

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: AGENDA POLÍTICA E ATRIBUIÇÕES EXECUTADAS

Mariana de Souza Fonseca¹
Daniel Pitangueira de Avelino²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é fruto de acordo realizado entre o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – e o Ipea, em 2018, que englobava vários dos conselhos nacionais³ sob a égide desse ministério. Este estudo apresenta os resultados obtidos a partir de pesquisa realizada no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Analisa as principais demandas, tanto da Secretaria Executiva do CNDH (SECNDH) quanto das(os) conselheiras(os), para permitir a atuação efetiva e autônoma do conselho, além dos temas preponderantes na sua agenda política, abrangendo o final de 2017 e o decorrer de 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 HISTÓRICO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direitos Humanos – dois anos mais tarde transformada em secretaria de Estado⁶ – do MJ, a qual ficou responsável por apoiar as atividades do CDDPH. Durante aquele período, o colegiado atuou no monitoramento das políticas públicas e na observação do cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNDH, além de ampliar e reforçar sua convivência com os organismos e os mecanismos internacionais, enviando relatórios periodicamente à ONU acerca das medidas adotadas pelo Brasil na área de direitos humanos e fazendo o acompanhamento da efetivação das recomendações internacionais em casos de violações de direitos humanos no país (Brasil, 2010b, p.131). O PNDH-II, aprovado em 2002, expandiu as garantias previstas no primeiro programa para abarcar, além de direitos civis e políticos, também os econômicos, sociais e culturais. O segundo programa foi fruto de maior interlocução com a sociedade civil, discutido em vários seminários regionais com a participação de órgãos governamentais e entidades civis. O texto final continha mais de quinhentas propostas em todas as áreas de direitos humanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V - (vetado)

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

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

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

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

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

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

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

XVII - (vetado)

XIV - representar:

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

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

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

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

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

3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CNDH

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

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

QUADRO 1
Composição do CNDH

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

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

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

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

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

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

(Continua)

(Continuação)

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

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

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

FIGURA 1
Estrutura interna do CNDH



Elaboração dos autores.

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

QUADRO 3
Comissões e Subcomissões do CNDH

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

(Continua)

(Continuação)

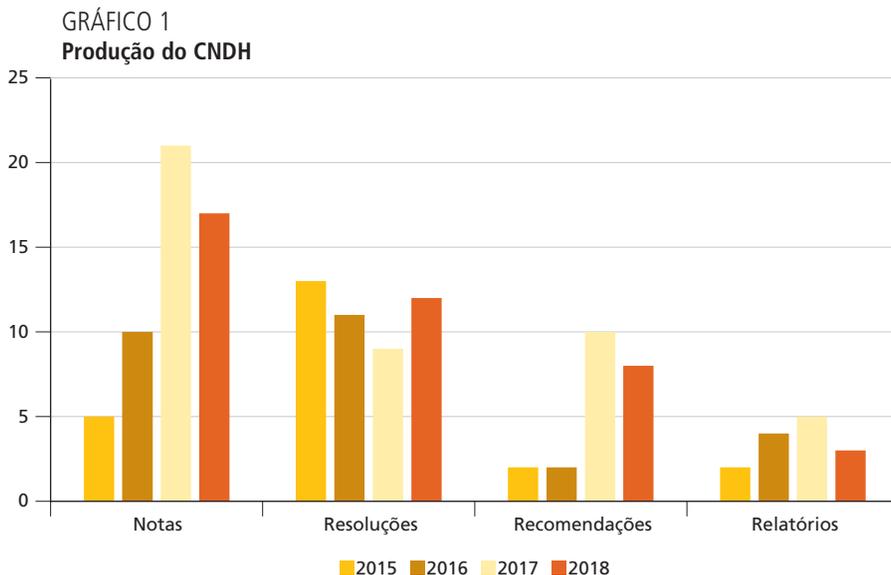
Comissões	Subcomissões e GTs
Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários	Grupo de Trabalho sobre Direitos das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

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

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

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

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



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

As resoluções, embora sirvam para estabelecer as diretrizes do conselho sobre determinado assunto, são frequentemente usadas para fins de organização interna como criação de comissões, subcomissões, GTs e aprovação de relatórios.¹⁰ Isso explica o alto número de resoluções em 2015 e seu decréscimo com o passar do tempo. Por sua vez, percebe-se aumento considerável na produção de documentos de tomada de posição, conforme o CNDH foi se estruturando melhor. A produção de notas públicas passou de cinco, em 2015, para dez, em 2016, e 21 em 2017. Além disso, nota-se também elevação na produção de relatórios de missões, sendo dois relatórios aprovados em 2015, quatro em 2016 e cinco em 2017.¹¹ O ano de 2018 parece ter sido mais um momento de reestruturação interna do CNDH e organização para a mudança de governo; fato esse evidenciado pelo alto número de resoluções que dispõem sobre questões administrativas e pela aprovação de apenas três relatórios de missões.

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

10. Informação contida nas atas das reuniões.

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

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

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

QUADRO 4
Composição da SECNDH

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

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

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

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

QUADRO 5
Comparativo entre conselhos de direitos

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

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

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

4 DEMANDAS ADMINISTRATIVAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outra demanda prioritária do CNDH era o estímulo às iniciativas da sociedade civil para criar uma plataforma brasileira¹⁴ de direitos humanos, tendo como base as deliberações da última conferência realizada em abril de 2016, para

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

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

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

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

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

5 AGENDA POLÍTICA DO CNDH

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 6

Assuntos tratados pela plenária do CNDH – Brasil (2018)

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

(Continua)

(Continuação)

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

(Continua)

(Continuação)

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

(Continua)

(Continuação)

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

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

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

5.1 Articulação e assuntos internos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Casos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Debates gerais

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

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

5.3.1 Militarização do Estado

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

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

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

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

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

5.3.2 Violência política

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

5.3.3 Austeridade

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

5.3.4 Defensoras e defensores de direitos humanos

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

5.3.5 Questão fundiária

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

5.3.6 Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

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

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

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

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

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

5.3.8 Aborto

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

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DEMANDAS E AGENDA POLÍTICA DO CNDH

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

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

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

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

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

21. Informações extraídas da leitura das atas das plenárias.

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

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

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

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

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

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

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

Algumas iniciativas buscaram superar os problemas de acompanhamento por meio da articulação institucional. Exemplo disso é a ampliação do diálogo com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a partir de maio de 2017. Estreitaram-se esses laços em razão de demanda decorrente do aumento dos números da violência no campo. Em 2017, a Comissão Pastoral da Terra apresentou balanço indicando que o número de registro de mortes no campo subiu de 50, em 2015, para 61, em 2016, e 70, em 2017.²⁴ Diante desses dados, o CNDH propôs à instituição um fluxo por meio do qual as demandas sobre violência no campo fossem encaminhadas a promotoras(es) de justiça interessadas(os) em conflitos agrários com experiência na área temática de direitos humanos.²⁵

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

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

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

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

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

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

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

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

