação.

Esta pesquisa analisa o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, entendendo-o como um conselho temático. Por não ter uma política pública estruturada nem a definição legal de que a sua finalidade é unicamente a proposição e monitoramento de políticas, ele opera de forma diferente dos outros conselhos nacionais, olhando primeiramente para a defesa e a garantia dos direitos humanos no território nacional. Tal característica engendra diferentes formas de atuação, que foram analisadas sob a lente da intermediação.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão criado pela Lei n. 12.986/2014, com a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos (BRASIL, 2014). Embora a lei de sua criação seja relativamente nova, o CNDH é sucessor do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), fundado em 1964. Vale destacar, porém, que o CNDH foi pensado, formulado e implementado a partir de critérios completamente diferentes daqueles que nortearam a criação de seu antecessor e, por esse motivo, possui formato e finalidade diferentes.

O CDDPH foi um espaço que, durante muitos anos, resistiu às restrições e às violações de direitos impostas pela ditadura militar. Apesar de ter perdido sua real função durante alguns anos do período militar, o CDDPH desempenhou a sua finalidade de realizar missões

para apurar casos de violação de direitos humanos em todo o Brasil, especialmente com o início da redemocratização. Atuou no enfrentamento à violência no campo, focando em dois eixos: demarcação de terras indígenas e luta pela reforma agrária (BRASIL, 2014). Entre as missões realizadas pelo Conselho estão as que foram feitas para constatar casos como a chacina de 13 trabalhadores rurais em Conceição do Araguaia (1985), a demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol (1987), o massacre de Carandiru (1992), a chacina da Candelária (1993) e o massacre de Eldorado dos Carajás (1996).

Embora tenha sido um Conselho muito forte e ativo, especialmente após a redemocratização, o CDDPH era um órgão muito jurídico, composto por pessoas com notório saber em direito, com alto cargo na administração pública, juristas e procuradores/as. Não tinha a prerrogativa formal de participação da sociedade civil, que era uma demanda que vinha desde a década de 1990, tendo a aprovação da nova legislação estabelecida como uma das diretrizes do PNDH-III.

Por isso, a criação do CNDH vem como resposta à diligência histórica de inserção da sociedade civil na instituição de Estado mais importante para discutir direitos humanos no país (BRASIL, 2014). O CNDH foi criado, portanto, como uma instituição paritária sendo onze membros da sociedade civil e onze membros do poder público; nove das organizações da sociedade civil que o compõem são eleitas a cada dois anos. A presidência e vice-presidência são eleitas pelas conselheiras, sendo um representante da sociedade civil e o outro do poder público, que ocuparão a presidência durante o biênio, de forma alternada (CNDH, 2015).

A eleição é realizada em um encontro nacional convocado pelo CNDH em edital publicado com, no mínimo, noventa dias de antecedência do término do mandato corrente. O Conselho preza pela pluralidade em termos de raça, etnia, gênero e geracional, suas reuniões são públicas e deve ser dada publicidade às suas atividades. A mesa diretora é composta pelo presidente, vice-presidente, dois representantes da sociedade civil e dois representantes do poder público. As comissões são coordenadas por conselheiros titulares e compostas por titulares, suplentes e demais convidadas, sendo estas, em geral, organizações e movimentos de direitos humanos ou pessoas com conhecimento nas temáticas ligadas às pautas das Comissões (CNDH, 2015).

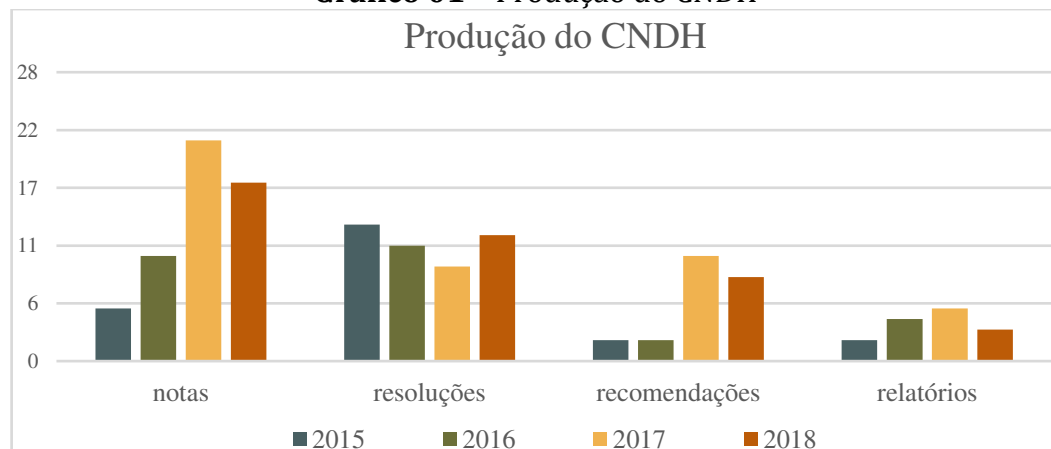
Quadro 01 – Composição do CNDH

Poder Público	Sociedade Civil
Procurador-Geral da República	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Defensoria Pública da União	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais
Conselho Nacional de Justiça	Nove organizações da sociedade civil com abrangência nacional e que exercem atividade relevante na temática de defesa dos direitos humanos. Eleitas a cada dois anos
Ministério das Relações Exteriores	
Departamento de Polícia Federal	
Secretário de Direitos Humanos	
Representante da maioria na Câmara dos Deputados	
Representante da minoria na Câmara dos Deputados	
Representante da maioria no Senado Federal	
Representante da minoria no Senado Federal	

Fonte: elaboração própria, com base no disposto na Lei 12.986/2014.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos vem se posicionando sobre os mais diversos temas, por meio de notas públicas e de resoluções. Além disso, tem realizado várias missões para averiguar situações de violação de direitos humanos *in loco*. Abaixo, um gráfico que ilustra a produção do CNDH.

Gráfico 01 – Produção do CNDH



Fonte: elaboração própria, com base nos documentos extraídos do *site* do CNDH

As resoluções, embora sirvam para estabelecer as diretrizes do Conselho sobre determinado assunto, são frequentemente usadas para fins de organização interna. Isso explica o alto número no ano de 2015 e o seu decréscimo com o passar do tempo. Por outro lado, percebe-se um aumento considerável na produção de documentos de posição, conforme o CNDH foi ficando mais estruturado, saltando de cinco notas públicas, em 2015, para dez, em 2016, e vinte e uma, em 2017. Além disso, nota-se, também, aumento na produção de relatórios de missões, sendo dois relatórios aprovados, em 2015, quatro, em 2016, e cinco, em 2017. O ano de 2018 parece ter sido mais um momento de reestruturação interna do CNDH e organização para a mudança de governo. Fato esse evidenciado pelo alto número de resoluções que dispõem sobre questões administrativas e a aprovação de apenas três relatórios de missões.

O CNDH se posiciona por meio de notas públicas; resoluções; recomendações e relatórios, que podem ser emitidas em tom de crítica, recomendação ou concordância. Esses documentos têm sido, de modo geral, o grande foco analítico da teoria participacionista ao olhar para os conselhos. Tais documentos são aquilo que eles produzem efetivamente e que fica registrado formalmente para a história, uma vez que é por meio deles que o CNDH, assim como os outros conselhos, faz o controle social e tenta incidir sobre outras agências estatais e/ou privadas. Entretanto, o CNDH também atua de outras formas para assegurar e monitorar a implementação de diretrizes e garantias de direitos humanos pelo Estado brasileiro, exemplo disso são as suas participações em audiências públicas; incidência no Poder Legislativo, Executivo e Judiciário; e as missões *in loco*.

Essas formas de atuação dialogam com o conceito de repertórios de interação (ABERS, *et al.*, 2014), usado para compreender as diferentes formas como os movimentos sociais interagem com o Estado. Embora aqui não se trate de interações entre movimentos sociais e Estado, mas sim entre organismos estatais, nos quais um deles é composto também por movimentos sociais e organizações civis. Ainda assim, é possível estabelecer conexões especialmente com a “política de proximidade”, definida como a interação ocorrida por contatos pessoais entre Estado e sociedade civil.

Nesses casos, os militantes avançam nos seus objetivos através da negociação direta com o tomador de decisão. Essa operação é uma via de mão dupla, na qual a sociedade civil que consegue dialogar com alguém sensível à causa nas instituições do Poder Judiciário, percebe o desenrolar de processos com viés mais favorável à sua causa. Em contrapartida, fomentam o agente público com dados que seriam mais difíceis de serem acessados sem a sua contribuição

(VILAÇA, 2017). A intermediação do Conselho torna-se mais bem-sucedida quando dialoga com pessoas nos outros órgãos que igualmente têm sensibilidade para a causa dos direitos humanos.

A representação por intermediação permite visualizar a gama de papéis desempenhados pelo CNDH, as diferentes funções e a cadeia de múltiplos atores envolvidos e mobilizados. O conceito de intermediação, em si, não considera possíveis as formas de ação distintas quando a intermediação ocorre “estando no meio de” e “sendo meio de”, entretanto, nesta análise proponho uma distinção quando não nos meios, nos fins da atuação em uma e em outra situação. Tal distinção é evidenciada a partir da proatividade do CNDH em realizar uma ação, situação na qual ele atua como “ser meio de”; e quando ele reage a uma provocação de outra entidade, quando ele atua como “estar no meio de”.

As missões realizadas pelo Conselho consistem em visitas *in loco* para averiguar situações de violação de direitos humanos e resultam em relatórios, recomendações e resoluções do Conselho. Existem dois momentos que convocam o CNDH à realização de missões. O primeiro compreende a missão realizada após o recebimento de denúncia formal (como disposto na Resolução n. 04 de 2015 do CNDH). Para esses casos, considero que o Conselho atuou de forma reativa, ou seja, somente após o recebimento da(s) denúncia(s). Isso porque, se a decisão de agir dependeu da mobilização da sociedade civil, ela se enquadra no formato de intermediação política como “estar no meio de”. Em tais casos, o CNDH serve de intermediador entre sociedade civil e Estado, de forma reativa, ao ser mobilizado pelos intermediados.

O outro momento é quando o Conselho, sem ter recebido denúncia formal, por vezes apenas pela repercussão do fato, tanto nas mídias tradicionais e mídias sociais quanto no meio de defensoras de direitos humanos, age prontamente para averiguar a situação de violação de direitos. Ainda que seja seu dever, ou seja, esteja dentro do escopo de atividades que ele deve desempenhar, nesse contexto, o CNDH atuou de forma proativa, isto é, antes do recebimento de denúncia formal. Sendo ele o agente mobilizador, realiza intermediação política “ser meio de”, ou seja, quando o CNDH seria a própria intermediação, porquanto agiu proativamente, mobilizando os intermediados.

A par disso, para que fique mais evidente a diferenciação, sem entrar no mérito de cada uma delas, destacaram-se algumas situações em que o Conselho atuou de forma reativa: o caso da usina de Belo Monte, cuja primeira denúncia foi acolhida no plenário na 5ª reunião ordinária, em maio de 2015, e a primeira missão realizada de 1º e 3 de junho do mesmo ano. Igualmente, a questão dos defensores de direitos humanos de Rondônia, cuja demanda foi apresentada

na 14ª reunião ordinária, em março de 2016, e as primeiras missões de 30 de maio a 4 de junho daquele ano.

Quanto aos casos de atuação de forma proativa, alguns exemplos são: a questão do rompimento da barragem da Samarco, cujo informe partiu da própria ministra dos Direitos Humanos, durante a 11ª reunião plenária, em novembro de 2015, na qual o pleno deliberou pela realização de missão urgente em Mariana/MG. Outro caso é o massacre em Pau d'Arco, no Pará, em que as conselheiras tomaram conhecimento do ocorrido na 27ª reunião plenária, em maio de 2017 e, no mesmo dia, deliberaram por uma visita emergencial ao local, a fim de verificar a real situação e fazer o acompanhamento das investigações.

A intermediação do CNDH

Retornando ao modelo de circuitos de representação proposto por Zarembeg e colegas, o CNDH é identificado dentro dos circuitos de intermediação como circuito *palavra*. Por existirem nele atores como ONGs, redes e agentes governamentais designadas para participar de conselhos. Além disso, é constituído por legislação que assegura a participação e associação da sociedade civil; e tratados internacionais. Por último, realiza repertórios de interação e participação em interfaces institucionais participativas, *advocacy* para a formação de uma agenda pública e audiências sobre políticas públicas.

Há, ainda, outros aspectos que permitem habilitá-lo também para o circuito *projeto*. Isso porque, para a elaboração dos documentos emitidos pelo Conselho (notas, resoluções, recomendações e os relatórios), é necessário ter conhecimento da área temática de direitos humanos; conhecimento técnico e, por vezes, até mesmo jurídico para embasá-los, especialmente nos casos de posicionamento sobre projetos de lei, decretos, portarias etc. Além de compor referências institucionais tais como a regulamentação operacional para áreas de políticas e programas e acionamento por grupos populacionais.

Intermediação reativa

A intermediação realizada pelo Conselho de forma reativa refere-se àquela que ocorre após o recebimento de denúncia. Depreende-se da leitura dos relatórios publicados que a maioria desses casos estão inseridos em um contexto de violação maior e que se repetem já há décadas. O caso da usina de Belo Monte está inserido no contexto de violação por grandes empreendimentos, repercutindo diretamente na vida das populações atingidas (indígenas,

ribeirinhas/os, trabalhadoras/es do campo) desde a década de 1970, quando se iniciaram os estudos sobre a Bacia do Xingu. Há, ainda, outros casos, como o de defensoras/es de direitos humanos de Rondônia, inscritos dentro da violência no campo, de indígenas da região Sul e de comunidades quilombolas.

Estes dois últimos se enquadram não só no espectro de conflitos agrários, como também no de garantias de acesso a políticas públicas que levem em conta as particularidades de cada povo. Todos esses exemplos são situações de violações históricas, que contam com a atuação do CNDH, como também com a incidência do Ministério Público e da Defensoria Pública, a fim de assegurar os direitos das comunidades. Registre-se que esse cenário está inserido em um contexto de ausência do garantismo estatal, no qual há evidente disputa de interesses, que pode ainda perdurar por muitos anos.

Há que se ressaltar, ainda, que os relatórios chamam o Estado à responsabilidade por cuidar e proteger os direitos das pessoas e também o meio ambiente, que vêm sendo sistematicamente impactado pelas grandes obras. Em especial, as recomendações vão no sentido de que o Estado exija das empresas a implementação das obras conforme as determinações que garantem a proteção de pessoas e do meio ambiente. Ainda assim, o Conselho não se eximiu de apontar também as responsabilidades e as falhas técnicas em relatórios de empresas responsáveis por megaempreendimentos, como foi o caso em Belo Monte. Por meio das escutas que foram realizadas nas missões *in loco*, fica evidente a falta de informações, estudos e consulta prévia por parte da empresa e, posteriormente, as dificuldades em fazer as reparações necessárias às famílias impactadas¹.

Reconhecimento

Para relembrar, a intermediação dos atores é avaliada (conforme Zaremborg, *et al.* 2017) em três aspectos: reconhecimento (ou autorização), *accountability* e conflito (ou agonismo). O reconhecimento da intermediação pode ser percebido por dois lados: sociedade civil e poder público. Quanto à sociedade civil, existe um alto grau de reconhecimento da atuação do CNDH, medido pela receptividade da comunidade e das organizações locais por ocasião das visitas realizadas pelo Conselho. Além da divulgação das ações não só àqueles grupos ou àquelas pessoas com mais fácil acesso a esse tipo de informação, mas também às mais vulnerabilizadas,

¹ Relatório parcial – Missão CNDH Belo Monte/Belo Sun, disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Relatorio-parcial_BeloMonteBeloSun_Aprovado_final.pdf

como tribos indígenas e comunidades quilombolas. E, ainda, pelo recorrente recebimento de denúncias, que decorre da incisiva atuação do Conselho em demandas anteriores, ensejando a crença de que a incidência dele possa trazer, minimamente, alguma visibilidade para o conflito (Entrevistas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Durante o período estudado, no que se refere ao poder público, existe, por um lado, o reconhecimento dos que integram o CNDH e, do outro, dos que dialogam com ele nas missões. Quanto aos integrantes, há um alto grau de reconhecimento principalmente por parte do sistema de Justiça, inclusive, indicando seus representantes dentro de subseções que tratam de direitos humanos. O Poder Executivo também compreende o CNDH como um espaço justo de discussão, dado que os órgãos que o representam sempre, ou pelo menos, na grande maioria das vezes, fazem-se presentes nas reuniões.

O Poder Legislativo, por sua vez, não tem presença registrada em praticamente nenhuma reunião do pleno, o que poderia indicar um lapso de reconhecimento do trabalho do Conselho. Diminui esse impacto negativo o entendimento da autonomia de cada parlamentar e, ainda, a valorização de maneira equivalente da parceria estabelecida com as Comissões de Direitos Humanos de cada uma das casas legislativas. A par disso, o poder público do local das visitas realizadas pelo Conselho também mostra reconhecimento da atuação dele ao comparecer às audiências públicas propostas nas missões, para dar informações à comunidade e às organizações civis que delas participam. Além do mais, recebem o CNDH nas reuniões menores e fornecem quaisquer tipos de explicações requeridas (Entrevistas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Torna-se nítido, portanto, como o grau de reconhecimento do Conselho permite que seja classificado com alto reconhecimento – conhecimento com consentimento. Entretanto, é preciso considerar que, de forma paralela, existe um conjunto de pessoas e outros grupos contemplados pela causa de direitos humanos que desconhecem a sua atuação. Nesse sentido, o Conselho estaria enquadrado como sem conhecimento. Por se tratar de grupos diferentes, não é viável estabelecer um meio termo de autorização, de modo que as duas coexistem no formato do CNDH.

Accountability

Os mecanismos de *accountability* vão desde a presença da sociedade civil no plenário, a ampliação das entidades que participam dos seus espaços, até a própria rede de direitos humanos que alimenta o CNDH com informações necessárias para que as suas atuações

e posicionamentos sejam feitos de acordo com seu propósito maior. Ademais, existem mecanismos de prestação de contas que estão sendo institucionalizados pelo Conselho.

O entendimento dos conselheiros é que a necessidade de dar publicidade às ações do CNDH não se limita às pessoas, aos grupos, às comunidades e às entidades envolvidas com os direitos humanos, mas envolve também a população de modo geral. Os mecanismos utilizados são os próprios relatórios, a publicação de todos os documentos no *site* do Conselho e no Facebook, o retorno ao local no qual foi realizada a missão para averiguar a situação pós-visita (Entrevistas 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10 e 11). Outros meios de prestação de contas são o fato de as reuniões serem públicas, além do esforço para transmiti-las ao vivo no Facebook. A assessoria de comunicação da secretaria-executiva do CNDH elaborou, no período estudado, um relatório mensal com suas principais ações, e, ainda, um relatório ao final do mandato de cada presidente (Entrevistas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Considerando todos os meios utilizados de prestação de contas e o alcance da sociedade civil em acessar o plenário, a intermediação reativa do Conselho poderia ser classificada quanto à sua *accountability* como com restrições fortes. Contudo, tendo em vista que a sociedade como um todo ainda não consegue alcançá-lo da mesma maneira que o fazem as entidades que dele participam ou que são atendidas em suas missões, até porque muitas pessoas nem sequer sabem da sua existência e qual o seu propósito. Em virtude disso, a *accountability* do CNDH pode ser classificada como quase discricional.

Conflito

O agonismo ou antagonismo, entendido como graus do conflito, é analisado entre o CNDH e o Estado, uma vez que a intermediação pretendida por aquele tem este na condição de violador. Apesar de o Conselho ter em conta as ações violadoras perpetradas por setores empresariais, em alguns casos, de modo geral, ele chama a atenção do Estado para os direitos violados e as ações que deveriam estar sendo tomadas. Isso porque, sendo ele mesmo instituição estatal, o CNDH reconhece no Estado aquele que deve garantir os direitos e a proteção dos indivíduos e grupos sociais.

Em se tratando de intermediação reativa, que aborda, majoritariamente, casos cujas violações de direitos são históricas, o plenário do CNDH, incluindo as representantes do poder público, têm um posicionamento pacífico quanto a viabilizar missão para averiguar o cenário. Quando as missões são realizadas, o poder público local recebe o Conselho e parece comprometido em fazer cessar a violação de direitos. Contudo, percebe-se que, quando

a missão acaba e chegam as recomendações, o grau de conflito entre Conselho e poder público local aumenta, uma vez que aquele compromisso firmado no momento da missão não é traduzido na prática.

Essas situações de alto conflito com o Estado são aquelas em que, por exemplo, há uma baixa institucionalidade dos órgãos, como é o caso do presídio em Alcaçuz no Rio Grande do Norte, no qual as recorrentes tentativas do Conselho de conseguir uma perícia independente para os corpos encontrados esbarram na baixa institucionalidade dos órgãos locais. Somam-se a isso casos como os relatórios de Belo Monte/Belo Sun e Indígenas da região Sul, cujas recomendações nunca foram respondidas, além de, neste último caso, elas irem de encontro aos interesses defendidos pelo agronegócio e a Frente Parlamentar da Agropecuária do Congresso Nacional (Entrevistas 1, 3, 7 e 10).

Esse é um elemento importante para compreender a ação do CNDH, o qual, grande parte faz a intermediação em prol de grupos populacionais historicamente marginalizados: pessoas em situação de rua, povos e comunidades tradicionais, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, entre outros. A proteção dos direitos desses grupos esbarra nos interesses neodesenvolvimentistas de partes do setor público e de grandes empresas nos ramos agropecuário, mineração, extrativismo e geração de energia. A ação, do outro lado, desses grupos de interesse que dominam o campo econômico no Brasil é fator essencial a ser levado em conta quando se analisa a dificuldade do Estado, especialmente em nível municipal e estadual, mas também federal, de atender e cumprir à risca diretrizes que preservem os direitos dos grupos marginalizados, em detrimento de tais interesses corporativistas.

Assim, o que se observa é que não é incomum perceber que os órgãos locais recebem a missão do CNDH e se preocupam em dar explicações a alguém “de fora” da sua região, naquele momento, ainda mais por se tratar de uma instituição nacional. Em tais circunstâncias, tanto Conselho quanto organizações e lideranças locais até conseguem dialogar com algumas autoridades locais. Contudo, tão logo o Conselho deixa aquela localidade, as melhorias acordadas não são consolidadas (Entrevista 4). Inicia-se, então, a reiteração das recomendações e, conforme o monitoramento do caso, a cobrança para que os órgãos cumpram o acordado nas audiências públicas e reuniões, além da busca por outras articulações com atores estatais nos territórios que sejam mais sensíveis à pauta de direitos humanos e possam dar vazão aos compromissos assumidos dentro da instituição.

Em alguns casos, a insistência traz alguns ganhos: mesmo que a situação como um todo não seja resolvida, as ações do Conselho reverberam nos territórios como defensor dos direitos

humanos. Isso foi evidenciado na entrevista 7, a qual relata como exemplo o caso da missão Belo Monte/Belo Sun, realizada focando nos direitos das pessoas atingidas por barragem. Nesse caso, o CNDH, juntamente com a ação de instituições públicas locais, conseguiu incluir 800 ribeirinhos no processo de seleção para reparação. Em um segundo momento, o Conselho conseguiu que fosse reconhecido o impacto da hidrelétrica sobre outra comunidade, até então não reconhecida como impactada, o Jardim Independente I.

Não obstante os entraves para dar cumprimento ao que é demandado, a intermediação reativa não é inviabilizada pelo grau de conflito com o Estado em nenhuma situação. O Conselho é recebido e, em alguma medida, aos poucos, vai angariando promissores avanços, motivos pelos quais não se pode classificar essa intermediação como antagonista, dado que ela não fica inviabilizada pela falta de diálogo entre as partes. Além disso, essa intermediação, mesmo encontrando muitos obstáculos para alcançar o “meio-termo”, ainda consegue consideráveis progressos entre as partes e serve, também, para dar visibilidade à situação de violação de direitos.

Com esses feitos, o CNDH, na intermediação reativa, tem um nível de conflito com o Estado, que é classificado entre o agonismo restrito e o irrestrito², já que existe um conflito que é tolerado e que se mantém, mesmo após a missão, mas para o qual as soluções apresentadas não envolvem o uso da força.

Intermediação proativa

A intermediação proativa realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos é descrita pelos conselheiros como “ação rápida” ou “ação de pronto”, ou seja, são situações nas quais o CNDH age sem ter recebido uma denúncia formal previamente.

Nessas circunstâncias, o grau de reconhecimento e *accountability* do Conselho permanecem os mesmos daqueles percebidos na intermediação reativa. Especialmente quanto ao reconhecimento, o CNDH se ressalva justamente na legitimidade e na validação das suas ações para tomar atitudes de pronto, com a segurança de que opera em conformidade com a garantia e a defesa dos direitos humanos. Há uma diferenciação em termos de organização da comunidade, como nos casos de atuação proativa em que a situação que chama a intermediação do Conselho é recente.

² Para relembrar: os níveis de conflito podem ser medidos: agonismo restrito, quando o conflito é tolerado, mas existem limitações; ou irrestrito, quando é possível criar regras objetivas para chegar a um acordo sem o uso da força. O antagonismo é o ponto no extremo oposto do agonismo irrestrito e pressupõe a exclusão do outro, pois os projetos aventados por esta ou aquela parte são inegociáveis (ZAREMBERG, *et al.*, 2017).

Por vezes, a sociedade ainda não se organizou nem se mobilizou contra a violação de direitos. Então, é comum que organizações envolvidas em outros conflitos similares se articulem para ajudar na sistematização de uma coletividade no local. Da mesma forma, a ação do CNDH também colabora para a organização da população, como foi o caso das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem da Samarco. Várias organizações civis, como o Movimento dos Atingidos por Barragens, agiram de pronto no local para dar suporte aos atingidos e a ação do CNDH, como um agente que ali está não só para averiguar a violação, mas também para informar a população, contribuiu para a organização da comunidade.

As formas por meio das quais o Conselho realiza tanto a intermediação reativa quanto a proativa são as mesmas, ou seja, durante as missões, são realizadas reuniões com os órgãos do poder público competentes. O que muda é que, como não há uma entidade civil denunciante, nesses casos são mantidas conversas com pessoas e lideranças locais para entender o processo de violação sobre a ótica do sujeito vulnerabilizado. A diferença fulcral está no nível de conflito estabelecido com o Estado: em tais episódios, a pronta atuação parece surtir um efeito mais imediato que a atuação reativa não consegue efetivar.

Isso porque, se não há alguma reversão concreta em um primeiro momento, pelo menos é dada ampla visibilidade ao caso, o qual poderia ser submetido a tentativas de ocultação, bem como à prevalência dos fatos como realmente ocorreram naquele conflito. Isso não significa que os casos tratados de forma proativa sejam mais simples, ou que não estejam sujeitos às mesmas disputas de interesses. A distinção está, na verdade, na resposta dada pelo Estado nessas situações de ação rápida. Isso porque, apesar de os conflitos estarem inseridos em um contexto mais amplo de violação e sujeitos às mesmas disputas de interesses do que aqueles encontrados na intermediação reativa, nos casos em que o CNDH toma a decisão de agir pouco tempo depois do seu acontecimento, o conflito ainda não está cristalizado e “travado” pelos interesses que são os empecilhos mais frequentes quando ele age após o recebimento de denúncia formal.

Essa diminuição no nível de conflito com o Estado é positiva, tendo em vista que, dessa forma, o CNDH consegue algumas respostas mais imediatas, no sentido de resolver a situação de violação de direitos, assegurando, minimamente, alguns deles. Alguns casos que exemplificam isso são as incidências em Correntina-BA, em Pau d’Arco-PA e na Cracolândia-SP. Sobre o caso de Correntina-BA, um dos entrevistados afirma que não houve de fato uma solução sobre o problema. Contudo, a missão teve um desdobramento positivo em outros sentidos, como a mudança de postura do poder público local. A polícia local realizava ameaças, inclusive

contra a própria população, com a chegada do CNDH e do Comitê de Direitos Humanos e com as reuniões que foram feitas já foi possível perceber algumas mudanças na postura na ação da instituição.

Nesse caso, o fato de saber que havia uma instituição de fora, uma instituição nacional, alterou uma forma de ação que estava indo no sentido de manter uma série de violações de direitos da população local. Para o entrevistado, pareceu que a atuação do Conselho, e seus parceiros, no local, repercutiu e colaborou para cessar as violações contra a comunidade. Em outra entrevista, relacionada aos desdobramentos do caso de Pau d'Arco, o entrevistado afirma que o fato de o CNDH se deslocar para o território assim que ocorreu a violação e acompanhar toda a investigação, mobilizando a sociedade civil local e levando o peso de uma instituição estatal paritária, foi fundamental para que os fatos não caíssem no esquecimento. Foi em razão dessa ação rápida que se deu mais visibilidade para o caso e cobrou-se respostas de órgãos responsáveis. Para ele, isso fez com que a "história real do conflito de Pau d'Arco prevalecesse".

Desse modo, parece que há uma inversão nos momentos mais conflituosos entre a intermediação reativa e a proativa. No primeiro caso, o maior grau de conflito está no pós-missão; enquanto no segundo, o maior grau de conflito está no pré-missão, quando se está decidindo sobre sua realização ou não, os debates são mais acirrados e as missões acarretam resultados, na maioria das vezes, positivos. A intermediação proativa é classificada como agonismo restrito, quando existe um conflito e possibilidade de solução, mas com limitações. Não se pode pretender o agonismo irrestrito porque, em se tratando de violações de direitos humanos, sempre haverá disputa de interesses e barreiras a serem superadas. Também os debates promovidos com o Estado, neste caso, em reunião plenária, inviabilizam que essa forma de intermediação seja antagonista, porquanto servem, em última instância, para que os posicionamentos e as atuações sejam fruto de uma construção democrática.

Conclusões

Tomando como norte a diversidade dos espaços participativos, esta pesquisa compreendeu o Conselho Nacional dos Direitos Humanos não como um conselho que deveria ser analisado pelo viés de capacidade deliberativa, buscando resultados palpáveis para o monitoramento e a proposição de políticas públicas, mas sim como um espaço de defesa e de garantia de direitos, de visibilização da causa e de mobilização de atores sociais e estatais

em prol dela. Essa forma distinta de atuação do Conselho foi entendida como um processo de intermediação, ou seja, um formato de representação no qual se pressupõe a presença de três sujeitos, no caso, a comunidade envolvida com a causa dos direitos humanos, o CNDH e o Estado, que aparece como maior violador desses direitos.

O CNDH realiza intermediação de duas formas diversas: reativamente e proativamente. O dois tipos de intermediação do CNDH não diferem quanto aos meios de *accountability* nem no processo de reconhecimento das suas ações. A distinção objetiva das duas formas está no nível de conflito engendrado com o Estado em um momento e no outro. No caso da intermediação reativa, o conflito com o Estado não aparece tanto nas discussões em reuniões plenárias. Contudo, esse grau aumenta após a realização da missão, quando o Conselho percebe que somente sua incidência local não será eficaz para dar cumprimento às prerrogativas acordadas para a garantia de direitos e para fazer cessar a situação de violação.

Já na intermediação proativa, o conflito com o Estado aparece muito mais no momento de discussão plenária. Nessa ocasião, é evidente que a discordância estatal vem no sentido de tentar conter mais uma ação contra ele. Por outro lado, durante as missões, e após a intermediação proativa parece encontrar grau de conflito menor e até resultados mais concretos e imediatos. Colabora para isso o fato de poder o Conselho atuar em momento bem imediato à ocorrência do fato, ou antes que o conflito seja cristalizado.

Na condição de um processo não só participativo, mas também representativo, as formas de atuação e de posicionamento do CNDH têm papel fundamental para cobrar e disseminar ações que tenham como ponto central a proteção dos direitos humanos. Desde a sua criação, ainda como CDDPH, 1964, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos tem se mostrado um polo seguro para o qual navegam diversos grupos que buscam um lugar para projetar a sua voz e as situações de violação que têm vivenciado. Como uma instituição estatal, cuja existência e paridade é hoje assegurada por lei, e que tem como prerrogativa básica zelar pela garantia desses direitos, o CNDH leva para dentro das instituições do Estado ao mesmo tempo em que projeta e dá visibilidade para toda a sociedade a perspectiva dos direitos humanos em diferentes contextos nos quais são observadas violações, seja por parte da ação criminosa de empresas, seja por parte de ação violadora do próprio estado.

Por fim, ressalta-se a relevância de incorporar o uso do conceito de intermediário para o entendimento dos espaços participativos. Os conselhos são ambientes de natureza intrínseca participativa, entretanto, tanto as organizações que deles participam como os próprios conselhos são representantes ao falarem pelos grupos ou, em última instância, pelas causas

às quais dizem respeito. Essa forma de representação não pode ser explicada nem pela teoria da participação nem pela teoria da representação tradicional-eleitoral. A intermediação permite que avancemos no debate sobre pluralização da representação e no entendimento dos repertórios de ação dos espaços participativos. Isso porque os circuitos pensados em Zaremborg *et al.* (2017), que não são exaustivos, permitem olhar o exercício representativo em várias circunstâncias e por diversas práticas que são transversais.

Referências

- ABERS, R.; KECK, M. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York: Oxford University Press. 2013.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2: 325-357. 2014.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 109: 68-92. 2012.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, v. 94: 255-294. 2015.
- ALMEIDA, D. *Representação além das eleições*. Jundiaí: Paco Editorial. 2015.
- ALMEIDA, D. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Revista Estado e Sociedade*, v. 32, n. 3: 649-679. 2017.
- ANSOLABEHERE, K.; BETHENCOURT, P. The political-legal representation circuit of human rights politics. In: ZAREMBERG, G.; LAVALLE, A.; GUARNEROS, V. (Orgs.). *Intermediation and representation in Latin America, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan. 2017.
- AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007.
- AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez. 2010.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. 2011.
- BRASIL. Lei n. 12.986/2014.
- BRASIL. Lei n. 4.319/1964.
- BRASIL. Lei n. 5.763/1971.
- CNDH. 2015. “Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos”.
- CNDH. 2015. “Resolução n. 4 de 03 de setembro de 2015”.
- CDDPH. 1991. “Regimento Interno do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana”.
- LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA. 2011.
- LAVALLE, A. ONGs, direitos humanos e representação. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 11, n. 20: 299-309. 2014.
- LAVALLE, A. Participação, (des)igualdade, política e democracia. In: MIGUEL, L. (Org.). *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp. 2016.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios de legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60: 44-66. 2006.

- LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, n. 84: 95-139. 2011.
- LAVALLE, A.; ZAREMBERG, G. Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. n. 221: 19-50. 2014.
- LAVALLE, A.; VON BULOW, M. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. *Política e Sociedade*, v. 13, n. 28: 125-165. 2014.
- LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3: 609-650. 2016.
- HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org). *O associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.
- PELÁEZ, M. Political rights and intermediation: municipal decentralization and democratic innovation in Uruguay. In: ZAREMBERG, G.; LAVALLE, A.; GUARNEROS, V. (Orgs.). *Intermediation and representation in Latin America, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan. 2017.
- SDH. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). *Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*. 2010.
- SDH. CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana: uma história de resistência e luta pelos direitos humanos no Brasil. *Secretaria de Direitos Humanos*. 2ª edição. Brasília. 2014.
- TATAGIBA, L. 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.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia e Política*. n. 25: 209-213. 2005.
- VELLO, B. Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2017.
- VILAÇA, L. Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procurados do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília. 2017.
- ZAREMBERG, G., LAVALLE, A., e GUARNEROS, V. Beyond Elections: representation circuits and political intermediation. In: ZAREMBERG, G.; LAVALLE, A.; GUARNEROS, V. (Orgs.). *Intermediation and representation in Latin America, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan. 2017.

Mariana de Souza Fonseca

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília.
Integrante do grupo de pesquisa Resocie.
Bolsista Capes do INCT/IDDC.
E-mail: fonsecasmariana@gmail.com