



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**O RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL COMO NOVO
MECANISMO DE MONITORAMENTO INTERNACIONAL:
INOVAÇÕES, FUNCIONAMENTO E O DESEMPENHO BRASILEIRO
NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS**

Daniela de Oliveira Lima Matias

João Pessoa – PB

2014

DANIELA DE OLIVEIRA LIMA MATIAS

**O RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL COMO NOVO
MECANISMO DE MONITORAMENTO INTERNACIONAL:
INOVAÇÕES, FUNCIONAMENTO E O DESEMPENHO BRASILEIRO
NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Área de Concentração: Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho

JOÃO PESSOA-PB

2014

DANIELA DE OLIVEIRA LIMA MATIAS

João Pessoa, 14 de Março de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho
Orientador

Prof. Dr. Lorena de Melo Freitas

Prof. Dr. Luciano Mariz Maia

Prof. Dr. Paulo Henrique Tavares da Silva
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de pós-graduação em ciências jurídicas da UFPB e a CAPES, pela maior experiência de auto conhecimento que já vivi;

A Enoque, pelo privilégio de ser sua orientanda;

A Fredys, pela amizade e apoio incondicional em todos os projetos;

A Luciano Maia, pela simpatia constante;

A Lorena e aos colegas do Grupo de Pesquisa, que tanto contribuíram para o aprimoramento deste trabalho;

A Mayara, pelo companheirismo tão imprescindível;

Aos meninos do DA, pelo convite, a oportunidade e as amizades que lá fiz.

A painho, por apoiar mesmo sem concordar;

Ao meu boyzinho Éfrem Maranhão Filho, meu vinho, meu vício, por estar comigo desde o início;

Aos amigos, Bruno, Fofinho, a anta Ingrid, Natália, Pricka, Raquel e Rafa boy, por tornar a graduação tão leve;

A galerinha, pela segurança das amizades de infância;

As amigas Flávia, Lola, Mendoca, Sarah, Gabi, Guta, Rih, Daine, Cabeça, Sarah Delma, Lô e Ritonda, por todo o resto.

[...] we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights.
(Kofi Annan, In larger freedom)

RESUMO

O Relatório Periódico Universal (RPU), objeto desta dissertação, é o novo mecanismo de monitoramento dos direitos humanos, criado a partir da reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005. Com o objetivo de responder os questionamentos acerca da seletividade da antiga Comissão, que concentrava atenções tão somente em alguns países, o RPU constitui ferramenta de avaliação universal, através da qual todos os Estados membros das Nações Unidas se submetem, sem exceções. A questão central deste trabalho refere-se à duplicidade de obrigações para os Estados, já sobrecarregados pelos demais mecanismos de monitoramento onusianos. Dessa forma, o problema reduz-se à seguinte pergunta: seria o RPU realmente inovador ou representa apenas mais uma obrigação formal para os países? Parte-se da hipótese que o RPU é fruto do desgaste natural e do aprimoramento dos mecanismos tradicionais de monitoramento, notadamente dos relatórios periódicos, sem, contudo, prescindí-los. Ademais, como ferramenta de direito internacional, seu sucesso depende diretamente do efetivo compromisso estatal durante os procedimentos de revisão. O marco teórico desta pesquisa é Philip Alston, *expert* independente das Nações Unidas responsável pela elaboração de estudo acerca da efetividade do monitoramento dos mecanismos convencionais de direitos humanos. A metodologia utilizada é essencialmente bibliográfica-documental, baseada em recentes artigos produzidos sobre a temática, bem como na avaliação dos documentos relativos ao Estado brasileiro utilizados nos debates, em Genebra. O trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro foca nas ferramentas tradicionalmente utilizadas no monitoramento internacional dos direitos humanos, proporcionando visão geral do tema. Por sua vez, o segundo capítulo dedica-se exclusivamente ao RPU, suas inovações, peculiaridades e funcionamento. Por fim, o terceiro capítulo centra-se no desempenho do Brasil nas revisões de 2008 e 2012, após breve análise do seu histórico de comprometimento internacional e regional.

Palavras-chave: Relatório Periódico Universal; Conselho de Direitos Humanos; mecanismos de monitoramento; tratados de direitos humanos, ONU.

ABSTRACT

The central object of the thesis herein is the Universal Periodic Review (UPR), new human rights monitoring mechanism created with the United Nations (UN) reform, in 2005. In order to respond to the selectivity criticisms of the old Commission, which centered its attention towards specific countries, the UPR constitutes a new tool of universal approach, through which all UN member states shall apply periodically, without exceptions. The main problem this research intends to answer relates to the duplicity of obligations gathered by the States, already overloaded with other monitoring duties. As such, the problem may be reduced to the following question: is the UPR indeed innovative or merely represents one more formal obligation to the countries? The hypothesis is that the UPR is a reflection of the natural wear, as well as the development and remodeling of the traditional monitoring mechanisms, notably the committees periodic reports, without, otherwise, dispense their value. Furthermore, as an international law tool, its success depends directly on the States efforts during the review proceedings. The central author of the thesis is Philip Alston, UN independent expert who researched the effectiveness of the UN treaty monitoring system. The methodology chosen reflects a bibliographical and document analysis, through the study of newly written scientific articles related to the subject, as well as the documents used in the Brazilian reviews, in Geneva. It is structured in three chapters. The first one focuses on the traditional human rights monitoring tools, in order to provide a general view on the theme. Consequently, the second chapter is exclusively dedicated to the UPR itself, its innovations, peculiarities and functioning. Finally, the last one centers on the Brazilian performance on the 2008 and 2012 cycles, after a brief analysis of its international and regional historical commitments to human rights.

Key-words: Universal Periodic Review; Human Rights Council; monitoring tools; human rights treaties; UN.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABGLT** - Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais
- AI** – Anistia Internacional
- AG** – Assembleia Geral
- AGENDE** – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento
- BRICS** – Forum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAT** – Comitê contra Tortura
- CDH** – Conselho de Direitos Humanos
- CEDAW** - Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher
- CEJIL** – Centro pela Justiça e Direito Internacional
- CERD** - Comitê para Eliminação da Discriminação Racial
- CESCR** - Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CIJ** – Corte Internacional de Justiça
- CLADEM** – Comitê para América Latina e Caribe para defesa dos Direitos da Mulher
- COHRE** - *Centre on Housing Rights and Evictions*
- COLCGS** – *Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd*
- Comissão IDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- Corte IDH** – Corte Interamericana de Direitos Humanos
- CRC** - Comitê sobre os Direitos da Criança
- CS** – Conselho de Segurança
- DUDH** – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ECOSOC** – Conselho Econômico e Social
- EEG** - *Eastern European Group*
- FIACAT-ACAT** - Federação Internacional de Cristãos pela Abolição da Tortura; Ação dos Cristão para abolição da Tortura
- FUNAI** – Fundação Nacional do Índio
- G-4** – Brasil, Alemanha, Japão e Índia
- G-20** – Grupo das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia
- G-77** – Grupo dos países em desenvolvimento
- GRULAC** - *Group of Latin America and Caribbean Countries*
- HR Committee** – *Human Rights Committee*

HRU – *Human Rights Unit*

HRW - *Human Rights Watch*

IBAS – Forum Brasil, Índia e África do Sul

IDDH - Instituto de Desenvolvimento dos Direitos Humanos

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

JS2 - *Joint Submission 2*

JS3 – *Joint Submission 3*

JS5 – *Joint Submission 5*

JS9 - *Joint Submission 9*

JS22 - *Joint Submission 22*

JS25 – *Joint Submission 25*

NRHIs – *National Human Rights Institutions*

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIDCP - Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos

REs – Relatorias Especiais

RPU – Relatório Periódico Universal

STF – Supremo Tribunal Federal

SuR – *State under Review*, ou Estado sob Revisão

SIDH - Sistema Interamericano de Direitos Humanos

TPI – Tribunal Penal Internacional

UNHCR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

WEOG - *West European and other Groups*

WGC – *Working Group on Communications*

WGS – *Working Group on Situations*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 MECANISMOS TRADICIONAIS DE MONITORAMENTO.....	15
1.1 Mecanismos extraconvencionais (<i>Charter based systems</i>) e convencionais (<i>Treaty monitoring bodies system</i>) de monitoramento.....	18
1.1.1 Relatorias Especiais por país	20
1.1.2 Relatorias Especiais por tema.....	22
1.1.3 Envio de Relatórios Periódicos.....	23
1.1.4 Comunicações (queixas ou denúncias) Interestatais	30
1.1.5 Comunicações Individuais.....	31
1.1.6 Emissão de Comentários Gerais	34
1.1.7 Investigações	35
1.2 Eficácia dos mecanismos tradicionais de monitoramento dos direitos humanos	36
2 RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL (RPU): INOVAÇÕES, PECULIARIDADES E FUNCIONAMENTO	40
2.1 Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos (CDH)	41
2.1.1 Composição e Funcionamento do Conselho de Direitos Humanos (CDH)	47
2.1.2 O Conselho de Direitos Humanos como órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU	52
2.2 Funcionamento do Relatório Periódico Universal.....	55
2.2.1 Participação do Estado, ONGs e outros organismos interessados.....	61
2.2.2 Críticas e sugestões de aprimoramento do RPU.....	63
2.3 Relatório Periódico Universal: apenas mais do mesmo?	66
3 O BRASIL E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL: O DESEMPENHO DO ESTADO BRASILEIRO NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS DO RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL	70
3.1 O Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)	73
3.2 Os dois primeiros ciclos do Brasil no RPU: uma comparação	77
3.2.1 O Brasil no primeiro ciclo do RPU	78
3.2.2 O Brasil no segundo ciclo do RPU.....	85
3.2.3 A Recomendação nº60.....	91
3.2.4 Análise acerca da participação brasileira no RPU.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
ANEXO.....	107

INTRODUÇÃO

Criada em momento oportuno, no pós II Guerra Mundial temente e cauteloso quanto à eclosão de conflito armado internacional de proporções semelhantes, a Organização das Nações Unidas (ONU) surge carregando consigo, de forma concomitante, os princípios basilares da promoção da paz, segurança internacional, direitos humanos e desenvolvimento de seus Estados-membros¹.

Ao contrário do que transparece, essas premissas são interligadas e, portanto, complementares. Em consequência, o sucesso e a força da Organização residem na atenção conjunta às questões relacionadas às temáticas. Assim, muito embora pertinentes as críticas acerca da perspectiva unilateral e ocidental na condução das políticas onusianas, a criação de sujeito internacional deste porte, em contexto histórico singular de Guerra Fria, não pode ser olvidado.

Dentre as atribuições e possibilidades de ação no intuito de cumprir seus objetivos, a atividade legiferante da ONU constitui movimento essencial na promoção internacional dos direitos humanos. Inúmeros instrumentos multilaterais são fruto desta atividade, alguns com força vinculante após ratificação, outros com status de declaração, porém todos são parte da mesma lógica de proteção humana.

Dessa maneira, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, juntamente com a Carta da ONU e os Pactos de 1966 (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP - e Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC) formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos, quebra paradigmas no sentido de elaborar código de condutas transnacional.

Ao passo que a sistemática de instrumentos internacionais desenvolveu-se, criaram-se mecanismos com o objetivo de monitorá-los e, assim, acompanhar os esforços estatais na sua implementação interna. A impunidade quando da inobservância das leis encoraja seu contínuo descumprimento. Logo, sob pena de tornar-se letra morta, surgiram ferramentas cujo papel de avaliação do desempenho estatal legitimou-se ao longo do tempo.

No entanto, o sistema internacional é peculiar. As imperfeições típicas do direito interno são aqui maximizadas em decorrência das dificuldades no diálogo diplomático entre quase duas centenas de Estados, com distintas perspectivas culturais, regionais e cujos níveis

¹ Carta da ONU, artigo 1º. Disponível em: <<https://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>>, acesso em Jan 2013.

de desenvolvimento não somente divergem mas também colidem entre si. Nesse cenário, almejar a reprodução fiel do direito em plano transnacional constitui, além de utopia, impossibilidade.

A fiscalização do cumprimento das leis internacionais é requisito essencial para sua eficácia. Nesta linha de pensamento, o presente trabalho insere-se no debate acerca dos mecanismos de monitoramento dos tratados de direitos humanos e tem como objeto específico o Relatório Periódico Universal (RPU), nova ferramenta criada pelo sistema onusiano, resultado da insistência internacional por mecanismos universais² e, consequentemente, não seletivos.

Sempre alvo de críticas em decorrência da seletividade do discurso e das recomendações emitidas, além da excessiva politização, a antiga Comissão de Direitos Humanos cedeu lugar ao Conselho de Direitos Humanos, em 15 de março de 2006, através da Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU (A/RES/60/251). Com sede em Genebra, o novo Conselho possui agenda bem definida e nela encontra-se a Revisão Periódica Universal, inovação de maior destaque do órgão e cujas configurações diferem de modo substancial dos mecanismos tradicionalmente utilizados.

A periodicidade inicial estabelecida para a revisão foi de quatro anos. O primeiro ciclo iniciou em 2008 e estendeu-se até 2011. Já a segunda rodada começou em 2012 e findar-se-á em 2016. O Brasil apresentou relatórios no primeiro ano de ambos os quadriênios, o que permite comparação dos documentos enviados ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, responsável por sua compilação, bem como a avaliação do desempenho do país no debate, em Genebra, do teor das recomendações recebidas e das respostas emitidas pelo Estado brasileiro.

Desde a edição dos primeiros instrumentos multilaterais e seus respectivos protocolos, utiliza-se a sistemática de envio de relatórios periódicos como método não invasivo de avaliação do desempenho estatal à proteção dos direitos humanos. Com muitos pontos fracos, oportunamente abordados em momento posterior, a emissão de relatórios consiste no embrião das ferramentas de monitoramento que culminou no RPU, representante do estágio atual da evolução do tema.

Além dos relatórios, tem-se a gradual aceitação e o desenvolvimento de outros mecanismos, como as comunicações individuais e interestatais. Através das primeiras,

² Nesta dissertação, o termo “universal” apresenta-se tão somente no sentido de abrangência geográfica, não tratando-o em seu aspecto valorativo ou filosófico.

cidadãos e organizações interessadas têm a prerrogativa de prestar queixa contra o Estado pretensamente violador de direitos previstos em determinado tratado. Por sua vez, as últimas consistem no poder-dever de denúncia entre Estados signatários do mesmo instrumento.

Neste cenário e no intuito de proporcionar panorama geral do cumprimento das diretrizes acordadas nos instrumentos internacionais em sede de ONU, o Relatório Periódico Universal surgiu com a reforma das Nações Unidas, em 2005, constituindo forum de debate e de troca de experiências que, em contrapartida, culminarão em políticas públicas estatais, num círculo ininterrupto de aperfeiçoamento interno dos direitos humanos.

O problema central que o cerca é a duplicidade de obrigações as quais os Estados submetem-se: as decorrentes dos instrumentos internacionais ratificados (acompanhadas pelos respectivos comitês) e o dever, como membro das Nações Unidas, de participar do RPU (sob a supervisão do Conselho de Direitos Humanos). Assim, a Revisão Periódica consiste em ferramenta inovadora ou tão somente representa obrigação de cunho formal, mais uma responsabilidade vazia para os Estados?

Neste trabalho, o funcionamento do RPU será explicado a partir das suas pretensões. Assim, faz-se necessário compará-lo a instrumentos análogos e anteriores à sua criação, no intuito de concluir-se acerca da sua real contribuição. Dessa maneira, investiga-se de que modo o RPU realmente se distingue das demais formas de monitoramento e se consolida como mecanismo útil e inovador.

Esta dissertação trabalha com a hipótese de que o RPU é o desdobramento e a evolução natural dos mecanismos tradicionais de monitoramento, notadamente dos relatórios periódicos, em decorrência da necessidade de aprimorá-los a padrões menos vagos e, por outro lado, mais coercitivos. No entanto, a eficácia de qualquer ferramenta internacional depende da maneira através da qual é manejada e, nesse sentido, os Estados são os únicos responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso.

Essencialmente bibliográfica e documental, o marco teórico desta pesquisa é Philip Alston, *expert* independente das Nações Unidas responsável pela elaboração de estudo acerca da efetividade do monitoramento de tratados. No mais, este trabalho valer-se-á do material disposto na página eletrônica do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, no qual encontra-se toda documentação relativa à avaliação dos Estados envolvidos no procedimento, além de artigos científicos, sem olvidar o estado da arte até aqui construído acerca do direito internacional dos direitos humanos.

No que concerne à disposição dos capítulos, a pesquisa é dividida em três partes. Na primeira, avalia-se os mecanismos tradicionais de monitoramento, com o objetivo de

estabelecer o cenário da sua utilização e tendo em vista o desenvolvimento gradual dos instrumentos internacionais como forma de proteção dos direitos humanos. Nesta seção, busca-se munir o leitor e introduzi-lo à conjuntura base de surgimento do RPU.

O segundo capítulo é exclusivamente dedicado ao Relatório Periódico Universal. Por tratar-se de mecanismo minucioso, seu funcionamento é explicado em detalhes e suas inovações analisadas sob a perspectiva crítica dos envolvidos no processo, como organizações não governamentais (ONGs) e outras organizações da sociedade civil interessadas. O ponto final desta parte centra-se na comparação entre as ferramentas tradicionais e o recente criado mecanismo, a partir da qual conclui-se acerca da sua real contribuição.

Por fim, o terceiro capítulo dedica-se ao desempenho do Estado brasileiro nos dois ciclos do RPU (2008 e 2012). Primeiramente, o histórico do comprometimento internacional do país é levantado e, num segundo momento, aborda-se a implementação das diretrizes aceitas como recomendação. A partir da análise dos documentos enviados à Genebra, buscar-se-á possível evolução na elaboração do segundo relatório brasileiro, bem como a consistência das respostas aos questionamentos levantados no debate.

Além do processo documental, o desempenho do Brasil nos debates orais e a utilização das recomendações aceitas como diretrizes de políticas públicas também serão abordadas. No que se denomina de fase pós Genebra, findos os trabalhos de apresentação dos relatórios, inicia-se importante etapa de implementação dos conselhos aceitos a título de recomendação.

Analisar as diferentes abordagens estatais tanto no comprometimento com a elaboração do relatório oficial quanto no que tange à abertura para aceitação e implementação de recomendações são preocupações que rondam esta pesquisa, muito embora não constituam sua questão primordial. Todavia, considerando-se que a avaliação do impacto do RPU em todos os países-membros da ONU é tarefa impossível, este trabalho focará no desempenho brasileiro, o que não prejudica, no entanto, a análise de exemplos pontuais no comportamento de outros Estados.

Os mecanismos de monitoramento são ferramentas essenciais para o fortalecimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, principalmente no que toca aos argumentos dos que não compartilham da ideia da sua coercitividade. A soberania estatal, de modo e em momento algum, é posta em segundo plano, tendo em vista que a aceitação da ordem jurídica internacional é ato discricionário e não obrigatório, além de complementar.

Ademais, a incorporação dos instrumentos internacionais ao organograma estatal, como pré-requisito a sua validade interna, corrobora a tese do exercício pleno da soberania quando

da escolha em participar da ordem internacional. Portanto, nada mais soberano que assinatura de um tratado e nada mais que uma obrigação o seu cumprimento.

Visto que a convivência de duas centenas de Estados no mesmo ordenamento jurídico é situação das mais problemáticas, o sistema internacional carece da coercitividade própria à sua natureza, o que não diminui a relevância dos seus objetivos e a grandeza das conquistas alcançadas mas, por outro lado, não duvida-se da sua utilização como instrumento político pelos países que nele ocupam posição de destaque.

Em plano interno, analisa-se até que ponto o discurso dos direitos humanos é prioridade no Brasil e como o Ministério das Relações Exteriores lida com a questão do cumprimento das obrigações adquiridas em âmbito externo, principalmente na seriedade conferida à elaboração dos relatórios e documentos enviados à Genebra, seu comportamento durante as arguições orais e o comprometimento na implementação das recomendações soberanamente aceitas.

Portanto, este trabalho de dissertação, cujo objeto é o Relatório Periódico Universal, insere-se na problemática das ferramentas de monitoramento dos tratados de direitos humanos como instrumento de otimização dessas garantias em âmbito interno, pressupondo que o RPU reflete condições adequadas de proporcionar abordagem atual do tema e visto a superação de antigos paradigmas. No entanto, apesar da importante remodelagem, a Revisão Periódica modificar-se-á à medida do surgimento e da constatação dos problemas, característica inerente a mecanismo em fase inicial.

1 MECANISMOS TRADICIONAIS DE MONITORAMENTO³

O direito internacional é comumente visto como sistema normativo imperfeito, em decorrência das peculiaridades da organização do seu modelo de sanções (KANSKA, p.05). No entanto, os questionamentos que cercam a implementação das normas jurídicas internacionais advém da sua própria natureza, baseada em acordos consensuais, recíprocos e que respeitam a soberania dos Estados, reflexo das dificuldades no desenvolvimento de ordenamento uno que se aplica, ao mesmo tempo, a quase duas centenas de países (SMITH, 2010, p.149).

A nova lógica de direito cosmopolita é reflexo da emergência de um novo contexto nas relações internacionais para além da interestadual (SANCHEZ, 2006, p.104). Já no século XVIII, Kant (2005, p.26) apontou a necessidade de, segundo a razão, encerrar-se a condição natural de guerra entre os Estados, através da criação de leis públicas coercitivas que englobassem todos os povos.

A natureza dos homens é eminentemente egoísta e predisposta à guerra, forçando-os à elaboração de normas jurídicas internas e externas, de modo a oprimir seus instintos (KANT, 2005, p.39). Dessa maneira, a criação de leis internacionais levaria à existência do direito cosmopolita, com vistas ao assentamento das bases para a paz perpétua entre os Estados.

Embora demasiadamente utópico, Kant idealizou o embrião das Nações Unidas, um século antes da sua instituição. Seu pensamento visionário, no entanto, fundamentava-se não somente na predisposição humana a conflitos, mas também na necessidade de desenvolvimento de relações comerciais entre os povos, para a qual o estado de paz configura-se essencial. Assim, as inclinações humanas, inevitavelmente, levariam ao surgimento da sociedade internacional (KANT, 2005, p.41).

A instituição da ONU materializou forum de discussão de problemáticas multilaterais, com objetivos não só de segurança internacional e manutenção de relações diplomáticas, mas também de cooperação, desenvolvimento social e estímulo ao respeito dos direitos humanos, princípios basilares da Organização (FONTOURA, 2005, p.552).

³ Nesta dissertação, o termo “tradicional” refere-se às ferramentas comumente utilizadas no monitoramento dos direitos humanos, quais sejam, o envio de relatórios periódicos, queixas (individuais e interestatais) e procedimentos especiais, até a instituição do Relatório Periódico Universal (RPU), pelo novo Conselho de Direitos Humanos (CDH).

Mesmo em temáticas - em teoria - universais, a exemplo dos direitos humanos, a proliferação de instrumentos que os regulamentam, sejam nacionais, regionais ou bilaterais, positivaram inúmeras obrigações impossibilitadas de reduzirem-se a um só documento. Nesse sentido, a responsabilidade internacional se insere no campo das obrigações internacionais. Em termos domésticos, seria análogo ao instituto do contrato ou do dever de reparação de danos (CROWFORD, 2002, pp.877-878).

O debate acerca da responsabilidade dos Estados iniciou na década de trinta do século passado, com a Conferência de Haia (1930), considerado o ponto de partida do tema. Durante o encontro, houve ampla discussão sobre a natureza jurídica da regra do esgotamento dos recursos internos na responsabilização dos Estados por danos causados a estrangeiros, levando ao prolongamento excessivo da questão e, em consequência, ao fracasso da Conferência (TRINDADE, 2002, pp. 373-374, 384).

Posteriormente, nas décadas de 1960-70, a Comissão de Direito Internacional da ONU passou a focar na responsabilidade estatal por danos ilícitos no geral, e não mais na questão pontual dos estrangeiros (TRINDADE, 2002, p.375), evolução acompanhada pelo próprio sistema internacional dos direitos humanos e seu respectivo modelo de implementação e monitoramento.

Como apontado por Bobbio (2004, p.25), o atual desafio da sociedade internacional encontra-se no desenvolvimento de garantias efetivas aos direitos elencados nas declarações, ultrapassando as questões filosóficas que os instituíram. Portanto, esgotadas as discussões acerca da fundamentação dos direitos humanos, a grande problemática atual constitui na implementação de ferramentas jurídicas de modo a assegurar o cumprimento das normas internacionais.

Em termos práticos, a mera proclamação de direitos é insuficiente (BOBBIO, 2004, p.36) e os estudos que cercam os mecanismos de monitoramento dos instrumentos multilaterais buscam desenvolver e aprimorar ferramentas que efetivamente contribuam para sua implementação, sejam eles instituídos convencional ou costumeiramente.

A pouca judicialização do sistema internacional, que conta mais com o trabalho de comitês criados a partir de instrumentos internacionais e menos com tribunais com poderes coercitivos, representa ponto negativo para a concretização das suas metas. Apesar de limitar-se à análise de crimes com grandes repercussões ⁴, a criação do Tribunal Penal Internacional,

⁴ Estatuto de Roma, art. 5º 1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: a) O crime de genocídio; b) Crimes contra a humanidade; c) Crimes de guerra; d) O

através do Estatuto de Roma, e da Corte Internacional de Justiça, ambas com sede de Haia, traz esperanças no sentido da formação de um sistema verdadeiramente judicial (SMITH, 2010, p.147).

A questão leva a análises mais profundas. Segundo tese desenvolvida por Oona Hathaway (2007, p.590), o nível democrático das instituições estatais influi diretamente na decisão de comprometer-se com instrumentos internacionais. Em consequência, quanto mais fortes os constrangimentos democráticos no país (em outras palavras, quanto mais democrático o Estado) menos suscetíveis serão à ratificação de tratados, visto a real pressão quanto à sua implementação. Por outro lado, quanto menor o nível democrático, maiores as chances de comprometimento internacional de modo tão somente protocolar, em decorrência da certeza da não fiscalização interna do seu cumprimento.

Tratados são mais eficazes onde a previsão legal alia-se à pressão doméstica e, nesse sentido, ONGs e demais organizações regionais desempenham papel essencial, não só no que se refere à ratificação, mas também quanto ao seu monitoramento. Por exemplo, a ratificação da Convenção Europeia de Direitos Humanos é pré-requisito para os Estados que desejam integrar a União Europeia (HATHAWAY, 2007, p.593-596).

A discussão acerca da mudança de parâmetros, ou relativização da soberania, nada mais significa que a necessidade de criação de novos termos para explicar a ruptura de paradigmas, a partir do surgimento da ONU. Em verdade, “a soberania no mundo contemporâneo não é absoluta e nem tampouco flexibilizada, mas sim desagregada” (BERNARDES, 2011, p.138).

A questão central da problemática facilmente dilui-se quando da invocação do elemento-chave da complementariedade para solucionar possíveis colisões normativas entre os sistemas jurídicos nacional e internacional. Assim, em caso de emergência de conflitos desta ordem, a interpretação prevalente priorizará a proteção mais favorável à pessoa humana, eis o princípio *pro homine* (SALZBERG, 2011, p.124), materializando-se como atributo estatal que interage e dialoga com os direitos humanos e sobressai como ferramenta de concretização interna, limitando o poder do Estado, não mais discricionário (MIRANDA, 2011, p.27).

Este capítulo aborda os mecanismos tradicionalmente utilizados no monitoramento dos tratados de direitos humanos, com o objetivo de explicitar seu funcionamento, bem como seus principais aspectos. Ao final, concluir-se-á acerca da necessidade de possível

remodelagem visto que, embora a maior congregação de Estados possível sob o ordenamento internacional seja um dos objetivos da Organização, seu efetivo respeito consiste real desafio, motivando críticas diversas ao sistema como um todo.

1.1 Mecanismos extraconvencionais (*Charter based systems*) e convencionais (*Treaty monitoring bodies system*) de monitoramento

O monitoramento das obrigações internacionais ocorre de duas formas: através de ferramentas convencionais, ou seja, a partir da assinatura e ratificação de instrumentos multilaterais; ou em decorrência de documentos extraconvencionais, como declarações e cartas, a exemplo da Carta da Organização das Nações Unidas (São Francisco, 1945), da Carta da Organização dos Estados Americanos (1948) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

A Carta da ONU é o documento fundador da Organização, que expõe seus princípios e objetivos e serve como guia de comportamento e ação para os Estados a ela vinculados. Caracteriza-se como uma declaração de condutas, cujo respeito pauta as políticas (interna e externa) dos países membros. Não deriva de instrumento internacional consensual e, conseqüentemente, não passou por ratificações estatais, que utilizam-no como mecanismo extraconvencional na apuração de violações de direitos humanos.

Reflexo da perspectiva universalista, a Carta das Nações Unidas é o documento base da criação da ONU. Todavia, desenvolveram-se outros instrumentos similares, de caráter regional, com o objetivo de proporcionar olhar mais particular ou relativista na proteção dos direitos humanos, a exemplo da Carta da OEA, documento instituidor da Organização dos Estados Americanos.

As cartas definem as diretrizes basilares dos órgãos por elas criados e seu ponto fraco encontra-se na pouca coeritividade que possuem. A título de exemplo, todo poder de intervenção da ONU encontra-se, basicamente, no Conselho de Segurança, órgão cujas atribuições e atividades são bastante controversas, grande parte em decorrência da concentração de poderes por apenas alguns Estados.

O sistema extraconvencional, portanto, desenvolve-se fora da lógica dos tratados. Ao contrário, os mecanismos convencionais de monitoramento derivam e têm por base as convenções de direitos humanos (MAIA, 2007, p.87) que, além da assinatura estatal, passam por processo de incorporação ao ordenamento jurídico interno.

As obrigações convencionalmente adquiridas são gerenciadas por comitês criados com esta função específica e que exercem mandato segundo os termos estabelecidos no tratado,

possuindo caráter quasi-judicial. Em contrapartida, os mecanismos extrajudiciais trabalham de acordo com seus respectivos documentos fundacionais, todavia sem poder de decisão sobre a configuração de violações aos direitos humanos (DAVALA, 2010, p.01).

Os comitês são compostos por *experts* independentes, que exercem função a título individual. Mantêm entre uma e três sessões por ano, cuja duração média varia entre duas e três semanas, dependendo do montante de trabalho e dos recursos financeiros à disposição. Algumas convenções, no entanto, não preveem a criação de órgãos de monitoramento, como a Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, pp.206-208)⁵.

Segundo André de Carvalho Ramos (2012, p.30), “são os mecanismos de apuração das violações de direitos humanos que conferem uma carga de ineditismo e relevância aos diplomas normativos internacionais”. Embora os mecanismos extraconvencionais possuam grande valia, em contrapartida, são alvo de críticas e desconfianças diversas. Em classificação proposta pelo mesmo autor (2012, p.33), as apurações de violação aos direitos humanos dividem-se, quanto à natureza⁶, em políticas e judiciárias:

O mecanismo político é aquele que constata a existência de uma violação de direitos humanos a partir de uma apreciação discricionária de cunho político de um Estado ou de um coletivo de Estados. O mecanismo político pode ser unilateral ou mesmo coletivo, como se vê na apreciação de violações de direitos humanos no Conselho de Segurança, no Mecanismo de Revisão Periódica do Conselho de Direitos Humanos ou mesmo na Organização dos Estados Americanos (como se viu na crise de Honduras). Por sua vez, o mecanismo judiciário é aquele que constata a existência de uma violação de direitos humanos a partir de um procedimento no qual há ampla defesa e contraditório, bem como julgadores imparciais. Pode ser realizado em órgãos internacionais quase judiciais (como os Comitês de vários tratados de direitos humanos – os “*treaty bodies*”, como veremos) ou judiciais (os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos, como as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos).

De acordo com essa divisão, os mecanismos extrajudiciais encaixam-se na descrição política, viés extremamente controverso, por abrir margem ao foco nas apurações de denúncias nos Estados não aliados ao jogo de interesses dos que comandam os órgãos de

⁵ Outros exemplos de instrumentos que não preveem a criação de órgãos de monitoramento são a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, a Convenção relativa ao estatuto dos Refugiados e a Convenção sobre a Escravatura. Quanto à Convenção para Prevenção e Punição do crime de Genocídio, a omissão foi minimizada com criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.208).

⁶ André de Carvalho Ramos (RAMOS, 2012, p.32) propõe a classificação dos mecanismos de apuração de violações aos direitos humanos de acordo com a origem (unilateral ou coletivo); natureza (político ou judiciário) e finalidades (emitir recomendações ou deliberações vinculantes).

investigação, em detrimento do real compromisso com a responsabilidade internacional dos Estados e da proteção independente e universal dos direitos humanos.

Quando da inexistência de mecanismos convencionais, natural o desenvolvimento de instrumentos extrajurídicos no intuito de proteger esses direitos. Assim como na sistemática jurídica tradicional, as lacunas do sistema internacional são preenchidas de alguma forma, e então a lógica extrajudicial mostra-se viável. No entanto, é preciso cautela na criação dessas atividades, visto a necessidade de transparência dos critérios utilizados para sua instituição.

Questionamento corriqueiro, quais razões pautam a decisão de investigar este ou aquele país quando, em verdade, outros Estados, em situação semelhante, permanecem imunes a críticas e olhares externos? De modo permanente, esta dúvida gera discussões acerca da legitimidade dos mecanismos extraconvencionais, não raro vistos como arbitrários e seletivos. Todavia, nem sempre há tratados que possibilitem apurações imediatas, além de que a elaboração desses instrumentos é, sobretudo, longa.

Ademais, as ferramentas extraconvencionais completam os trabalhos dos comitês e não raro preveem-se procedimentos de investigação *in loco* nas próprias convenções, o que não exclui a possibilidade de escolhas aleatórias, mesmo em sede de tratados. Após breve exposição acerca da classificação geral das ferramentas de proteção internacional, passa-se à análise dos mecanismos extrajudiciais mais utilizados: os procedimentos especiais, também chamados de relatorias (por país/tema).

1.1.1 Relatorias Especiais por país

As relatorias especiais (por país ou temáticas) são mecanismos extraconvencionais de monitoramento, desenvolvidos a partir de denúncias recebidas através da antiga Comissão de Direitos Humanos. As relatorias trabalham em conjunto com diversas fontes para obtenção de informações, a exemplo de grupos, ONGs e indivíduos, e não aceitam comunicações previamente submetidas a outro órgão das Nações Unidas (SMITH, 2010, p.153).

O histórico do desenvolvimento dos instrumentos extraconvencionais passa pelas resoluções n.1235 (1967) e n.1503 (1970), ambas do Conselho Econômico e Social. De acordo com a primeira, cabia à extinta Comissão de Direitos Humanos o estabelecimento de órgão especial para investigação de sistemáticas violações em países nos quais haviam políticas oficiais de dominação colonial, discriminação racial e *apartheid*. Por sua vez, a Resolução n.1503 estabeleceu procedimento confidencial de recepção de denúncias individuais (RAMOS, 2012, p.108).

A partir de 1975, houve a ampliação do alcance do procedimento n.1235 para investigar a situação dos direitos humanos nos Estados, independentemente do seu passado colonial. Assim, percebe-se a evolução dos mecanismos extraconvencionais, através dos trabalhos da Comissão, com poderes de criar grupos *ad hoc* de caráter geográfico (RAMOS, 2012, p.109).

Os chamados procedimentos especiais ou públicos, decorrentes da resolução 1235, iniciam-se com a indicação de grupos e relatores especiais de investigação para áreas geográficas - e também por temas específicos, abordado no tópico seguinte. Assim surge a figura dos relatores especiais, cuja atribuição é investigar as violações de direitos humanos através de visitas *in loco*, previamente aceitas pelo Estado pretensamente violador (RAMOS, 2012, p.110).

Por meio de visitas, os investigadores fiscalizam o respeito do país aos direitos humanos, elaborando relatórios finais que contêm recomendações de ação e medidas imediatas aos Estados. O processo de aprovação das relatorias passa pelo Conselho de Direitos Humanos (ou antiga Comissão), na qual há a indicação de seus membros (ou *experts*), que deverão reunir o máximo de informações possíveis sobre a condição desses direitos no Estado investigado (RAMOS, 2012, p.110).

Quando da existência da antiga Comissão, os documentos finais elaborados pelas relatorias eram enviados à Assembleia Geral das Nações Unidas, com a finalidade de edição posterior de resoluções, procedimento observado nos casos relativos ao Chile, El Salvador, Afeganistão, Irã e Kuwait (RAMOS, 2012, p.111)⁷.

Os especialistas independentes funcionam como “os olhos e os ouvidos” da Comissão. Monitoram e respondem denúncias de violações de direitos humanos em todo o mundo, através de visitas *in loco* e da condução de estudos específicos. Desenvolveram-se durante a década de 1980, quando estabelecidas para investigar os desaparecimentos forçados no Chile e na Argentina e hoje constituem ferramenta essencial nos trabalhos das Nações Unidas (TERLINGEN, 2007, p.2).

As críticas aos procedimentos de relatorias por Estado são perceptíveis. Fruto de interesses políticos, a seletividade e pouca transparência que as cercam são problemáticas inerentes à convivência de Estados com poderes desiguais sob um mesmo ordenamento, o

⁷ Lista completa das relatorias por países disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>>, acesso em Jun 2013.

que, de modo algum, justifica a discricionariedade dos critérios na condução das suas atividades.

Apesar da necessidade de prévia autorização estatal para o início das investigações *in loco*, a mera iniciativa do pedido já é vista como constrangimento, dentro da logística internacional, sobretudo quando seguida de resposta negativa do país. No que concerne ao Estado brasileiro, este fez convite permanente a todos os especialistas de direitos humanos e recebe constantes visitas de relatores especiais, autorizados a fazer inspeções sem a necessidade de prévia autorização (RAMOS, 2012, p.112).

Muito embora as críticas ao sistema extraconvencional sejam compreensíveis, observa-se sua disseminação também nos modelos regionais de direitos humanos, a exemplo das Comissões Africana e Interamericana. Aptas a conduzir investigações estatais, em consonância com suas respectivas cartas constitutivas, o mecanismo de investigação por país deu voz a graves denúncias de violações aos direitos humanos (SMITH, 2010, p.154). No moldes das relatorias especiais por país, desenvolveu-se procedimento semelhante, todavia com foco em temas específicos: os procedimentos especiais por tema.

1.1.2 Relatorias Especiais por tema

Na década de 80 do século passado, em continuidade ao processo de desenvolvimento dos mecanismos extracovencionais de monitoramento de violações aos direitos humanos, a Comissão incorporou outra novidade ao procedimento n.1235: a criação de órgãos especiais de investigação por temas específicos. O primeiro foi o Grupo de Trabalho sobre Desaparições Forçadas, em 1980 (RAMOS, 2012, p.109).

Este mecanismo funciona nos moldes das relatorias por país, a partir da nomeação de *experts* que investigam, elaboram relatório e emitem recomendações, porém com foco em assuntos predeterminados, e não em localidades ou áreas geográficas específicas. Como exemplo de relatorias temáticas, tem-se o Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias (1991) e a Relatoria Especial para Extrema Pobreza e Direitos Humanos (1998)⁸.

O procedimento de comunicações foi pensado para encorajar os Estados a focar em temáticas cuja necessidade e emergência seja patente, funcionando como guia de ação direcionada a tópico específico. No entanto, existe visível processo de degeneração do sistema pelos próprios Estados, em decorrência da constatação de mera troca de correspondências

⁸ Lista completa das relatorias temáticas disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>>, acesso em Jun 2013.

sem, contudo, haver resposta ou engajamento estatal efetivo (ALSTON; FOSTER; ABRESCH, 2008, p.190).

Philip Alston, convidado pelo então Secretário-Geral da ONU para elaborar estudo acerca da efetividade da sistemática de monitoramento de tratados, e relator especial da ONU para execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais (2004-2010), em relatório de 2005, apontou que no ano anterior, tão somente cinquenta e quatro por cento das comunicações enviadas receberam algum tipo de resposta por parte dos Estados, o que levou à reformulação do seu formato, com vistas a otimizar o potencial das informações recebidas (ALSTON; FOSTER; ABRESCH, 2008, p.190).

Apesar dos percalços, o trabalho dos relatores temáticos proporcionou elevação do status dos direitos humanos, além de diversificar as ferramentas para seu controle. De utilidade prática, pesquisas e outros dados estatísticos coletados pelos *experts* são utilizados para assessorar os trabalhos de organismos regionais e estatais no desenvolvimento de políticas públicas e padrões de conduta (SMITH, 2010, p.154).

Muito embora a falta de contrato ou ratificação de tratado específico contribua para as críticas às relatorias, a questão da seletividade geográfica, em contrapartida, resta aqui superada, tendo em vista que este mecanismo foca em temáticas pontuais, não em Estados. Sem prescindir a importância desta ferramenta, no entanto, frisa-se que a elaboração de instrumentos internacionais com abrangência temática específica, nos casos em que a questão temporal não constitui preocupação, apresenta-se como solução mais isenta.

O lapso temporal entre a negociação de tratado e sua efetiva implantação - que geralmente requer quantidade mínima de adesões para produzir efeitos - leva anos, o que justifica a existência das relatorias temáticas como alternativa para a investigação de situações urgentes. Daí a importância dos instrumentos extraconvencionais, menos burocráticos, mais rápidos na compilação de informações e na produção de efeitos, com fulcro de proporcionar panorama geral acerca da situação de determinado segmento de direitos, na falta de instrumento específico que os monitorem.

Após a análise dos mecanismos extraconvencionais, passa-se ao estudo das ferramentas convencionalmente implantadas.

1.1.3 Envio de Relatórios Periódicos

A mera elaboração de instrumentos multilaterais não é suficiente para assegurar o cumprimento das obrigações internacionais. Assim, faz-se necessário a previsão de

ferramentas que enforcem o dever de implantação dos compromissos ratificados, em moldes semelhantes aos padrões normativos internos, sob pena de torná-los letra morta. No entanto, a sociedade internacional é peculiar quanto à sua natureza. A voluntariedade, o consentimento, a descentralização e a conseqüente organização horizontal, na qual a criação de normas é obra direta dos seus destinatários, exemplificam seu caráter singular (REZEK, 2011, p.25-27).

Frente aos atos ilícitos em que o Estado acaso incorra, não é exato supor que inexistam no direito internacional um sistema de sanções, em razão da falta de autoridade central provida de força física. Tudo quanto é certo é que, neste domínio, o sistema de sanções é ainda mais precário e deficiente que no interior da maioria dos países (REZEK, 2011, p.26).

Cada instrumento internacional prevê seus próprios mecanismos de monitoramento, que podem ser alargados através de protocolos adicionais. As ferramentas comumente utilizadas são, no entanto, o sistema de envio de relatórios periódicos, as comunicações interestatais e as petições individuais. A previsão de instrumentos tradicionais, todavia, não exclui a possibilidade de utilização de métodos extraconvencionais, caso se faça necessário.

Bobbio (2004, pp.38-39) classifica as formas de tutela internacional em três categorias: promoção, controle e garantia. Através da primeira, busca-se a disseminação dos valores relativos aos direitos humanos. Por sua vez, a segunda refere-se à supervisão das recomendações e cumprimento das obrigações internacionalmente adquiridas pelos Estados, por meio de relatórios e comunicações interestatais. Finalmente, a garantia é a possibilidade de uma tutela jurisdicional externa, a exemplo do que ocorre nas Convenções Europeia e Interamericana de Direitos Humanos (LAFER, 2004, X).

Assim, enquanto as duas primeiras modalidades buscam a instituição de direitos nas fronteiras estatais, com vistas a aprimorar o sistema jurisdicional interno, a última encoraja a criação de nova jurisdição, acionada quando da insuficiência ou inexistência de garantias internas efetivas (BOBBIO, 2004, p.39).

Tradicionalmente, o monitoramento dos tratados de direitos humanos através do envio de relatórios periódicos é mais utilizado, visto que representa método mais diplomático de avaliação do cumprimento estatal quanto a documento internacional. Refletem políticas públicas, inovações legislativas, decisões judiciais, além de todos os aspectos positivos que avançaram no que diz respeito à implementação dos direitos ali protegidos, bem como os recuos e retrocessos, aspectos econômicos, políticos, sociais e outros que interfiram na sua realização (MAIA, 2007, p.98).

Portanto, os relatórios constituem espécie de prestação de contas enviada ao comitê responsável pelo monitoramento do tratado. A periodicidade varia de acordo com o instrumento que o criou e, no geral, é vista com bons olhos pelos Estados, que detém responsabilidade quase que exclusiva na sua elaboração. Por exemplo, de acordo com seu artigo 17º, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê a submissão do primeiro relatório um ano após entrar em vigor em território nacional.

A ideia central da sistemática de relatórios é promover o comprometimento estatal com as obrigações adquiridas em âmbito internacional. O processo de elaboração documental deve constituir honesta experiência, demonstrando conformidade com o tratado em questão, e a consulta a governos internos representa parte essencial, no intuito de agregar informações de fontes variadas para avaliação do desempenho estatal quanto às obrigações convencionais (SMITH, 2010, p.150).

O caráter do processo não é inteiramente negativo. Em outras palavras, o Estado deve também apontar exemplos de boa conduta, além de ações desenvolvidas com o objetivo de retificar erros identificados em relatórios anteriores, desde a ratificação do instrumento. Por não constituir método invasivo, a sistemática de monitoramento através de relatórios é, conseqüentemente, a mais utilizada (SMITH, 2010, p.150).

Os comitês recomendam a participação popular na fase de elaboração do relatório oficial do Estado. O Comitê contra Tortura, por exemplo, fez duras críticas ao governo brasileiro e recomendou mais transparência, em virtude da falta de oportunidade aos cidadãos na elaboração do documento enviado ao órgão (MAIA, 2007, p.89).

Embora a grande quantidade de relatórios sobrecarregue as funções de monitoramento, geralmente os comitês utilizam informações contidas em documentação enviada por ONGs, na preparação dos diálogos com o Estado avaliado, durante os debates com as respectivas delegações (SCHMIDT, 2010, p.408).

A utilização de relatórios fornecidos por ONGs e outras organizações de direitos humanos, bem como a coleta de informações diretamente com a sociedade, equilibra a visão unicamente estatal, habilitando o órgão receptor a formular conclusões mais precisas acerca da real situação dos direitos humanos naquela localidade. Apesar de sua grande utilização como mecanismo de monitoramento, o sistema de relatórios reflete algumas falhas próprias do seu caráter pouco invasivo, como o envio de documentação em atraso e contendo erros (SMITH, 2010, p.150).

A inexistência de sanções nos moldes tradicionais, limitando-se ao envio de recomendações ao Estado avaliado, é considerado motivo primeiro da sua pouca eficácia. O

atraso nos relatórios refere-se tanto à obrigação estatal de enviá-los quanto ao exame pelo órgão competente. Philip Alston, *expert* independente da ONU, responsável pelo estudo da eficácia do sistema de tratados de direitos humanos, apontou para o fato de que a demora entre a submissão e a análise de relatórios aumentou a ponto de alguns Estados esperarem cerca de três anos para a avaliação dos seus documentos (ALSTON, E/CN.4/1997/74, 1997).

Em face dessa demora, algumas sessões antes da apreciação do relatório, normalmente o comitê de monitoramento designa um *rapporteur* que, juntamente com o respectivo secretariado, elabora lista de questões, enviando-na ao Estado avaliado, oportunidade na qual este atualiza as informações contidas no relatório inicial (SCHMIDT, 2010, p.407).

O exame do relatório estatal acontece em sessões públicas e incentiva a participação da delegação do Estado, no intuito de coordenar debate construtivo acerca das garantias contidas no respectivo instrumento internacional. Dessa forma, a comitiva estatal demonstra-se mais eficiente quando composta por membros dos mais variados ministérios, em detrimento do diálogo restrito aos representantes diplomáticos, em missões permanentes na ONU (SCHMIDT, 2010, p.407).

Os relatórios não devem focar em casos específicos, mas apresentar a legislação estatal, bem como demonstrar experiência prática e exteriorizar auto avaliação acerca dos compromissos convencionalmente adquiridos. Erro comumente observado na elaboração dos relatórios é o mero catálogo da legislação vigente combinado com a afirmação de intenções futuras, ao invés da concreta apresentação de dados estatísticos quanto às dificuldades e sucessos na implementação das obrigações (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, pp.211-213).

Após o exame público do relatório estatal, o comitê emite observações finais⁹ ou recomendações, identificando progressos em relação à avaliação anterior e sugerindo aperfeiçoamentos futuros. Alguns comitês designam *rapporteur* especial para o monitoramento posterior à análise do relatório, com o objetivo de estreitar a relação comitê-Estado e incentivar ações estatais no sentido do cumprimento das recomendações (SCHMIDT, 2010, p.407).

As organizações internacionais, sujeitos de direito internacional (REZEK, 2011, p.36), além de contar com seus mecanismos tradicionais, buscam maneiras alternativas de influenciar as atividades de seus membros, dentre as quais a mais comum é a emissão de relatórios periódicos acerca das condições de implementação de determinadas decisões, avaliados por comissão de *experts* e que, apesar dos pontos fracos, podem tornar-se públicos,

⁹ A expressão originalmente utilizada refere-se à *concluding observations*.

constituindo mecanismo de pressão política através de grupos de interesse, tais como ONGs (KANSKA, p.5).

O Comitê contra Tortura, por exemplo, em seu relatório anual de 1996 (A/51/44) e em decorrência do alto índice de atraso no envio de relatórios, elaborou lista identificando os Estados em débito e, em momento posterior, publicizou-na através de conferência de imprensa. No mesmo sentido, o Comitê de Direitos Humanos, além de emitir lembretes regulares acerca dos atrasos, passou a incluir em seu relatório anual, a partir de 1994, lista separada com o nome dos Estados que se enquadravam nesta situação, reservando-se ao direito de torná-la pública (ALSTON, 1997, p.13).

Ademais, em face do excessivo e injustificado atraso no envio dos relatórios, os comitês têm a prerrogativa de iniciar o processo de análise do desempenho estatal mesmo sem a posse da documentação física, em sessão fechada e com base tão somente nas informações emitidas por outros organismos interessados. Dessa forma, observações finais provisórias são endereçadas ao Estado e, quando da persistência no silêncio sob as recomendações proferidas, o comitê pode publicá-las. A ameaça que constitui tal método de avaliação tem levado alguns países a enviar os relatórios em atraso ou, ainda, à emissão de delegação para o debate (SCHMIDT, 2010, p.408).

Em resumo, o processo de envio de relatórios engloba cinco etapas, são elas: preparação do relatório pelo Estado; procedimento perante o grupo de trabalho; diálogo entre o comitê e a delegação estatal; emissão de observações finais e, por fim, seguimento ou implementação das recomendações provenientes da avaliação (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, pp.213ss.).

Através da prévia elaboração de lista de perguntas levada aos representantes estatais, o grupo de trabalho, composto por cinco membros, facilita o debate, otimizando o tempo disponível e as discussões em si, através da antecipada preparação estatal ao diálogo. As dificuldades na elaboração dos questionamentos levados à delegação estatal minimizam-se com a ajuda dos documentos adicionais fornecidos pelo secretariado, bem como pelos chamados “relatórios sombra”, emitidos por ONGs (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.214).

Existem duas razões principais pelas quais os Estados relutam à sistemática de relatórios. A primeira é a falta de especialistas para sua elaboração, o que demanda investimento e treinamento. Neste caso, resta infutífera a emissão de repetidos apelos no sentido de pressionar o país a enviar a documentação em atraso. Ao contrário, um programa de aconselhamento, focado na elaboração de relatórios, configura solução mais pertinente. A segunda razão é a falta de interesse político, não raro havendo combinação de ambas

(ALSTON, 1997, p.14).

A falta de interesse político deriva de cálculo estatal quanto às consequências (domésticas e internacionais) da sua inadimplência. Na visão de alguns Estados, os custos administrativos e políticos no cumprimento das obrigações internacionais seriam maiores que simplesmente ignorá-las. Portanto, menos importante ou danoso é desrespeitar o dever de reportar, que efetivamente mobilizar o trabalho de *experts*, juntamente com toda máquina estatal que a ação demanda (ALSTON, 1997, p.14).

Desse modo, uma possível solução, vislumbrada por órgãos convencionais de monitoramento, seria justamente o aumento dos custos políticos internacionais em decorrência do não cumprimento dessas obrigações (ALSTON, 1997, p.14), solução de difícil alcance, tendo em vista as dificuldades no desenvolvimento e na implementação de sanções no sistema multilateral.

Muito embora a problemática em torno da voluntariedade estatal em colaborar com o mecanismo de relatórios seja preocupante, esta não constitui seu único ponto fraco. Segundo levantamento elaborado por Philip Alston, se todos os relatórios fossem enviados no período correto, os respectivos Comitês não seriam capazes de analisá-los em tempo hábil. Em resumo, o sistema só desempenha suas funções por contar com os atrasos e o não envio das documentações no lapso temporal estabelecido (ALSTON, 1997, p.15).

Em seu relatório anual de 1994, por exemplo, o Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) relatou que se os Estados enviassem suas respectivas correspondências em dia, seria necessário a análise de cerca de 30 relatórios por sessão (ALSTON, 1997, p.15), número que foge à realidade de qualquer análise pretensamente qualitativa.

No que se refere ao teor das recomendações provenientes da análise dos relatórios periódicos, algumas agências desempenham papel de destaque na promoção de tratados específicos de direitos humanos, como a UNICEF, em relação à Convenção sobre os Direitos da Criança, e a Organização Internacional do Trabalho, relativamente a seus respectivos instrumentos (ALSTON, 1997). Portanto, o diálogo e o trabalho conjunto entre agências especializadas e comitês constitui parceria enriquecedora do debate.

Sob pena de emitir recomendações meramente protocolares e, conseqüentemente, vazias, faz-se necessário o intercâmbio de informações entre comitês, sociedade civil, ONGs e agências especializadas de direitos humanos. O contato exclusivo com os Estados não é suficiente para transmitir o real panorama da situação desses direitos em plano interno.

O custo financeiro suportado pelos Estados na elaboração e envio de delegação

multidisciplinar para os diálogos com o comitê é, muitas vezes, desproporcional para alguns países, em especial para aqueles que ratificaram a maioria dos tratados de direitos humanos. Em consequência, alguns relatórios apresentam atraso de mais de dez anos (SCHMIDT, 2010, p.408).

Há muito percebeu-se a necessidade de rearranjo da sistemática de relatórios. Excessivamente custosos para os Estados menores e com recursos financeiros limitados, a demora no envio – até certo ponto nestes casos justificado – pode influenciar o habitual atraso dos países desenvolvidos (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.218).

As propostas de aperfeiçoamento do sistema não consideram as diferenças populacionais e de tamanho dos Estados. Por exemplo, o mesmo tempo alocado para a revisão de Luxemburgo, com população de 500.000 habitantes, é concedido para a Alemanha (81 milhões de habitantes) e Índia (1,2 bilhão de habitantes) (HANSON, 2011, pp.3-4).

Ademais, a atual sistemática desconsidera o monitoramento local dos direitos humanos, por organizações nacionais ou regionais. No intuito de otimizar a avaliação dos relatórios, Hanson (2011, p.4) propõe uma revisão assimétrica dos Estados, dependendo da sua adesão ou não ao respectivo sistema regional de direitos humanos, bem como da existência de ferramenta nacional independente que os monitore.

Assim, Estados que não aderiram ao sistema regional ou que não possuam fortes organizações de monitoramento interno, seriam avaliados através dos procedimentos convencionais. Ao contrário, a avaliação dos países que enquadram-se nestes requisitos restringir-se-ia à análise da qualidade e performance da revisão nacional/regional pelo comitê revisor onusiano (HANSON, 2011, p.4).

A proliferação de tratados e, conseqüentemente, de órgãos de monitoramento, leva à sobrecarga de produção de relatórios pelos Estados, embora não raro a competência dos comitês se cruze. Essa sobreposição de funções, portanto, gera multiplicação de tarefas para os países, que empenham-se na elaboração de diversos documentos, por vezes com a mesma finalidade. Dessa maneira, aponta-se para a necessidade de coordenação dos trabalhos dos diferentes comitês, ou talvez pela unificação da sistemática com vistas a otimizar o cumprimento das obrigações convencionais.

Pelas razões já apontadas, apesar dos muitos pontos fracos, a sistemática de relatórios ainda constitui mecanismo mais utilizado dentro da lógica convencional. Percebida a necessidade de alguns ajustes, o Relatório Periódico Universal nada mais é, resguardadas as devidas proporções e ressalvado o fato que este constitui ferramenta extraconvencional, que tentativa de reformulação do antigo método que, embora pouco invasivo é, por outro lado,

alvo de críticas acertadas no que se refere à sua pouca coercitividade.

Objeto desta dissertação, o capítulo seguinte focará exclusivamente no RPU. Por hora, continuam-se dos estudos relativos aos mecanismos tradicionais de monitoramento e, após análise dos relatórios periódicos, passa-se às comunicações interestatais.

1.1.4 Comunicações (queixas ou denúncias) Interestatais

As comunicações interestatais consistem no procedimento de denúncia de um Estado por outro, reflexo do dever de reportar violações sistemáticas aos direitos humanos. Via de regra, ambos devem ser signatários do instrumento internacional supostamente violado e o ato deriva da obrigação de vigilância constante desses direitos. É utilizado não somente por países cujos interesses são diretamente afetados pela alegada violação, mas por qualquer Estado parte do tratado. No entanto, na prática são pouco utilizadas (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.234).

O comitê responsável pelo monitoramento da convenção pretensamente desrespeitada tem poderes de receber e analisar denúncias interestatais, a partir do conhecimento da situação. Dessa forma, o órgão supervisor inicia investigação através da requisição de informações ou até de visitas *in loco*, desde que haja prévia autorização do Estado acusado, culminando na posterior emissão de recomendações.

Nesse cenário, não é difícil imaginar as razões pelas quais os Estados relutam em utilizar o mecanismo, considerado pouco diplomático. Mesmo em sistemas bem definidos, como o do Conselho da Europa, o número de denúncias interestatais ainda é baixo (SMITH, 2010, p.151). No âmbito da ONU, não há registro de nenhuma denúncia interestatal, demonstrando o maior sucesso de ações isoladas, bem como das demais ferramentas de monitoramento.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão judiciário permanente do sistema onusiano, com sede em Haia, e criado com o objetivo de solucionar conflitos entre Estados, é outro exemplo da pouca utilização desta ferramenta. Buscado tão somente após o esgotamento das vias diplomáticas, os Estados relutam em utilizá-lo como instrumento de mediação e, dessa forma, desde o primeiro caso submetido aos auspícios da Corte (Reino Unido v. Albânia), em 1947, até junho de 2013, apenas cento e cinquenta e três casos foram inseridos em sua lista geral¹⁰.

Como método de proteção dos direitos humanos, a denúncia interestatal é mecanismo

¹⁰ Dados coletados no *site* da Corte Internacional de Justiça, disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3>>, acesso em Jun 2013.

de pouco alcance. No entanto, seu reduzido potencial decorre da própria natureza do direito internacional (SMITH, 2010, p.151), que além de lidar com a delicada relação entre diferentes Estados, objetiva inibir embates multilaterais, através da promoção da segurança internacional.

O baixo índice de utilização das queixas interestatias reflete o receio dos Estados em, posteriormente, serem demandados através do mesmo mecanismo. Ademais, tais comunicações requerem procedimentos muitas vezes custosos, visto que são acompanhados por prévia investigação dos fatos alegados. Em última análise, constitui mais em meio de solução de conflitos que em mecanismo de promoção e proteção dos direitos humanos.

No plano universal, não há registro de comunicações interestatais, observadas tão somente no sistema regional da Europa, além de um único caso na África – *Democratic Republic of Congo v Burundi, Rwanda and Uganda, Communication n°227/1999*. Registra-se, ainda, que a grande maioria das queixas apresentadas na Corte Europeia decorrem não do dever de proteção dos direitos humanos, mas de conflitos bilaterais ou da violação de direitos dos seus próprios cidadãos (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.235).

Nesse contexto, o envio de comunicações a comitês cedeu lugar às cortes permanentes de justiça, como a CIJ, cujos poderes decisórios são coercitivos¹¹, proporcionando garantias concretas na solução de controvérsias. A cautela estatal em denunciar seus pares apenas evidencia característica inerente ao direito internacional, pensado como conjunto de normas direcionadas à prevenção de conflitos.

Embora pouco efetivas nestes moldes, a previsão de instrumentos de queixas como possibilidade de coibir e reparar abusos aos direitos humanos mostra-se útil em formatos similares, como nos procedimentos especiais ou até nas comunicações individuais, potencializadas em nível regional.

Em verdade, comprometer possíveis relações comerciais em nome da causa dos direitos humanos é decisão complexa. Conseqüentemente, a opção por mecanismos imparciais mostra-se alternativa mais acessível na sistemática de monitoramento, corroborando o clamor internacional pela instituição de ferramentas universais e periódicas.

1.1.5 Comunicações Individuais

As demandas individuais consistem na ferramenta através da qual cidadãos, ONGs, defensorias e clínicas jurídicas valem-se para levar acusações de graves e sistemáticas

¹¹ Sem olvidar a prerrogativa de emissão de pareceres consultivos.

violações de direitos humanos a órgão internacional. Inserem-se na modalidade de queixas, que inclui as comunicações estatais, abordada em tópico anterior.

Prevê-se a possibilidade de envio de comunicações individuais em instrumentos específicos, como o Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos¹² ou, de forma mais madura, nos sistemas regionais de direitos humanos, como o europeu, o interamericano e o africano. A título de exemplo, o Comitê de Direitos Humanos recebeu cerca de mil e oitocentas comunicações até então. Por sua vez, sessenta e quatro Estados reconheceram a competência do Comitê contra Tortura, cujas demandas totalizam trezentos e sessenta petições (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.220).¹³

Quanto às comunicações aos comitês, desenvolveram-se no âmbito da ONU e passam, como todo tratado, pelo processo de ratificação e incorporação ao direito interno nos Estados. No que concerne às enviadas aos órgãos regionais, embora obedeçam trâmites semelhantes quanto ao reconhecimento da competência contenciosa das respectivas Cortes de direitos humanos (Europeia, Interamericana e Africana), suas decisões caracterizam-se pela coercitividade, por emanarem de órgão judicial.

Os comitês onusianos são menos judicializados que as cortes regionais, constituindo mais em ferramenta política derivada da soberania estatal em assumir compromissos internacionais que em efetivo instrumento de proteção aos direitos humanos. Nesta seara, o Comitê para eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi um dos primeiros órgãos que, criado a partir de tratado, passou a admitir o recebimento dessas comunicações (SMITH, 2010, p.152).

Pela inexistência de órgão com mandato específico para assegurar o cumprimento das decisões dos comitês, os próprios assumem a responsabilidade do seu monitoramento. Assim, geralmente após três meses da conclusão do procedimento que determinou violação do tratado, o comitê requer relatório acerca das medidas tomadas para implementação da decisão. A resposta do Estado é encaminhada ao peticionário e, em caso de justificativas insuficientes, um *rappporteur* especial é investido na tarefa de persuadir o Estado a cooperar (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.226).

¹² Documento disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/geral/ProtPactoDirCivPoliticos.htm>, acesso em Jul 2013.

¹³ A quantidade de comunicações enviadas varia por comitê. Por exemplo, o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial recebeu tão somente cerca de quarenta demandas, embora sua competência seja reconhecida por cinquenta e três Estados. Registram-se apenas vinte queixas individuais no Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher e, por fim, os Comitês para Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e para Pessoas com Deficiência, até o presente momento, não receberam nenhuma comunicação (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.220).

O sistema global onusiano é menos flexível. Enquanto uma abordagem judicial dos direitos humanos é apropriada na Europa, mecanismos de revisão entre pares têm melhor desempenho na África (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006, p.162). Os comitês emitem medidas provisionais quando da necessidade de ações urgentes, sob pena da inação causar danos irreparáveis ao peticionário. Geralmente, são concedidas nos casos de pena de morte ou deportação e extradição (SCHMIDT, 2010, p.411)¹⁴, tendo em vista que o mero envio de comunicações individuais não possui efeito suspensivo.

Por questões quantitativas, os comitês dedicam maior parte do tempo para exame dos relatórios periódicos, em detrimento do processo de denúncias individuais. Enquanto o envio destas é numericamente baixo em relação aos primeiros (SMITH, 2010, p.153), requer-se a observância de requisitos formais anteriormente à análise das comunicações, como o prévio esgotamento dos recursos internos.

O ponto fraco da sistemática de queixas (tanto interestatais quanto individuais) consiste na pouca coercitividade das conclusões e comentários emitidos pelos comitês. De modo a encorajar seu cumprimento, desenvolveu-se a prática de supervisão das recomendações, através da instituição de mandatos de relatores especiais. Assim, os relatórios anuais dos comitês à Assembleia Geral da ONU também informam acerca do monitoramento das recomendações feitas aos Estados (SCHMIDT, 2010, p.413)¹⁵.

Por outro lado, quanto mais pontuais e objetivas as observações dos comitês, maiores as chances de coordenação e implementação em âmbito interno. Assim, as cortes nacionais podem utilizá-las como precedentes, ou na formação de jurisprudência (SCHMIDT, 2010, p.415). Os comitês trabalham em conjunto com outras ferramentas de monitoramento regional, não consistindo em instrumento isolado na lógica de proteção internacional.

No sistema interamericano, o caso Maria da Penha é paradigmático e exemplificativo. Após a emissão de recomendações por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no sentido da erradicação da violência contra a mulher, recomendações estas reiteradamente ignoradas pelo Estado brasileiro, as ONGs CEJIL¹⁶, CLADEM¹⁷ e AGENDE¹⁸ apresentaram petição ao CEDAW¹⁹ informando-o acerca do descumprimento brasileiro das suas obrigações internacionais. A partir do comunicado, o governo passou,

¹⁴ *Piandiong et al v The Philippines*.

¹⁵ Todas as decisões dos comitês são publicadas no relatório anual à Assembleia Geral da ONU.

¹⁶ Centro pela Justiça e Direito Internacional.

¹⁷ Comitê para América Latina e Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher.

¹⁸ Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento.

¹⁹ Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, responsável pelo monitoramento da respectiva Convenção.

então, a cumprir, ao menos parcialmente, as diretrizes apontadas pela Comissão (SANTOS, 2007, p.45).

No âmbito da ONU, a ferramenta de queixa individual proporcionou formação e desenvolvimento de jurisprudência essencial à troca de informações entre os sistemas global e regional de direitos humanos. Os órgãos convencionais consideram as decisões tomadas em sede de cortes internacionais, bem como estas consultam a jurisprudência das primeiras, no intuito de iluminar suas próprias decisões (SCHMIDT, 2010, p.417).

Aos que insistem no argumento da soberania dos vereditos internos e no cumprimento de normas internacionais como indicativo de ingerência exacerbada em assuntos estritamente estatais, a necessidade de prévio esgotamento dos recursos internos como requisito para a interposição de denúncias consiste na prova cabal de que, em verdade, sua soberania encontra-se em plena atividade.

Afinal, tão somente após dada oportunidade do próprio Estado investigar, punir e/ou reparar danos eventualmente causados, ou seja, demonstrada sua incapacidade como garante primeiro dos direitos humanos, então a jurisdição internacional é acionada, em consequência do seu caráter complementar. O poder do sistema internacional reflete nos remédios ao seu alcance. A condição de complementaridade ao ordenamento jurídico interno, ao passo que limita seu campo de atuação, ao mesmo tempo fortalece-o, servindo de ferramenta última à proteção dos direitos humanos.

Dentre as opções de comunicação, conclui-se acerca da maior eficácia daquelas emitidas em âmbito regional, por cortes permanentes, cujos poderes materializam sentenças propriamente judiciais, com mecanismos de supervisão das decisões proferidas. No entanto, não pugna-se pela extinção do trabalho dos comitês, que desempenham papel de enorme relevância, não só no que se refere às investigações mas também na formação de jurisprudência internacional.

1.1.6 Emissão de Comentários Gerais²⁰

Prerrogativa de quase todos os comitês, com exceção do Sub-comitê para Prevenção da Tortura e do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, consiste na emissão de diretrizes para aplicação de determinado instrumento internacional. Dessa forma, positiva

²⁰ Adotado em 1989, o primeiro Comentário Geral referia-se aos objetivos do procedimento de envio de relatórios. Desde então, emitiu-se Comentários acerca do direito à educação primária, à alimentação, à saúde, aos direitos iguais entre homens e mulheres, etc. (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.217).

interpretações quando os termos contidos nos tratados são ambíguos e, portanto, abertos a ações distintas (SCHMIDT, 2010, p.408-409).

Não raro a redação de convenções utiliza-se de conceitos vagos, remetendo à possibilidade de aplicações diversas pelos Estados-parte. Daí a relevância dos comentários gerais como método de uniformização de interpretações, inclusive utilizado como jurisprudência por cortes nacionais, muito embora sua observância não seja legalmente obrigatória (SCHMIDT, 2010, p.409).

1.1.7 Investigações

Consistem na possibilidade de iniciar e impulsionar investigações a partir de indicações consistentes de graves e sistemáticas violações aos direitos convencionalmente protegidos. Os Comitês contra Tortura (CAT) e contra a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher são exemplos de órgãos que utilizam esta prerrogativa. O procedimento de averiguação é confidencial e conta com a cooperação do Estado investigado (SCHMIDT, 2010, p.409).

O Comitê, então, designa membros para conduzir o processo de coleta de informações e, ao final, estes emitem relatório com recomendações que, além de transmitido ao Estado interessado, é publicado no informe anual do órgão, após seu consentimento. A título de exemplo, o CAT já conduziu investigações no Brasil, Mexico, Peru, Sri Lanka, Turquia e na ex-Iugoslávia (SCHMIDT, 2010, p.409).

No entanto, o procedimento demonstra-se falho por diversas razões. Seja pela competição com o modelo de investigações especiais do Conselho de Direitos Humanos, cujos relatórios públicos causam maior impacto, seja pelas fraquezas no que se refere à necessidade de consentimento do país investigado, a confidencialidade do processo em si que, conseqüentemente, desmotiva a criação de remédios estatais efetivos para o combate das violações (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.237).

Há também a prerrogativa de investigações preventivas por parte de alguns tratados, como a Convenção Europeia para Prevenção da Tortura, que autoriza o impulsionamento de inspeções não anunciadas, em caso de potenciais situações de risco. Os relatórios e recomendações provenientes da investigação são confidenciais, à exceção daqueles autorizados para publicação pelo próprio Estado (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.236).

Portanto, o espaço ocupado por procedimentos preventivos na ONU é reduzido. Prevalcem os inquéritos produzidos por investigações especiais, no âmbito do Conselho de

Direitos Humanos, em detrimento da possibilidade da sua condução nos comitês instituídos por tratado.

1.2 Eficácia dos mecanismos tradicionais de monitoramento dos direitos humanos

Não raro, os custos políticos e comerciais da não adesão a instrumentos internacionais justificam ratificação meramente simbólica. Em outras palavras, muitas vezes, Estados com histórico de contínuo desrespeito aos direitos humanos aderem a instrumentos internacionais tão somente por questão de *status*, embora haja grande probabilidade de descumprimento dos seus termos, e na certeza do diminuto impacto acerca das revelações das violações porventura constatadas (HATHAWAY, 2007, p.597).

Sob pena de constituir mera retórica, a supervisão da legislação internacional revela-se essencial para corroborar a efetividade do sistema como um todo, utilizando-o como meio de promoção e proteção aos direitos humanos, que depende apenas do comprometimento estatal em usá-lo em sua plenitude, relegando os interesses políticos a segundo plano. Culpar o modelo deste ou daquele mecanismo específico quando, em verdade, sua eficácia depende tão somente da maneira com a qual os Estados o conduzem, representa saída simplista.

Dentre os mecanismos convencionais de monitoramento, destacam-se a sistemática de relatórios periódicos, as denúncias interestatais e as comunicações individuais. A possibilidade de criação de relatorias temáticas ou geográficas, importantes quando da inexistência de tratado sobre matéria específica, são controversas, embora eficientes. Em verdade, os sistemas convencional e extraconvencional “são complementares e convergem no mesmo objetivo: a proteção internacional dos direitos da pessoa humana” (DURAN, 2006, p.14).

A partir da análise da aceitação dos métodos tradicionais pelos Estados, conclui-se que os relatórios periódicos consistem em ferramenta mais utilizada, não obstante as limitações já abordadas. Embora sua criação represente mudança de paradigmas, no sentido de apontar novas tendências na proteção individual dos direitos humanos, por outro lado evidencia falhas inúmeras, como a inaptidão de pronta reação em casos urgentes.

Por sua vez, no que concerne às comunicações estatais, a existência de órgãos judiciais permanentes, como a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional, cujas jurisdições são mais frequentemente acionadas e têm poderes decisórios coercitivos, demonstram maior eficácia, em detrimento da avaliação de queixas por comitês. Quando do esgotamento das vias diplomáticas, os Estados optam pela maior segurança jurídica,

transformando a previsão convencional de queixas em mecanismo último.

Apesar do reduzido número de processos recebidos pela CIJ e pelo TPI, avaliar sua efetividade a partir de critérios estritamente quantitativos diminuiria a qualidade do debate, além de não constituir o foco deste trabalho. No entanto, reconhece-se a enorme contribuição desses órgãos para o sistema de proteção internacional dos direitos humanos. Desse modo, aponta-se para entendimento no sentido da maior efetividade dos tratados que criam tribunais de caráter permanente, ao contrário da previsão de queixas em órgãos quasi-judiciais.

Quanto às investigações, desde que claros os critérios para sua instituição, mostram-se como ferramenta capaz de produzir efeitos concretos, principalmente em decorrência da autoridade do Conselho de Direitos Humanos, cujo trabalho tem potencial de produzir resultados semelhantes aos almejados pelas comunicações interestatais, no entanto de forma menos onerosa para os países envolvidos.

No que tange às comunicações individuais, desenvolve-se pensamento semelhante, concluindo-se pela sua maior eficácia nos sistemas regionais de direitos humanos (a partir de pareceres e sentenças proferidas por órgãos permanentes como as Cortes Europeia, Africana e Interamericana de Direitos Humanos), em detrimento de recomendações emitidas por comitês onusianos. Como coloca Bobbio (2004, p.60):

A proteção internacional é mais difícil que a proteção no interior de um Estado, particularmente no interior de um Estado de direito. Poder-se-iam multiplicar os exemplos de contraste entre as declarações solenes e sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações.

Embora possuam características quasi-judiciais, como julgamento imparcial e independente pelos membros dos comitês, a falta de coercitividade das suas decisões leva os cidadãos a optar por foruns regionais permanentes judiciais. A pouca utilização deste sistema, todavia, é justificado tanto pela falta de conhecimento acerca da sua existência quanto pela insuficiência de recursos, que subutiliza a sistemática de petições individuais (KÄLIN; KÜNZLI, 2009, p.234).

Dessa maneira, a opção por denúncias de violações de direitos humanos nos sistemas regionais simboliza a escolha por mecanismos mais judicializados. A prerrogativa das respectivas cortes, que ultrapassa a emissão de julgamentos de mérito, passando pela elaboração de pareceres consultivos²¹, além das tradicionais investigações e eventuais

²¹ As opiniões consultivas são requeridas tanto no que se refere à interpretação de artigos convencionalmente instituídos quanto à compatibilidade de legislação estatal – portanto, interna - com a respectiva convenção regional. A título de exemplo, entre 1979 e 2009, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu vinte opiniões consultivas. Dentre elas, a maioria requerida por Estados membros, além de algumas pela Comissão

medidas provisionais, concentram poderes em um só órgão, motivo da preferência estatal em acioná-los.

Embora tentadora, a ideia de acesso livre, fácil e irrestrito que os mecanismos de monitoramento transmitem não corresponde à realidade. As cortes regionais levam anos para processar e finalizar demandas que, ademais, requerem implementação pelo próprio Estado condenado. Revolucionários em princípio, as dificuldades de operacionalização das ferramentas de supervisão convencional refletem na sua eficácia.

No entanto, as dificuldades de materialização das conquistas alcançadas, de forma alguma, diminui o valor da mudança de paradigmas consolidada pelo direito internacional, representada pela possibilidade de colocar o Estado na posição de réu, situação há pouco impensável. Ao contrário, potencializa os méritos de um sistema extremamente complexo, que lida com desafios não somente jurídicos mas também políticos, inerentes ao jogo de interesses interestatais. Apesar das idiosincrasias do ordenamento universal, negar sua importância num mundo globalizado significaria o retorno ao estado de natureza internacional.

Em relatório apresentado em 2005 pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan (2005, p.38) reafirma o esgotamento do presente modelo de supervisão dos direitos humanos pelos órgãos convencionais, em decorrência não somente do problemático desrespeito dos prazos de envio de relatórios aos comitês, mas também pela duplicação de tarefas representada pela produção simultânea de documentos que, muitas vezes, confundem-se, bem como a fraca determinação dos Estados em implementar as recomendações recebidas.

Dessa forma, Kofi Annan (2005, p.38) aponta ainda para a necessidade de otimização da eficácia dos comitês, através do empoderamento de ferramentas mais capazes de responder às violações ocorridas no escopo dos direitos sob sua proteção, além da urgência que configura a harmonização dos modelos de monitoramento, através da emissão de guias padronizados para a utilização de toda a logística de tratados, afim de que funcionem como sistema unificado.

A necessidade de remodelagem do sistema de monitoramento é patente e inegável. Conseqüentemente, em 2006, o Conselho de Direitos Humanos criou nova ferramenta com este fim. O Relatório Periódico Universal, cujos objetivos, embora pretenciosos, atendem ao chamado internacional pela instituição de mecanismo universal, periódico e não seletivo,

Interamericana. Treze relacionavam-se à interpretação de artigos da Convenção Americana, quatro a outros instrumentos regionais e, por fim, outras quatro examinavam a compatibilidade da legislação interna com as responsabilidades regionais relativas aos direitos humanos (SHAYER, 2010, p.649).

propõe-se inovador.

Estudado detalhadamente no capítulo seguinte, o RPU é fruto do desenvolvimento e da evolução da antiga sistemática, em especial dos relatórios periódicos. Sem prescindir do trabalho dos comitês, constitui fórum internacional capaz de promover diálogo e debate sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-membros da ONU, proporcionando espaço para a supervisão de recomendações, acompanhamento da implementação de políticas públicas e compartilhamento de experiências entre os Estados.

Dessa forma, após a análise dos mecanismos tradicionalmente utilizados no monitoramento dos tratados de direitos humanos e concluída a necessidade de transformação do modelo de supervisão legislativa internacional, passa-se ao estudo específico do RPU, objeto desta pesquisa, no intuito de avaliar as inovações que, supostamente, agregam características transformadoras à nova ferramenta.

2 RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL (RPU): INOVAÇÕES, PECULIARIDADES E FUNCIONAMENTO

O Relatório Periódico Universal é a nova ferramenta de monitoramento desenvolvida pelo sistema ONU. Iniciativa bastante pretensiosa, consiste no processo através do qual todos os países submetem-se, numa periodicidade de quatro anos, à avaliação do cumprimento dos instrumentos por eles ratificados, juntamente com os princípios da Carta da ONU (1945) e da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), além dos compromissos voluntários que porventura assumiram²².

O primeiro ciclo do RPU ocorreu entre 2008 e 2011. Em sequência, a segunda rodada iniciou em 2012 e estender-se-á até 2016²³. De acordo com o novo mecanismo, os 193 membros das Nações Unidas submeter-se-ão à Revisão, em Genebra, cidade sede do recém criado Conselho de Direitos Humanos (CDH). Assim, avaliam-se quarenta e oito Estados por ano, em três rodadas de dezesseis países (SEN, 2011, p.07).

Ao contrário dos métodos tradicionais, o diferencial do RPU consiste na sessão oral, com duração de três horas, também chamada de diálogo interativo, através da qual Estados observadores e membros do Conselho avaliam e questionam a documentação enviada e compilada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos²⁴ (SEN, 2011, p.07).

Consiste em avaliação por pares, ou *peer review*, característica igualmente inovadora, que permite a avaliação de Estados por Estados (e não por órgãos ou especialistas independentes), com o objetivo de demonstrar tratamento igualitário e na tentativa de ultrapassar as críticas de seletividade e excessiva politização que alcançavam a extinta e sexagenária Comissão (NADER, 2007, p.08).

Os trabalhos das sessões orais são guiados por um grupo de três países, também chamado de *Troika*, selecionados de forma aleatória e com a tarefa de conduzir as atividades de revisão de determinado Estado. Dessa forma, o Relatório Periódico Universal, principal criação do Conselho de Direitos Humanos, tem por escopo proporcionar panorama geral da situação desses direitos nos Estados membros da Organização, utilizando métodos distintos dos então existentes e complementando-os.

²² Resolução A/HRC/5/1.

²³ Abordado mais detalhadamente em tópico adiante, com o fim da primeira rodada, o lapso temporal da Avaliação Periódica modificou-se para quatro anos e meio.

²⁴ A documentação exigida pelo RPU é composta por três partes: o relatório estatal, a compilação de informações pela ONU e a síntese dos relatórios das partes interessadas, como ONGs.

Todavia, antes da descrição do seu funcionamento, expõe-se o contexto a partir do qual surgiu, com a extinção da Comissão de Direitos Humanos e a consequente e automática criação do novo Conselho.

2.1 Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos (CDH)

A estrutura da ONU é composta por órgãos relativamente independentes, que contemplam problemas diversos acerca dos direitos humanos. Cada órgão possui objetivos específicos e delimitados, possibilitando maior eficiência através da divisão do trabalho, não significando que os direitos ali perseguidos são independente mas, ao contrário, interligam-se. Não obstante a instituição de órgãos diversos, percebe-se que a divisão é apenas objetiva, visando a distribuição racional de tarefas, de modo a assegurar o cumprimento da maior quantidade de direitos, no intuito de otimizar a eficácia do sistema.

Assim, dentro dessa estrutura, surge o Conselho Econômico e Social (ECOSOC – *Economic and Social Council*), cuja competência centra-se nas esferas que originaram sua denominação. É formado por cinquenta e quatro membros da ONU, distribuídos de forma a representar a diversidade geográfica da Organização, eleitos pela Assembleia Geral para mandato de três anos, havendo possibilidade de uma reeleição subsequente, de acordo com o artigo 61º da Carta das Nações Unidas²⁵.

O ECOSOC discute uma variedade de temas, no entanto, o cumprimento das suas recomendações não é obrigatório (SHAW, 2008, p.1213). O Conselho pode, a partir dos poderes delegados pelo artigo 62º da Carta das Nações Unidas, inciar e elaborar estudos acerca das temáticas que a ele competem, bem como fazer recomendações à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e aos demais órgãos ou entidades especializadas interessadas. Dentro da sua capacidade de atuação também encontra-se a elaboração de tratados e a convocação de conferências²⁶.

O Conselho, a fim de organizar-se internamente e desenvolver seus trabalhos de forma racional, criou uma variedade de órgãos subsidiários, desde nove comissões funcionais (dentre elas a Comissão de Direitos Humanos, que findou-se em 2006, cedendo lugar ao Conselho de Direitos Humanos) a cinco comissões regionais (na África, Asia e Pacífico,

²⁵ Artigo 61 - 1. O Conselho Econômico e Social será composto de cinquenta e quatro Membros das Nações Unidas eleitos pela Assembleia Geral.

²⁶ Artigo 62 - 1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas.

Europa, América Latina e Caribe e Ásia Ocidental), além de comitês e programas (como o programa de controle de drogas e o programa ambiental). Estabeleceu ainda outros órgãos, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), além de reuniões, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (SHAW, 2008, p.1213).

Como órgão de posição destacada no sistema onusiano, o Conselho Econômico e Social da Assembleia Geral visa promover o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais²⁷ e, dentre outras iniciativas, criou a Comissão de Direitos Humanos, que teve sua primeira reunião em 1947 e extinguiu-se em 2006, quando substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (RAMOS, 2012, p.102).

O objetivo primordial do Conselho é a criação de condições de estabilidade e bem-estar, necessárias para a relação pacífica entre os Estados, baseada no respeito à igualdade de direitos e na livre determinação dos povos (GUERRA, 2011, p.97), na tentativa de demonstrar a interdependência entre paz, desenvolvimento e direitos humanos (NADER, 2007, p.10), pilares da Organização.

Com a união das disposições normativas da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, 1948 - instrumento internacional sem força vinculante ou caráter jurídico, cujo papel consiste em elencar rol de direitos e padrões de comportamentos aceitos pela comunidade internacional), a então existente Comissão, órgão vinculado ao Conselho Econômico e Social, começou a receber petições individuais, a partir de 1967, contendo denúncias relativas a violações de direitos humanos (RAMOS, 2012, p.104).

Nesse contexto e de forma involuntária, iniciou-se processo de proteção extraconvencional dos direitos humanos no âmbito da ONU. A Comissão, criada em 1947 como órgão subsidiário do ECOSOC, tornou-se gradualmente responsável pela apuração das queixas, elaboradas com base nos dispositivos genéricos da Carta da ONU e da Declaração Universal de 1948 (RAMOS, 2012, pp.104-105).

A Comissão transformou-se, então, em organização de referência, tanto para Estados quanto para indivíduos, recebendo reclamações e emitindo conselhos. Seu poder investigativo mostrou-se extremamente eficaz, revelando alguns dos mais terríveis abusos aos direitos

²⁷ Artigo 62 – 2 Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos

humanos, incentivando mudanças e encorajando governos a melhorar seu histórico (GUERRA, 2011, p.99).

Ao contrário dos demais modelos de proteção, fruto da ratificação e incorporação interna de instrumentos internacionais (os mecanismos convencionais), este baseava-se apenas nos fundamentos da Carta da ONU e da DUDH, extraíndo, a partir da sua interpretação, meios de proteção aos direitos humanos, além de promover o dever de cooperação entre os Estados (RAMOS, 2012, p.104).

A atuação da Comissão, todavia, é dividida e analisada a partir de dois momentos. Primeiro, da sua formação até 1967, com característica predominantemente *absenteísta* e, após esta data, com a adoção da Resolução 1.235 pelo ECOSOC, inaugurando a fase *intervencionista* (GUERRA, 2011, p.99). Khona Smith, de forma sucinta e objetiva resume as atribuições da Comissão:

A Comissão de Direitos Humanos foi criada em 1947 com o objetivo de redigir a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Após seu cumprimento, focou na fixação de padrões para o direitos humanos internacionais, apesar de não possuir autoridade para receber denúncias de violações de direitos humanos até 1967. Desde então, vem estabelecendo e administrando um número de mecanismos *extraconvencionais* no intuito de fortalecer os direitos humanos. Sua capacidade de *averiguação* foi expandida com a introdução de *rapporteurs* especiais e grupos de trabalho em países/assuntos determinados (SMITH, 2010, p.60). N. do tradutor

Dentre as atribuições da Comissão, que incluíam a elaboração de estudos e a formulação de recomendações, existiam os procedimentos especiais, públicos ou confidenciais, que consistem na nomeação de órgão especial de *averiguação* de violações de direitos humanos, com abrangência geográfica ou temática (RAMOS, 2012, p.105). Assim, nos moldes das relatorias previstas nos tratados, a Comissão também as instaurava, quando necessário fosse.

A nomeação de relatores especiais (REs) pela Comissão, em áreas como saúde e educação, demonstrou importante valorização dos direitos econômicos e sociais, antes deixados em segundo plano. A primeira relatoria da Comissão referiu-se às violações de direitos humanos cometidas sob o governo de Pinochet. Em 2002, existiam quarenta e uma REs em todo o mundo, elogiadas por seu trabalho investigativo e relatórios detalhados (SHORT, 2008, p.168).

No entanto, o desempenho das relatorias especiais reduzia-se de acordo com a abertura proporcionada pelos países sob investigação, a exemplo da negativa dos Estados Unidos ao acesso à Baía de Guantanamo, quanto às REs cujas temáticas referiam-se à tortura

e à saúde. Assim, havia enorme discrepância entre a quantidade de comunicados enviados e respostas recebidas (SHORT, 2008, p.169).

O capítulo anterior apontou críticas aos mecanismos extraconvencionais de apuração de violações, decorrentes da observação de interesses bilaterais (ou multilaterais) entre Estados e acordos entre ditaduras, projetando barreiras à sua utilização objetiva e ao real compromisso com os direitos humanos. No intuito de corroborá-las e trazê-las a contexto mais específico, nas palavras de Sidney Guerra:

A questão dos direitos humanos ficou por muito tempo ao sabor do interesse de países poderosos, que direcionavam a atuação do órgão para temas que fossem convenientes aos seus objetivos políticos imediatos, negligenciando as violações que ocorriam por todo o mundo. Para se ter uma ideia, nunca foi adotada nenhuma resolução condenando os abusos no Tibet e nada foi feito com relação à situação dos detentos na Baía de Guantanamo (GUERRA, 2011, p.102).

Acusava-se constantemente a Comissão de não manter sistema de avaliações ou revisões periódicas e universais²⁸, restringindo seus trabalhos a questões temáticas ou por países através de procedimentos especiais, com foco único em graves violações aos direitos humanos (SMITH, 2011, p.569). Ao contrário, requeria-se a criação de procedimentos permanentes, instaurados e avaliados por órgãos independentes, em detrimento de processos avulsos.

O desempenho da Comissão era alvo de acusações por parte de Estados pertencentes aos mais variados vieses políticos. Os países que diretamente sofriam seus efeitos apontavam a seletividade na condução dos trabalhos. Por outro lado, Estados que se auto intitulavam democráticos²⁹ manifestavam-se acerca da composição do órgão, em especial após a derrota da candidatura norte-americana, em 2001, e a escolha da Líbia para presidí-la (RAMOS, 2012, p.106).

Portanto, a Comissão sofria indiscutível crise de credibilidade, associada ao clima de insatisfação geral quanto à condução das suas atividades. As duas mais fortes críticas referiam-se ao discurso excessivamente político e a seletividade na atuação, além do inadequado processo de sufrágio dos membros, que permitia a eleição de ditaduras sanguinárias em detrimento da participação de democracias consolidadas (RAMOS, 2012, p.106).

²⁸ O sentido da expressão “universal”, utilizado nesta dissertação para referir-se ao RPU, reflete a abrangência tão somente geográfica, não adentrando na questão dicotômica Universalismo v. Relativismo cultural.

²⁹ Este trabalho não pretende abordar discussões acerca do conceito de democracia e, portanto, reproduz a auto-intitulação disseminada pelos próprios países, não emitindo juízo de valor acerca da sua real significação.

Ademais, o desenvolvimento da Comissão sofreu as dificuldades inerentes ao contexto histórico de divisão política vivido durante a Guerra Fria, momento no qual “uma abordagem ideológica dos direitos humanos criou intenso conflito entre priorizar os direitos civis e políticos, com apoio do bloco ocidental, ou os direitos econômicos e sociais”, de interesse regional do oriente, o que tornava as votações previsíveis, meramente protocolares e alinhadas a ideologias (SHORT, 2008, p.167).

Em decorrência do desgaste da sua imagem, da fragilidade moral e da necessidade de substituição por órgão isento de críticas tão graves, surge o Conselho de Direitos Humanos, em 2006, através da Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU, na tentativa de sepultar os questionamentos referentes à gestão da antiga Comissão e promover as mudanças há tanto requeridas pela comunidade internacional. Muito embora reconheça-se a gravidade dos problemas apontados, necessário lembrar que a Comissão realizou atividades de extrema relevância, dentre as quais se destaca a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (GUERRA, 2011, p.99).

O novo Conselho originou-se a partir da reforma da ONU, em 2005, e da necessidade de reestruturação há muito adiada. O sucesso de órgão deste porte depende mais do esforço coletivo dos membros que dos mecanismos por ele desenvolvidos. Apesar das inúmeras falhas, a ONU tem o que comemorar. Afinal, nas palavras de Jorge Fontoura (2005, p.539), “reiteradamente fracassada em banir a guerra, ela permanece indispensável na busca incessante da paz”.

A transição para o CDH deu-se em momento delicado, de profunda suspeita e desconfiança entre os eixos norte-sul, potencializada pela então recente invasão do Iraque pelos Estados Unidos. Certamente, não configurava contexto ideal para o nascimento de novo órgão de direitos humanos, cuja criação justificara-se a partir da difícil tarefa de superação das falhas do seu predecessor (TERLINGEN, 2007, p.03).

Em verdade, a fragilidade da ONU liga-se umbilicalmente à sua utilização como instrumento político. A criação e desenvolvimento de mecanismos de monitoramento de tratados servem de garantia contratual para sua realização, e inobservâncias neste sentido demonstram tão somente a subutilização do instrumento por parte dos maiores interessados em seu efetivo cumprimento: os Estados-membros.

Apontar a inaptidão de órgãos ou ferramentas internacionais em conduzir agenda clara e precisa sem, no entanto, evidenciar suas reais causas, consiste em argumento vazio. Nada mais significa que a tentativa de camuflar o desinteresse estatal em conduzi-los de forma efetiva, não raro potencializado pela vontade de manipulá-los de acordo com suas

conveniências, descartando-os quando não mais necessários. Em verdade, os principais responsáveis pelo sucesso do novo Conselho de Direitos Humanos são os países que o compõem (NADER, 2007, p.10).

A Resolução que criou o novo Conselho (A/RES/60/251) teve 170 votos favoráveis, quatro votos contra (Estados Unidos, Israel, Ilhas Marshall e Palau) e três abstenções (Irã, Belarus e Venezuela). Característica importante do recém criado órgão é a sua vinculação à Assembleia Geral das Nações Unidas, e não mais ao Conselho Econômico e Social, interpretado como tentativa de uniformizar a apreciação dos direitos humanos, sem a concessão de privilégios (RAMOS, 2012, p.106).

Em evidente colisão com os mecanismos centralizadores e seletivos utilizados pela Comissão, a Resolução mencionou explicitamente a necessidade de sistema universal e periódico de revisão e monitoramento dos direitos humanos e direito humanitário em todos os Estados membros da ONU (SMITH, 2011, p.570). Assim, os princípios norteadores do novo Conselho são: universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade (A/RES/60/251).

A transição da Comissão para o CDH reflete a preocupação na construção de órgãos transparentes. Dentro da divisão de tarefas no sistema onusiano, legítima a criação de mecanismos que contribuam com os objetivos da instituição, bem como necessária sua remodelagem quando constatadas falhas operacionais.

Por definição voluntária, a adesão de Estados à ONU, em teoria, anula qualquer disposição interna contrária, ou menos favorável, ao discurso dos direitos humanos. Portanto, ser membro da Organização implica no compartilhamento de objetivos e na convergência de esforços para o desenvolvimento de políticas públicas com fins semelhantes. Embora o direito internacional caracterize-se pela voluntariedade, a utilização de ferramentas de monitoramento dos compromissos assumidos reforça-os de modo constante.

André de Carvalho Ramos (2012, p.30) coloca que “as obrigações internacionais nascidas da proteção aos direitos humanos só possuem conteúdo real quando o mecanismo de responsabilização por violações é eficaz”. Assim, o descrédito que atingiu a Comissão refletia também nos procedimentos por ela instaurados e justificaram sua extinção, sob pena da existência de órgão figurativo, com poderes limitados e agenda pautada por questões prioritariamente políticas.

Após a análise do processo de extinção da Comissão de Direitos Humanos e a criação do Conselho que o sucedeu, passa-se às minúcias da sua organização e funcionamento.

2.1.1 Composição e Funcionamento do Conselho de Direitos Humanos (CDH)

Como exposto, o surgimento do CDH da ONU é fruto do gradual e crescente descrédito que atingiu seu antecessor, da senilidade do modelo então adotado e da conseqüente necessidade de reformas. Assim, a segunda Cúpula de Chefes de Estado aprovou, em 2005, a criação do Conselho de Direitos Humanos, cujo objetivo primordial é a proteção desses direitos, sem distinções, e de forma universal (DURAN, 2006, p.07).

Com sede em Genebra, na Suíça, o novo Conselho é composto por quarenta e sete Estados³⁰, treze oriundos da África, treze da Ásia, seis do Leste Europeu, oito da América Latina e Caribe e sete da Europa Ocidental e outros Estados, na tentativa de alcançar distribuição geográfica equitativa (A/RES/60/251, §7)³¹.

Na prática, a divisão confere maioria aos grupos africano e asiático (SCHMIDT, 2010, p.394), o que explica o foco das pautas nas questões que envolvem Israel. “Juntos, os países africanos e asiáticos detêm 26 assentos no Conselho, ou seja, mais de 55% do total”. Juntamente com os 8 países da América Latina e Caribe, o percentual sobe para 72% (NADER, 2007, p.10). Daí a necessidade de união política entre a Europa e a América Latina, em assuntos de mútuo interesse (TERLINGEN, 2007, p.05).

Criticado em sede de Comissão, a seletividade e a politização de alianças regionais também apresenta-se no novo Conselho. A Organização da Conferência Islâmica, cujos membros pertencem aos grupos da Ásia, África e Pacífico, desempenham papel proeminente no órgão, possuindo voto decisivo na adoção de resoluções. A título de exemplo, enquanto a situação no Zimbábue passa despercebida, há o claro foco de sessões especiais na temática dos direitos humanos nos territórios ocupados na Palestina (SCHMIDT, 2010, p.398).

Os países que compõem o Conselho elegem-se de forma direta e individual, através de votação secreta, pela maioria dos Estados membros da Assembleia Geral da ONU, para mandato de três anos, com uma possível reeleição subsequente para igual período (A/RES/60/251, §7), o que veda a existência de Estados permanentes em sua composição (DURAN, 2006, p.08).

O mandato é aberto a todos os Estados membros das Nações Unidas. Consideram-se as contribuições voluntárias dos candidatos na promoção e no respeito aos direitos humanos,

³⁰ Embora os Estados Unidos tenham advogado em prol de um órgão menor, argumentando que a adesão de vinte Estados seria suficiente, optou-se por um órgão maior, composto por quarenta e sete países (TERLINGEN, 2007, p.04).

³¹ Disponível no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251_en.pdf>, acesso em 05 Fev 2013.

bem como a ratificação dos principais instrumentos internacionais. O Conselho mantém reuniões regulares. Um mínimo de três sessões ordinárias anuais é estabelecido, totalizando ao menos dez semanas de dedicação às questões de promoção dos direitos humanos. Ademais, admitem-se sessões especiais *ad hoc* a pedido de membro do Conselho, a partir da anuência de, ao menos, um terço dos Estados componentes do órgão (SCHMIDT, 2010, p.394).

No primeiro ano de atividades, o CDH realizou cinco sessões ordinárias, além de quatro especiais, sobre a situação dos direitos humanos na Palestina, no Líbano e em Darfur. Ademais, iniciou os trabalhos para a criação do Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotou a Convenção Internacional para Proteção de todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados e o esboço da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Embora não completamente isento das críticas que afetaram seu antecessor, o CDH é hoje o principal órgão internacional de proteção e promoção dos direitos humanos (NADER, 2007, pp.08-09).

Caso cometam graves e sistemáticas violações, os membros eleitos do Conselho são suspensos, desde que haja votação e aquiescência de dois terços dos membros presentes e votantes da Assembleia Geral (A/RES/60/251, §8). Em março de 2011, tal punição ocorreu pela primeira vez, quando da suspensão da Líbia, por votação unânime, em decorrência da sangrenta repressão aos opositores da ditadura de Kadafi (RAMOS, 2012, p.108).

Esta cláusula, embora inovadora, tem eficácia reduzida, visto a dificuldade de anuência de maioria qualificada na Assembleia Geral. Desse modo, sugere-se que a determinação fique a cargo de especialista independente, ou relator especial por país, como forma de evitar a politização de votações desta natureza (DURAN, 2006, p.9).

No entanto, como já apontado, a problemática das relatorias resta bastante controversa. Ademais, em fórum eminentemente político como as Nações Unidas, a polarização de temas é inevitável e, nesse sentido, votação cujo sucesso dependa de maioria qualificada configura solução pertinente, dificultando a aprovação de questões a partir do exclusivo jogo de interesses.

Ainda assim, é característica inerente ao sistema de votações (sejam elas nacionais ou multilaterais) o envolvimento de movimentos políticos, o que, de modo algum, desmerece os esforços da Organização como fórum promotor dos direitos humanos mas, ao contrário, tão somente potencializa estratégias utilizadas em âmbito interno. Por mais independentes que os relatores especiais sejam, sua escolha e desempenho não raro associam-se a ideologias

políticas. São idiosincrasias não exclusivas de ramo específico do direito (internacional) mas, ao contrário, peculiaridades maximizadas do direito em si.

Posto que uma das mais graves críticas à antiga Comissão centrava-se na escolha dos seus membros, a negociação dos termos nos quais estabeleceu-se o Conselho de Direitos Humanos materializaram-se tão somente após cerca de um ano. As temáticas mais controversas referiam-se aos princípios que guiarão as deliberações do órgão, composição, o estabelecimento de suas funções, incluindo novos procedimentos, e ainda a relação do recém criado órgão com os processos e mecanismos herdados do antecessor (STEINER; ALSTON; GOODMAN, 2007, p.799).

Nas discussões acerca dos critérios impostos aos Estados candidatos a vaga no CDH, cogitava-se a necessidade de ratificação dos principais tratados de direitos humanos, o cumprimento das obrigações de monitoramento internacional, transparência e convite permanente aos relatores especiais, além de não haver condenação recente no âmbito da Comissão (ALSTON, 2006).

Todavia, observou-se que os críticos mais ferrenhos do antigo sistema de eleição não cumpriam boa parte desses requisitos, a exemplo dos Estados Unidos, que não ratificou o núcleo duro dos instrumentos internacionais de direitos humanos. Assim, caso os critérios acima expostos fossem aceitos, corria-se o risco de grandes potências locais, como EUA, China e Austrália, ficarem deslocadas do processo (RAMOS, 2012, p.107).

Percebeu-se, então, que o discurso dos países mais reticentes à eleição dos membros da Comissão não passava de mera retórica, cujo argumento central consistia na distorção do processo, capaz de eleger Estados violadores dos direitos humanos, em detrimento de democracias consolidadas sem, contudo, propor mudanças reais a partir de critérios objetivos (RAMOS, 2012, p.107).

Dessa maneira, pelo receio de tornar grande parte dos Estados inelegíveis através do estabelecimento de requisitos demasiadamente rígidos, elaboraram-se critérios mais genéricos, como o comprometimento com a causa dos direitos humanos e a previsibilidade de suspensão em caso de violações sistemáticas. Instituiu-se, contudo, a necessidade dos Estados eleitos submeterem-se à avaliação pelo Relatório Periódico Universal durante o primeiro ano de mandato.

Philip Alston (2006, p.5) propôs a criação de indexador dos direitos humanos com vistas a medir o grau de responsabilidade dos países candidatos a vaga no CDH. O indexador funcionaria como parâmetro para mensurar o nível de comprometimento estatal com outros

instrumentos internacionais e, ao passo que os incentivaria a participações mais ativas, serviria também como critério objetivo para a escolha dos membros do Conselho.

Embora a disponibilidade do Estado em comprometer-se com a causa dos direitos humanos seja requisito para fins de candidatura ao Conselho, observa-se que a alta quantidade de ações voluntárias apontadas como objetivo raramente contém alguma inovação substancial que já não fosse objeto de obrigações internacionais anteriormente contraídas (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.4).

Em relação aos critérios de admissibilidade no CDH, discute-se acerca da irrelevância de algumas exigências. Por exemplo, é provável que a obrigatoriedade de avaliação do Estado membro pelo Relatório Periódico Universal durante o primeiro ano de mandato não implique na candidatura dos mais notáveis promotores dos direitos humanos (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.3).

Mais cedo ou mais tarde, dentro do lapso temporal de quatro anos, o RPU avaliará todos os Estados, independentemente da composição do órgão. Ademais, é tentador e interessante participar do Conselho na condição de membro - assim como acontecia na Comissão - que encontrar-se entre os Estados observadores. Em resumo, seria utópico vislumbrar situação na qual os maiores violadores de direitos humanos não se candidatassem (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.3).

De qualquer forma, os notáveis violadores sequer candidataram-se à primeira eleição do Conselho, fato atípico se comparado ao mandato da Comissão (SHORT, 2008, p.175). A diminuição da quantidade de países integrantes do novo CDH (47 Estados, em contrapartida aos 53 do antigo órgão), bem como a distribuição mais equitativa, estimula a competitividade. Por outro lado, o número reduzido de candidaturas decorre da cautela quanto ao funcionamento do novo Conselho.

A posição contrária dos Estados Unidos à criação do Conselho e, posteriormente, sua recusa em candidatar-se, muito embora tenha ocupado cadeira de forma quase ininterrupta na antiga Comissão, é curiosa. Acredita-se que tal atitude decorre do receio de possíveis questionamentos acerca das condições de tratamento de suspeitos de terrorismo nas prisões de Guantánamo e Abu Ghraib, além das incertezas que cercam sua influência e desempenho em órgão no qual não exerce poder de veto, como no Conselho de Segurança (SHORT, 2008, p.178).

Ainda no que se refere às atribuições do CDH, prevê-se também o mecanismo de recebimento de queixas (A/RES/60/251, §6º), que consiste no processo através do qual indivíduos e ONGs denunciam violações sistemáticas aos direitos humanos (NADER, 2007,

p.21). No entanto, não seguem de forma direta para o Conselho, passando anteriormente pelo Secretariado do Alto Comissariado, bem como por dois grupos de trabalho (Grupo de Trabalho para Comunicações (ou WGC, na sigla em inglês) e Grupo de Trabalho para Situações (WGS) (SCHMIDT, 2010, p.401).

Cinco especialistas independentes, representantes das regiões parte do Conselho, compõem cada grupo. As denúncias são recebidas e compiladas em lista confidencial de comunicações e transmitidas ao Estado denunciado para o envio de informações e observações. Após exame das respostas e parecer de admissibilidade pelo GTC, o GTS emite relatório para o Conselho de Direitos Humanos com recomendações direcionadas à ação. Conseqüentemente, na sessão seguinte, o órgão aborda a denúncia enviada pelo GTS, (SCHMIDT, 2010, p.401).

Percebe-se aqui outra diferença entre as organizações do CDH e da Comissão. Esta não apreciava denúncias que, por seu conteúdo, competiam a algum procedimento especial ou comitê instituído por tratado já ratificado pelo pretense Estado violador (NADER, 2007, p.21). Modificações aparentemente simples que, doravante, implicam maior utilização do potencial das ferramentas ao seu dispor.

Sem olvidar as importantes reformas pelas quais o CDH passou, sua maior inovação configura-se na criação do mecanismo de Revisão Periódica Universal, através da Resolução n. 5/1 (A/HRC/5/1). A ferramenta materializou os pedidos no sentido de monitoramento com critérios objetivos e universais e a partir dele, todos os Estados membros das Nações Unidas, sem exceções, submetem-se a avaliação periódica, proporcionando panorama geral da situação dos direitos humanos na Organização.

Além da revisão periódica dos Estados, o Conselho deve demonstrar prontidão na resposta a emergências humanitárias (SHORT, 2008, p.177). No entanto, aponta-se para a obsessão do órgão em discussões que giram em torno do Estado de Israel³², em detrimento das violações cometidas pelo lado oposto (Hezbollah), polarizando os debates e, conseqüentemente, mais uma vez ameaçando sua credibilidade, seguindo os passos do antecessor (SHORT, 2008, pp.180-182).

A Resolução A/HRC/S-2/1 do CDH demonstrou-se incapaz de superar as críticas de seletividade e politização da antiga Comissão. Com vinte e sete votos a favor, onze contra e quatro abstenções, a Resolução condenou as graves violações de direitos humanos e direito

³² Dentre as seis sessões especiais convocadas desde a criação do Conselho, quatro dedicaram-se a Israel (SHORT, 2008, p.180).

humanitário cometidas por Israel no Líbano, ao passo que ignorou os abusos do Hezbollah na utilização indiscriminada de foguetes contra os civis israelenses (TERLINGEN, 2007, p.6).

Nesta seara, ressalta-se a necessidade de diálogo e trabalho conjunto entre o CDH e o Conselho de Segurança, visto a estreita relação entre as graves violações de direitos humanos e a manutenção da paz e segurança internacional. Ademais, de grande valia a continuidade e o desenvolvimento do sistema extraconvencional de relatorias especiais, bem como a abertura para a participação de ONGs, que desempenharam papel ativo já em sede de Comissão (DURAN, 2006, pp.14-15).

Anteriormente à abordagem do funcionamento do Relatório Periódico Universal, objeto da presente pesquisa, relevante a análise mais aprofundada de alguns pontos relacionados ao contexto da sua criação, fruto da reforma das Nações Unidas, em 2005, a exemplo da mudança de status do novo Conselho, agora órgão subsidiário da Assembleia Geral.

2.1.2 O Conselho de Direitos Humanos como órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU

A Organização das Nações Unidas assenta-se sob os princípios basilares da promoção dos direitos humanos, do desenvolvimento econômico e social, bem como da paz e segurança internacional³³. No entanto, o ECOSOC e o Conselho de Segurança (CS), responsáveis pelos últimos, sempre ocuparam posição de destaque no sistema. Em contrapartida, a Comissão de Direitos Humanos, órgão incubido da disseminação e proteção destes direitos, era tão somente subsidiária do ECOSOC.

Havia, portanto, grande desequilíbrio de forças entre os órgãos responsáveis pela observância dos princípios institucionais da ONU, muito embora eles estivessem – e estão – interligados. A proeminência conferida ao ECOSOC e ao CS transparecia independência de objetivos que, em realidade, inexistente, como se a paz internacional e o desenvolvimento econômico independessem do respeito aos direitos humanos.

Dessa forma, apesar do preâmbulo da Carta da ONU referir-se à questão dos direitos humanos como matéria prioritária, a Comissão não desfrutava de status equivalente ao CS e ao ECOSOC (SHORT, 2008, p.170). Daí, a vinculação do novo CDH à Assembleia Geral da ONU, e não mais de forma subsidiária a outro órgão, transparecer mudança de paradigmas,

³³ Carta das Nações Unidas - 1945, art. 1º.

além de atestar a relevância e o caráter proeminente de todos objetivos institucionais de forma concomitante.

A Comissão de Direitos Humanos vinculava-se ao Conselho Econômico e Social pelo artigo 68º da Carta das Nações Unidas³⁴. Dentre outras atribuições, o ECOSOC criava comissões no intuito de promover questões relativas a assuntos econômicos e sociais e aos direitos humanos que, em outras palavras, levou ao nascimento da extinta Comissão (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.6).

Em contrapartida, a Resolução 60/251 da Assembleia Geral (AG) da ONU, de 15 de Março de 2006, criou o Conselho de Direitos Humanos, estabelecendo-o como seu órgão subsidiário. No entanto, a AG detém poderes de complementar ou cancelar decisões do CDH, apesar desta interferência implicar na relativização da autoridade do órgão (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.8)³⁵.

Em princípio, pretendia-se que o Conselho ocupasse posição de destaque, de órgão principal e permanente das Nações Unidas, no mesmo patamar e com visibilidade política semelhante ao Conselho de Segurança, ao ECOSOC e à Assembleia Geral. No entanto, as extensas negociações prejudicaram os planos da projeção da sua importância (DURAN, 2006, p.9).

Embora abaixo do inicialmente idealizado, interpreta-se o alto status institucional do Conselho de Direitos Humanos, um dos principais órgãos do sistema onusiano, como afirmação de relevância e prioridade da temática na ONU, corroborado pelos inconvenientes da necessidade de emenda à Carta das Nações Unidas, visto que a antiga comissão vinculava-se ao ECOSOC (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, pp.8-9).

Por um lado, a mera mudança de status não significa, necessariamente, maior eficiência na promoção dos direitos humanos (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, pp.8-9). No entanto, demonstra a intenção de consertar erros do passado e elevar o nível do debate que, por conseguinte, modificará o caminho que esses direitos alcançarão.

³⁴ Artigo 68: O Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos, assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções.

³⁵ Isto foi precisamente o que aconteceu quando o Conselho, depois de esboçada a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, recomendou sua adoção à Assembleia Geral (Resolução 1/2, do Conselho de Direitos Humanos, 29 de junho de 2006). A Assembleia Geral, no entanto, analisou o esboço (Resolução 61/178 da Assembleia Geral, 20 de dezembro de 2006) mas não adotou-a até setembro de 2007, após modificações. Em outras palavras, a Assembleia Geral imediatamente provou não atuar como mero “carimbo”, atitude observada no Conselho Econômico e Social por anos (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.8). N. do Tradutor

A interação entre Assembleia Geral da ONU e CDH demonstra maior envolvimento do primeiro em assuntos relativos aos direitos humanos, além da consequente elevação das tarefas do segundo. Todavia, a estreita ligação entre os órgãos leva à sobreposição de funções, ou ainda à maior politização da temática, tão combatida na extinta Comissão (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.8).

O maior destaque conferido ao Conselho decorre da tentativa de igualar o tratamento dos alicerces ou princípios instituidores das Nações Unidas, que até então priorizava questões relativas à segurança e ao desenvolvimento econômico e social, através do CS e do ECOSOC, enquanto limitava esforços às políticas de direitos humanos.

Aponta-se ainda para a competência do CDH na apuração de violações aos direitos humanos e ao direito humanitário, ocorridas durante conflitos armados, através de relatorias especiais. Embora os Estados Unidos oponham-se a esta tese, investindo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, demais organizações não governamentais e advogados militares na tarefa, existe claro entendimento no sentido da complementaridade desses direitos, tornando o CDH órgão competente para as investigações (ALSTON; FOSTER; ABRESCH, 2008, p.184).

Todavia, o desempenho de organismos e ferramentas internacionais não depende, de modo exclusivo, da criação ou mudança de status de seus órgãos. A condução das temáticas de direitos humanos liga-se mais à maneira e à disposição dos Estados em direcioná-las e menos às formalidades institucionais e, nesse aspecto, a diversidade geográfica e ideológica dos membros do Conselho influencia de modo mais direto suas políticas e, conseqüentemente, nos resultados obtidos.

Na oficina para discussão dos dois primeiros anos do Conselho de Direitos Humanos, organizada pelo *European University Institute*, *Istituto Affari Internazionali* e o *Institute for Human Rights*, na *Åbo Akademi University*, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos lembrou aos participantes que a ineficiência das políticas da antiga Comissão foi fruto da inabilidade da comunidade internacional em conduzir seus compromissos.

[...] foi a inabilidade da comunidade internacional em respeitar seus compromissos que causou as contínuas decepções frente ao trabalho da Comissão. Em outras palavras, foram os Estados membros das Nações Unidas que falharam, não a estrutura institucional que eles criaram (LEMPINEN; SCHEININ, 2007, p.8) N. do tradutor.

Assim, culpar unicamente a lógica institucional de organismos que demonstraram incapacidade no desempenho das suas atividades é argumento simplista e vazio.

Convenientemente, esquece-se que as instituições guiam-se pelas políticas externas dos Estados que os comandam quando, em verdade, o real objetivo da sua eleição (promoção e proteção dos direitos humanos) é, por eles próprios, deixado em segundo plano.

Em teoria, os mandatos não constituem extensão dos interesses estatais. Ao contrário, representam o compromisso independente com o desenvolvimento de mecanismos que contribuam para o debate em torno dos direitos humanos. Em outras palavras, a falência das instituições é reflexo direto da incompetência dos Estados que as governam, e não apenas dos órgãos em si.

2.2 Funcionamento do Relatório Periódico Universal

O Relatório Periódico Universal é o instrumento mais inovador do CDH (NADER, 2007, p.16), cujo objetivo central é o monitoramento geral da situação dos direitos humanos no âmbito da ONU. Desse modo, supervisiona o progresso estatal numa periodicidade quadrienal, acompanhando a implementação de novas políticas públicas nos Estados membros, além das recomendações aceitas durante o processo.

Almeja constituir ferramenta útil, objetiva, não seletiva, universal e transparente no monitoramento dos direitos humanos (ABEBE, 2009, p.1). Desenvolveu-se a partir das críticas à seletividade geográfica dos procedimentos conduzidos pelas Nações Unidas, que focavam em Estados predeterminados pelo interesse político, olvidando a real necessidade de acompanhamento desses direitos em localidades diversas.

A Revisão materializa método de diálogo e debate, cuja logística complementa o trabalho dos órgãos de monitoramento instituídos por tratados, identificando brechas que ajudem os Estados no aperfeiçoamento do trato interno de questões relativas aos direitos humanos (SCHMIDT, 2010, p.395). Dessa forma, o RPU soma esforços aos métodos tradicionais sem, no entanto, inutilizá-los.

O RPU consiste, concomitantemente, em processo e mecanismo. Este acontece em Genebra, em momento posterior ao primeiro, esmiuçado mais adiante. Por sua vez, o processo é parte mais ampla e projeto maior, iniciado antes da reunião em Genebra, com a elaboração da documentação enviada para análise e discussão, estendendo-se além dela (SEN, 2011, p.7).

A Revisão Periódica é procedimento mais extenso e complexo que os mecanismos tradicionais, não limitando-se ao mero envio cartorário de documentos a órgão responsável por sua análise e posterior emissão de recomendações, mas consiste em ferramenta através da

qual o progresso e o desenvolvimento dos direitos humanos é avaliado sem atrasos e de acordo com agenda predeterminedada.

Os três documentos base que viabilizam a Revisão Periódica são: o relatório estatal (vinte páginas); a compilação de informações da ONU, de responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (dez páginas) e, por fim, relatórios de partes interessadas (dez páginas), como ONGs, que permitem o acesso a visões de organismos fora da máquina estatal, olhares externos que enriquecem o debate, completando o arcabouço escrito da Avaliação (RATHGEBER, 2008, pp.2-3).

Enquanto o relatório estatal aponta as conquistas e dificuldades no processo interno de efetivação dos direitos humanos, a compilação de dados fornecidos pelos órgãos de monitoramento dos instrumentos onusianos conjuga recomendações e comentários feitos pelos comitês, bem como por relatores especiais (SCHMIDT, 2010, p.396). Por sua vez, a documentação proveniente de outras partes interessadas, também compilada pelo Alto Comissariado, completa e diversifica o arcabouço informativo objeto da Revisão.

Percebe-se que os trabalhos dos comitês instituídos por tratados e o RPU complementam-se, visto que os primeiros contam com a *expertise* de especialistas investidos especificamente nesta tarefa, enquanto a avaliação dos Estados pelo Relatório é feita por pares (ou *peer review*). Dessa maneira, entende-se que o novo mecanismo não extingue a viabilidade e a importância dos seus predecessores mas, por outro lado, completa-os.

Apesar da larga utilização do termo “revisão por pares” durante as negociações do RPU, a Resolução 60/251 adotou a expressão “revisão periódica”. A escolha do último ultrapassa preferências gramaticais, e denota a não exclusividade dos Estados na condução do processo, que baseia-se em outras fontes, como informações fornecidas por organizações de direitos humanos, ONGs e comitês, apesar destes não intervirem diretamente nos debates orais (JONAS, 2010, p.28).

Os três atores centrais do RPU, responsáveis pelo processo em nível nacional são, além do Estado, ONGs e demais organismos de direitos humanos interessados (SEN, 2011, p.3). A abertura e o encorajamento à participação de outras instituições almeja a elevação do nível do debate, o qual restaria prejudicado em caso de monopólio estatal na fase de elaboração documental.

O envio de relatórios para avaliação de comitês não constitui novidade nos procedimentos usuais dos já existentes mecanismos de monitoramento. Porém, o RPU inova ao prever debates orais, sessões nas quais os Estados são presencialmente questionados acerca das temáticas constantes ou omissas em seus respectivos relatórios. Consiste, então, em fórum

promotor de diálogo no intuito de acompanhar o trato dos direitos humanos nos Estados membros da ONU.

Durante o diálogo interativo – com duração de três horas – o Estado sob revisão (SuR)³⁶ responde aos questionamentos levantados a partir da análise do seu relatório. Membros do Conselho de Direitos Humanos e Estados observadores participam do debate direcionando perguntas ou fazendo sugestões, após inserir seus nomes em lista organizada para estabelecer critério de participação nas sessões (SEN, 2011, p.7). As ONGs não têm voz no diálogo, todavia nada impede sua presença na Revisão³⁷.

Os debates acontecem a portas abertas. Do contrário, haveria mera repetição do procedimento 1503, oportunidade na qual os Estados violadores sentiriam-se mais a vontade para defender-se ou simplesmente omitir explicações aos questionamentos, situação incapaz de gerar resultados práticos (DURAN, 2006, pp.11-12). Nesse sentido, o RPU constitui exercício dinâmico, que requer atenção e efetivo compromisso dos Estados.

Durante o processo, um grupo de três Estados (ou *Troika*), selecionados de forma aleatória e que, em princípio, inclui um membro da região do Estado sob avaliação, conduz o SuR (SEN, 2011, p.07). No entanto, o Estado reserva-se ao direito de rejeitar um dos membros sorteados³⁸, bem como os países escolhidos podem negar-se a participar de *Troika* específica (RATHGEBER, 2008, p.2).

A *Troika* serve de facilitadora das perguntas escritas feitas pelos Estados, através do Secretariado do Conselho de Direitos Humanos, transmitidas com antecedência mínima de dez dias ao debate. Funciona também como supervisora do tempo disponível durante o diálogo interativo, bem como das recomendações emitidas ao Estado (RATHGEBER, 2008, p.2).

O SuR e a *Troika* encontram-se antes e durante a revisão e juntos discutem acerca do processo, no qual esta adianta-se às questões ou comentários de outros Estados, previamente submetidos ao diálogo, e também elaboram opções de respostas às recomendações feitas ao SuR (SEN, 2011, p.7).

Após a revisão, a *Troika* submete relatório contendo resumo dos debates, recomendações e respectivas respostas, que será adotado pelo grupo de trabalho. O relatório final é enviado à seguinte sessão ordinária do Conselho, e servirá de base para a próxima revisão do Estado (SCHMIDT, 2010, p.396).

³⁶ *State under Review*.

³⁷ Para organograma das atividades das ONGs no RPU: <http://www.upr-info.org/IMG/pdf/timeline_ngo_participation_e.pdf>, acesso em Jan. 2014.

³⁸ Até o momento, poucos foram os nomes rejeitados por algum SuR.

Assim, o RPU é composto por quatro fases, quais sejam: a coleta de informações acerca da atual situação dos direitos humanos no Estado; o diálogo interativo, ou fase oral da revisão no grupo de trabalho³⁹, conduzido pela *Troika*; a adoção do relatório final, incluindo recomendações ao Estado; e, por fim, o acompanhamento da revisão em âmbito estatal (ABEBE, 2009, p.7). Para melhor visualização do processo do RPU, adapta-se o seguinte quadro:

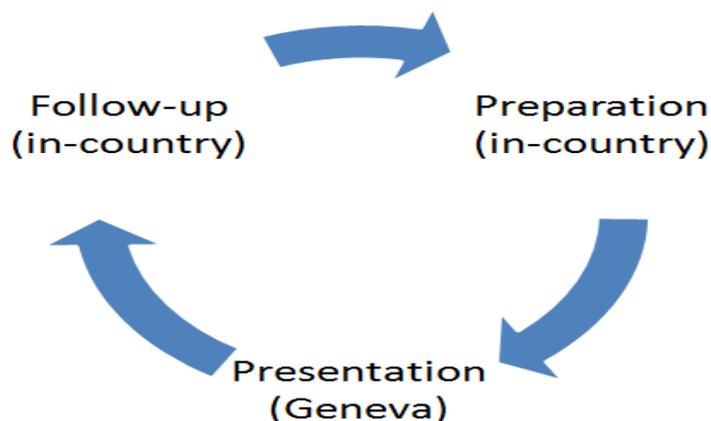


Figura 1 – Fluxo das atividades relativas ao RPU
Fonte: Sen, 2011, p.9

O Estado é soberano para determinar quais recomendações, emitidas no diálogo, aceitará ou rejeitará. Nos debates dos grupos de trabalho, os países aconselham acerca da implementação das recomendações, e as organizações interessadas colocam seus serviços e fundos à disposição. A adoção do relatório oficial ocorre dois dias depois. O documento é redigido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e detalha as discussões e respostas dadas pelo SuR, bem como as recomendações feitas no grupo (SEN, 2011, p.8).

A última fase do mecanismo envolve a consideração do relatório do Estado pelo plenário do Conselho de Direitos Humanos (na sessão seguinte à revisão), durante a qual o SuR tem a oportunidade de pronunciar-se e responder perguntas, enquanto outros países fazem observações. Esta é a sessão em que organismos interessados fazem contribuições orais, ponto no qual o relatório ou documento final é adotado, incluindo compromissos e ações voluntárias do Estado (SEN, 2011, p.8).

O RPU não é fruto do sistema de tratados e, portanto, não se limita à aplicação de instrumento específico, mas cobre rol de direitos e padrões internacionais infinitamente

³⁹ Chamado de UPR *Working Group*.

maior. De acordo com a Resolução 5/1 que o instituiu, o mecanismo engloba a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os tratados internacionais que o Estado ratificou, além dos demais compromissos voluntários que porventura assumiu, inclusive aqueles decorrentes de possível candidatura ao Conselho (ABEBE, 2009, pp.5-6).

O Relatório Periódico é, portanto, ferramenta extraconvencional e possui características próprias, diferindo dos mecanismos convencionais de monitoramento. Nas palavras de Allehone Mulugeta Abebe (2009, p.8), Primeiro Secretário da Missão Permanente da Etiópia em Genebra:

Uma larga diferença entre o RPU e os mecanismos de monitoramento de direitos humanos baseados em tratados aparece quando nos deparamos com questões tais como a preparação do relatório, a conduta durante a revisão e a sua base normativa. O RPU é, primariamente, um mecanismo de supervisão intergovernamental e, por isso, um empreendimento político profundo. O RPU também se distingue da função de monitoramento dos órgãos instituídos por tratado, cujos membros são *experts* individuais com mandato para investigar a implementação de compromissos advindos desses instrumentos. Ao contrário dos procedimentos adotados por esses mecanismos, o conjunto normativo do RPU, qual seja, as Resoluções 60/251, da Assembleia Geral, e 5/1, da Comissão, deliberadamente excluem o trabalho de *experts* em direitos humanos em participar diretamente no processo de revisão. No RPU, os Estados estão no comando, são os fornecedores primários de informação, revisores e consolidadores do próprio relatório. N. do Tradutor

Portanto, as diferenças iniciam-se logo na preparação do relatório, cuja base normativa abrange número significativamente maior de obrigações, e passa pela condução do processo de revisão, guiado pelos próprios Estados, incluindo fase oral, de acordo com o sistema de *peer review*, e na qual todos os membros das Nações Unidas são questionados acerca das temáticas referentes à promoção e proteção dos direitos humanos em âmbito interno.

No RPU, os Estados conduzem os trabalhos e ocupam posição de destaque no seu desenvolvimento, ao contrário do que ocorre na sistemática convencional de tratados, que prevê a escolha de especialistas independentes, que exercem cargos a título individual, ou seja, não vinculados à política de seu Estado de origem. O protagonismo estatal é justamente um dos pontos fortes do RPU, com potencial para derrubar o argumento da tão criticada seletividade na condução das demais ferramentas.

Embora hajam consistentes diferenças entre os procedimentos do Relatório e do sistema convencional de monitoramento, aquele não anula a necessidade do último mas, ao contrário, completa-o. Sempre que possível, as recomendações provenientes dos debates no RPU comunicam-se com as sugestões previamente emitidas por comitês, procedimentos

especiais e outros compromissos decorrentes de obrigações internacionais. Ademais, a compilação de informações da ONU utilizada na Avaliação inclui, em forma de lembrete e pressão, as recomendações dos comitês ainda não implementadas pelo Estado sob revisão.

Ainda sob a égide da Resolução 5/1, os objetivos da Revisão Periódica incluem a melhoria da situação dos direitos humanos, a avaliação das conquistas e dos desafios encontrados para o cumprimento das obrigações internacionalmente adquiridas, a elaboração de recomendações objetivas, que ajudem no desenvolvimento de projetos concretos, o compartilhamento de práticas e a cooperação com outros órgãos convencionais.

Os debates orais representam valiosa oportunidade para troca de informações e programas interestatais. Assim, o RPU inova no sentido de proporcionar espaço para diálogo entre iguais, entre Estados que possuem os mesmos objetivos e enfrentam dificuldades similares, no intuito de promover o respeito aos direitos humanos nos âmbitos interno e internacional.

Introduz ainda aspectos únicos, como o largo arcabouço jurídico considerado para fins de supervisão, na condução da ferramenta pelos próprios Estados e na divisão do mesmo espaço geográfico para discussões entre potências (mundiais ou locais) e demais países, todos participantes de escrutínio oral semelhante, cujo igual dever de resposta aos questionamentos e observações apontadas durante o diálogo é característica singular.

As Nações Unidas possuem fundos de ajuda para Estados nos quais a questão financeira constitui óbice à proteção e promoção dos direitos humanos. A fase da implementação dos compromissos e recomendações, que segue Genebra, logo se transformará na preparação para o próximo ciclo do Relatório Periódico Universal (SEN, 2011, p.8), daí a importância de encarar o RPU como processo integrado, no qual o sucesso do todo depende do desempenho conjunto das partes.

As dificuldades na formação de delegação multidisciplinar não é problema exclusivo das atividades relativas ao RPU, mas também, a título de exemplo, para a manutenção de representantes em Genebra para o desenvolvimento de tarefas no âmbito da OMC, em suas reuniões simultâneas (CAPUCIO, 2012, p.134). Assim, acusa-se o elitismo do sistema internacional e, conseqüentemente, a necessidade de organização de fundos específicos de auxílio às missões de países menores.

Demonstrado o funcionamento do Relatório, passa-se à questão da participação dos atores no processo.

2.2.1 Participação do Estado, ONGs e outros organismos interessados

Qualquer mecanismo que vise o monitoramento dos direitos humanos tem na participação da sociedade civil, através de movimentos sociais, ONGs e demais instituições, ferramenta essencial. Assim, considerando que o início do exercício do RPU acontece dentro próprio Estado, o engajamento da sociedade é imprescindível para otimizar os resultados do processo. A título de exemplo, no sistema regional interamericano, estima-se que ONGs sejam responsáveis por cerca de 90% dos casos apresentados à Corte IDH (SANTOS, 2007, p.39).

No entanto, a falta de conhecimento acerca da existência e do funcionamento do RPU impossibilita maior participação que, desse modo, restringe-se aos representantes estatais, ONGs credenciadas pelo ECOSOC e outras poucas organizações. No que concerne à preparação interna, a partir da experiência de Gana, tem-se que a colaboração dos diversos departamentos de Estado dá-se mais facilmente caso haja maior apoio do governo central (KEELSON, 2011, pp.14-15).

Dificuldades na obtenção de dados através do setor público são minimizadas através do apoio político expresso e da demonstração do interesse estatal na elaboração dos documentos enviados à Genebra. Afinal, quanto mais diversificada a coleta de informações pelos departamentos estatais, maiores as chances da revisão efetivamente contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas, real objetivo do RPU.

Idealmente, a composição da delegação estatal para apresentação do relatório em Genebra incluiria diplomatas, membros do Estado, além de demais autoridades que auxiliem e contribuam para os trabalhos. Em resumo, equipe cuja característica principal seja a multidisciplinaridade e a comunicação de funções, capaz de exteriorizar aspectos diversificados da atuação estatal, em todos os níveis.

O *lobby*, prática corriqueira no jogo político interno, também é observado em Genebra, entre organizações de direitos humanos e representantes de outros países, no intuito de conquistar apoio a causas específicas. Algumas ONGs do Canadá, por exemplo, distribuíram *briefings*, questões e recomendações a membros de outros Estados, as quais foram utilizadas durante o diálogo interativo (LANGTRY, 2011, p.25).

O sucesso do *lobby* depende, entre outros fatores, da disponibilidade temporal e financeira desses organismos em enviar e custear delegação não somente durante o período da Revisão, mas também nas semanas que a antecedem. A problemática dos altos custos, como já abordada, não é preocupação exclusiva dessas entidades, incluindo principalmente os

Estados menores, com recursos mais limitados. Como apontado por Lucia Nader (2007, p.10), os desafios das ONG são inúmeros:

Inúmeros são os desafios para participação das ONGs, destacando-se (1) o difícil processo de obtenção de status consultivo para aquelas que ainda não o possuem; (2) os altos custos financeiros e a falta de disponibilidade de quadros para participar das sessões em Genebra; (3) a falta de capacitação sobre o funcionamento e modos de ação no CDH; (4) a falta de acesso à informação, incluindo as barreiras linguísticas e (5) a dificuldade em enxergar benefícios concretos dessa participação para o trabalho do dia-a-dia em seus países de origem.

A criação de fundos especiais para ampla participação estatal é ideia a se desenvolver, principalmente no que se refere àqueles cujos custos destinados à elaboração do relatório e envio de delegação à Genebra representaria fardo demasiado e desproporcional. Ainda, considerando que relatório deste porte deve contar com a participação da sociedade, pertinente a extensão dos fundos a ONGs e demais organismos interessados.

Apesar das dificuldades quanto à burocracia do credenciamento de ONGs, existe claro incentivo por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para que os Estados utilizem suas informações nos relatórios oficiais enviados a Genebra. Isso evidencia a intenção de desenvolver o RPU como ferramenta democrática, além de demonstrar abertura não observada em outros órgãos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), cujo mecanismo de solução de controvérsias admite tão somente a participação de ONGs como *amici curiae* (SANCHEZ, 2006, p.112).

Como previsto, em 2011 ocorreu a revisão do Conselho de Direitos Humanos, cinco anos após o seu estabelecimento, momento no qual apontou-se a necessidade de maior engajamento das ONGs. Estas queixaram-se da pouca antecedência com a qual são informadas acerca dos encontros e sessões do CDH, bem como da relevância da ênfase do seu papel pelo órgão, não suficientemente abordado (MCMAHON, 2011, p.5).

Além da participação nos documentos enviados à Revisão e durante o diálogo interativo, o relatório final elaborado pela *Troika*, resultado dos debates e utilizado na sessão ordinária subsequente à avaliação pelo Conselho de Direitos Humanos, contém informações emitidas por ONGs e demais organismos interessados (SCHMIDT, 2010, p.396), demonstrando seu trabalho efetivo em todas as fases do processo.

2.2.2 Críticas e sugestões de aprimoramento do RPU

Findado o primeiro ciclo da Revisão Periódica (2008-2011) e, portanto, em plenas condições de realizar avaliação fática do desempenho e da utilização do mecanismo como forma de proteção dos direitos humanos, adotou-se a resolução 16/21, em 25 de março de 2011 (A/HRC/RES/16/21), que contém novas modalidades de funcionamento do Conselho de Direitos Humanos e do RPU.

As principais mudanças referem-se ao número de sessões por ciclo (14) e a quantidade de países avaliados por sessão (14), bem como a nova duração da Revisão (três horas e meia, na qual concede-se setenta minutos para o SuR e cento e quarenta minutos para outros Estados) (§ 3ºA/HRC/RES/16/21 e partes I e III da decisão A/HRC/17/L.29).

Ademais, de acordo com os parágrafos 3º e 18º da A/HRC/RES/16/21, os ciclos subsequentes durarão quatro anos e meio, e encoraja-se os Estados a emitir relatório voluntário ao Conselho de Direitos Humanos no meio tempo entre a última e posterior Revisão em Genebra, demonstrando os avanços efetivos em torno das recomendações anteriormente recebidas.

As transformações pelas quais o processo passou evidencia o ambiente democrático do CDH, não receoso em promover mudanças quando necessário se faça. Dada a natureza consensual dos procedimentos ligados ao Conselho, não surpreende sua característica mais evolutiva que revolucionária (MCMAHON, 2011, p.9).

Além de universal e inovador, o RPU constitui fórum de compartilhamento de boas condutas. Os Estados levaram-no a sério, a ponto de nenhum recusar ser avaliado (MCMAHON, 2011, p.4), embora constitua ferramenta complexa e exija efetivo engajamento estatal. Em contrapartida, a demanda em prol do sucesso do RPU pressupõe, além da ação conjunta e articulada com demais organismos, recursos e esforços não raros fora do alcance de seus atores.

A partir da experiência dos países membros da Comunidade das Nações, observa-se que muitos departamentos de Estado, bem como ONGs, não contrataram servidores adicionais para ajudar na compilação de informações para o RPU. Ademais, ministérios com a tarefa de coletar material para o processo evidenciam os desafios de coordenação e junção de informações frente às limitações de pessoal e de comunicação entre as partes envolvidas (SEN, 2011, p.9).

No entanto, a ampliação dos quadros estatais e organizacionais, seja para compor equipe voltada à elaboração do relatório ou com vistas a participar da delegação, em Genebra,

requer treinamento adequado e, portanto, a utilização de verbas adicionais, muitas vezes indisponíveis.

O fortalecimento pessoal das delegações varia de acordo com a disponibilidade monetária posta a serviço do mecanismo, o que leva a disparidades quantitativas entre os Estados, baseada, dentre outros fatores, em aspectos econômicos. No intuito de superar as dificuldades enfrentadas por delegações pequenas e limitadas, a utilização de vídeo conferência nos diálogos interativos representa solução viável, facilitando a participação de Estados menores e cujos recursos financeiros constituem barreira à efetiva presença no mecanismo (NARAIN, 2011, p.24).

Outra dificuldade observada no primeiro ciclo do RPU foi o limite de cinco páginas concedido para o relatório das organizações de direitos humanos (NHRIs)⁴⁰, submetido com meses de antecedência ao relatório estatal. Tal limitação reduz as condições de aprofundamento e detalhamento de denúncias que, em consequência, focam prioritariamente nas graves e sistemáticas violações (MOHAMMED, 2011, p.18).

Por sua vez, ONGs apontam os altos custos e a excessiva burocracia como maiores entraves à sua efetiva participação. Muitas encontram dificuldades na manutenção de atividades cotidianas, inviabilizando o destinamento de recursos exclusivos à Revisão. Embora exista fundo de assistência para participação de Estados, este não estende-se às ONGs. No entanto, espera-se que o Conselho de Direitos Humanos assim o faça em breve (KHOO, 2011, p.26).

Ademais, apenas ONGs previamente credenciadas pelo Conselho Econômico e Social participam do RPU, procedimento que não é simples e leva cerca de dois anos para concluir-se. Em primeiro plano, faz-se necessário que a ONG legalize-se formalmente em seu Estado de origem, ou seja, aquelas não credenciadas a tempo não têm outra opção senão utilizar-se e confiar nos esforços daquelas que lograram êxito no registro (KHOO, 2011, p.27).

O tempo de dois minutos concedido para a submissão oral das ONGs é insuficiente para a colocação de questões mais complexas. Fazer-se presente em Genebra duas ou três semanas antes da apresentação certamente resultaria em *lobby* bem mais sucedido. No entanto, como exposto, nem sempre esta configura possibilidade real, devido ao alto custo financeiro de estadas prolongadas (KHOO, 2011, p.27).

A participação de ONGs no processo do RPU, trazendo as discussões para o plano concreto, compara-se a iniciativas de outros órgãos de proteção dos direitos humanos, como o

⁴⁰ *National Human Rights Institutions*, que não confundem-se com Organizações não Governamentais (ONGs).

Tribunal Penal Internacional, que prevê a participação das vítimas durante a fase de inquérito, inclusive publicisando o início dos procedimentos perante o Tribunal, particularmente no local onde as vítimas podem ser encontradas (GONZÁLEZ, 2006, p.24).

A organização da ordem dos países interessados em emitir recomendações, através da inserção de seus nomes em lista (por ordem de chegada), é questão das mais problemáticas. Na revisão do mecanismo, em 2011, abordaram-se possibilidades de modificação no formato, que beneficiava a manipulação das recomendações por parceiros regionais, promovendo clara troca de favores e reduzindo a eficácia dos procedimentos.

Como observado na revisão da Malásia, as missões dos Estados formavam filas a partir das 5:45 da manhã. Oitenta e três países inseriram nome na lista mas, devido ao limite de tempo, somente sessenta falaram. Destes, quarenta e quatro são membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático, da Organização da Conferência Islâmica ou do movimento dos não alinhados (KHOO, 2011, p.27).

A “ajuda” das nações amigas no diálogo interativo, em verdade, prejudica a lógica do RPU, pensado como forum proporcionador de trocas de experiências, sucessos e dificuldades na promoção dos direitos humanos. A livre participação de países que efetivamente contribuam com recomendações pontuais é o objetivo primordial do processo. Elogios e incentivos para compartilhamento de boas práticas são bem vindos. No entanto, o foco do mecanismo consiste no aperfeiçoamento da situação desses direitos em âmbito interno e, para tanto, críticas e sugestões melhor contribuem para este fim.

Assim, de acordo com a parte IV da decisão A/HRC/17/L.29, disponibilizar-se-á a lista na segunda-feira antecedente à sessão do grupo de trabalho. Para cada revisão, os nomes serão dispostos em ordem alfabética inglesa e o início da lista será sorteado, podendo os Estados trocar lugares. Todos falarão e, se necessário, reduzir-se-á o tempo para dois minutos, ou ainda dividi-lo-á igualmente pelos cento e quarenta minutos alocados para o debate.

A união de blocos regionais é de extrema utilidade para o compartilhamento de experiências entre aqueles que convivem em realidade semelhante. Nesse contexto, desde 2008, a Unidade de Direitos Humanos⁴¹ contribuiu para a realização de oito seminários, em diferentes regiões da Comunidade de Estados (*Commonwealth of Nations*), para prepará-los, juntamente com ONGs e outros NRHIs, para a condução do RPU (SEN, 2011, p.3).

Esses seminários permitem o aprendizado mútuo, tanto em termos de funcionamento do mecanismo quanto no que tange às dificuldades na implementação de recomendações.

⁴¹ *Human Rights Unit (HRU)*.

Portanto, constituem espaço menor e mais íntimo, utilizado por parceiros regionais para fomentar o debate acerca do Relatório, tanto pelo fato deste ser mecanismo minucioso e, muitas vezes, complicado, quanto pela necessidade de transformar as recomendações em resultados práticos.

Embora o RPU constitua espaço de compartilhamento de boas práticas através da emissão de recomendações, é preciso racionalizá-las de modo coerente. Nas nove primeiras sessões, emitiu-se 14.435 recomendações, totalizando média de 1.600 por sessão, aproximadamente 100 por Estado (MCMAHON, 2011, p.9). No entanto, o elevado número não necessariamente reflete praticidade e consistência de conteúdo, tão importantes para sua efetiva implementação.

Então, sugeriu-se sua organização racional de modo a potencializá-las, através da junção de recomendações semelhantes ou até na divisão por temas ou prioridades (urgências), proporcionando visão mais ampla acerca do campo de atuação estatal a partir das problemáticas apontadas na Revisão (MCMAHON, 2011, p.4).

As recomendações menos aceitas no RPU são inversamente proporcionais à sensibilidade e o peso político das temáticas nos Estados. São elas: pena de morte (20%), direitos sexuais (30%) e recomendações provenientes de procedimentos especiais (50%). Por outro lado, as mais comumente identificadas relacionam-se à adesão a tratados de direitos humanos (19%), direitos das mulheres (17%) e direitos das crianças (15%). Em números totais, Ásia (31%) e África (27%) receberam mais recomendações que o GRULAC⁴² (16%), WEOG⁴³ (14%) e EEG⁴⁴ (12%) (MCMAHON, 2011, p.10).

O fim do primeiro ciclo proporcionou levantamento de dados essenciais para o aprimoramento do mecanismo. Tão importante quanto implementá-lo, o aperfeiçoamento da ferramenta garante sua perpetuação como instrumento de supervisão efetivo dos direitos humanos, maior inovação do Conselho de Direitos Humanos e resultado do clamor internacional pela modificação dos modelos até então existentes.

2.3 Relatório Periódico Universal: apenas mais do mesmo?

Como abordado, o RPU consiste na tentativa de remodelagem das ferramentas de monitoramento das obrigações internacionais adquiridas pelos Estados membros das Nações Unidas. Reflexo da necessidade de aprimoramento dos mecanismos existentes sem, contudo,

⁴² *Group of Latin America and Caribbean Countries.*

⁴³ *West European and other Groups.*

⁴⁴ *Eastern European Group.*

prescindí-los, o Relatório é fruto do crescente desejo da sociedade internacional por avaliações universais, não descriminalizantes, periódicas e permanentes.

Embora represente o estágio atual da evolução da sistemática de supervisão convencional dos direitos humanos, notadamente do envio de relatórios periódicos, o RPU surge da extraconvencionalidade, ou do direito costumeiro internacional, respondendo às críticas e anseios da comunidade onusiana pela adoção de modelo imparcial de revisão, através da sistemática de *peer review*.

Certamente, constitui obrigação adicional aos Estados, sobretudo para aqueles cujos recursos financeiros representa barreira à efetiva participação no processo. Assim, a questão central do tema refere-se à possível duplicidade de tarefas, que demandariam esforços estatais desnecessários ou sobrepostos, visto que a submissão aos processos do RPU não exclui as obrigações adquiridas no que se refere aos demais comitês instituídos a partir da ratificação de tratados.

No entanto, o aumento quantitativo de responsabilidades não necessariamente implica redundância. Em princípio, o trabalho dos comitês onusianos não colide ou exclui aquele desenvolvido pelo RPU mas, ao contrário, complementa-o. Ademais, existem recomendações expressas que encorajam o trabalho conjunto dos órgãos, a partir da troca de informações que otimizem a potencialidade da Revisão.

Os comitês efetivamente contribuem com o envio de documentação utilizada no Relatório, e muitas recomendações reforçam constatações anteriormente por eles apontadas. Dessa forma, o receio da possível sobreposição de funções não reflete a realidade e, de modo algum, reduziu a efetividade dos órgãos convencionais. Durante as sessões do RPU, o desempenho estatal quanto aos compromissos adquiridos por tratado é cobrado. Por outro lado, os comitês incorporam recomendações provenientes da Revisão Periódica, constituindo ferramenta de pressão recíproca (SCHMIDT, 2010, p.397).

Por encontrar-se apenas no segundo ciclo, qualquer análise definitiva acerca do RPU é precoce. Inovador e pretencioso por definição, o novo mecanismo preenche antigas lacunas do sistema, aprimorando-o, de certa forma, bem sucedida. Até então, contou com o total engajamento estatal, cujo percentual de participação é de 100%⁴⁵, em contraste com os números observadas nos órgãos convencionais (SEN, 2011, p.45).

Sem dúvidas, é mecanismo ambicioso para órgão recém criado, como o CDH. Além de tempo e recursos financeiros, demanda grande quadro de funcionários (SHORT, 2008,

⁴⁵ Durante os dois ciclos iniciais, nenhum Estado recusou participação no RPU.

p.172), tarefa demasiadamente custosa, sobretudo para os Estados menores. Dificuldades a parte, tem-se demonstrado ferramenta útil e efetiva ao objetivo de monitorar e promover o respeito aos direitos humanos, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas internas e proporcionando panorama geral acerca da situação desses direitos no âmbito da ONU.

Embora complexo, o RPU atua sob os princípios da transparência e inclusão. Seu potencial depende diretamente do compromisso estatal em utilizá-lo de modo a otimizar os resultados do processo (SCHMIDT, 2010, p.397). A voluntariedade do Estado em aproveitá-lo como fórum de debate entre pares e compartilhamento de experiências, seja de dificuldades ou sucessos na implementação de programas e diretrizes nesse sentido, não é exclusiva do RPU, mas do direito internacional como um todo.

Questiona-se acerca da falta de precisão das recomendações recebidas no RPU, decorrente da manipulação dos debates por países amigos. Aponta-se para revisões como a da República democrática do Congo, Índia, Indonésia e Filipinas, nas quais embora a temática dos direitos das minorias seja problemática, nenhuma pergunta relacionada ao tema foi feita (FORTMAN, 2011, p.291).

Segundo Purna Sen (2011, p.56), chefe do departamento de direitos humanos da Comunidade de Estados, desencorajam-se comentários no sentido de “continuar os esforços estatais”, desestimulando, portanto, a emissão de recomendações vazias e meramente protocolares. Dessa maneira, o comportamento dos Estados aperfeiçoa-se à medida que o próprio mecanismo se desenvolve e ao passo que os países sentem-se mais confiantes para intervir oralmente.

Apesar da responsabilidade internacional dos Estados na implementação das obrigações convencionais e costumeiras recair sob a União, o trabalho conjunto com agências e oficiais locais configura-se essencial para o sucesso do mecanismo. Como observado na revisão dos Estados Unidos, as recomendações provenientes do RPU foram consistentemente similares àquelas emitidas por segmentos ou grupos da sociedade civil ao longo dos debates, demonstrando que a sintonia dos trabalhos entre os atores do processo leva à emissão de comentários mais consistentes (COLUMBIA LAW SCHOOL HUMAN RIGHTS INSTITUTE, 2011, pp.05-08).

Hanson (2011, p.3) propõe a delimitação de espaço exclusivo no debate para discussão de recomendações emitidas por comitês de monitoramento. Assim, após apresentação do relatório estatal, cobrar-se-ia posição específica aos compromissos convencionalmente

adquiridos e recomendações recebidas pelos comitês com o escopo de estreitar relações entre os órgãos.

Enfim, a Avaliação Periódica, consequência da evolução natural dos mecanismos tradicionais de monitoramento dos instrumentos internacionais, representa ferramenta capaz de proporcionar resultados concretos. Todavia, conta, necessariamente, com a colaboração estatal na medida da sua voluntariedade, o que, de forma alguma, diminui seu potencial mas por outro lado, é característica inerente à sistemática internacional.

3 O BRASIL E A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL: O DESEMPENHO DO ESTADO BRASILEIRO NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS DO RELATÓRIO PERIÓDICO UNIVERSAL

Historicamente, o Estado brasileiro renovou seu compromisso internacional com os direitos humanos. Ratificou o núcleo duro dos instrumentos multilaterais sobre a matéria, reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana e estendeu convite permanente aos relatores de procedimentos especiais da ONU. No total, o Brasil recebeu visita de onze relatores, que contribuíram de forma positiva, através da emissão de recomendações a respeito de alguns de nossos principais desafios (AMORIM, 2009, p.1).

Nos fóruns multilaterais e no plano internacional em geral, o país defende posição em prol do diálogo e da cooperação, de visões não hierarquizantes ou seletivas. Em consonância com os princípios afirmados nas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, em 1968, e Viena, em 1993), o Brasil reconhece a relação indissociável entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (AMORIM, 2009, p.2).

A título de exemplo, destaca-se o papel da articulação e liderança brasileiras na coalizão do G-20 e, dentro dos auspícios da OMC, nas negociações da Rodada de Doha. Contudo, o protagonismo no diálogo de coalizões não é recente, apontando sua participação no G-77 (grupo dos países em desenvolvimento), na década de 70 do século passado (CAPUCIO, 2012, p.143).

Tradicionalmente, o Brasil defende posições no sentido da manutenção da paz e contra o unilateralismo (AMORIM, 2013, p.21). O destaque do país no G-20 soma-se a iniciativas diversas no campo diplomático na busca da integração regional (IBAS, BRICS, G-4)⁴⁶ através de parcerias estratégicas, somado ao diálogo com a comunidade internacional sem, contudo, olvidar as contradições que esta expressão denota.⁴⁷

Nas palavras de Celso Lafer (2009, p.74),

A afirmação de que o Brasil tem interesses gerais, ou seja, uma visão sobre o mundo e o seu funcionamento, e de que esta visão é importante para resguardar e encaminhar os interesses específicos do país, explicitada no pós-Primeira Guerra Mundial, será uma constante da identidade internacional brasileira no correr do

⁴⁶ IBAS, ou forum Índia, Brasil e África do Sul; BRICS, ou forum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; e G-4, composto por Brasil, Alemanha, Japão e Índia.

⁴⁷ Em seu livro lançado em 2013, intitulado “Breves Narrativas Diplomáticas”, Celso Amorim aponta: “Nos meus anos de representante do Brasil junto à ONU, acostumei-me a ver a invocação da expressão “comunidade internacional” para legitimar decisões que, na verdade, eram tomadas por um grupo muito restrito de países que sempre incluía os Estados Unidos e o Reino Unido” (AMORIM, 2013, p.17).

século XX. O *locus standi* para esta afirmação vem residindo na competência diplomática com a qual o Brasil, com visão e estilos grocianos, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional.

O G-4, composto por Brasil, Alemanha, Índia e Japão e cujo objetivo primordial é o apoio mútuo a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU, exemplifica a constante opção brasileira em favor de uniões estratégicas para o alcance de metas. Inclusive, no tocante ao papel desempenhado pelo país no CS, em 2011, totalizou dez mandatos como membro não permanente do órgão⁴⁸, com papel mais proativo nas operações de paz⁴⁹ (FERREIRA, 2012, p.2).

Juntamente com o Japão, é o país que mais ocupou assento não permanente e, na última eleição (2009), obteve apoio expressivo e quase unânime de 182 Estados, dentre os 183 votantes (FERREIRA, 2012, p.2). Quanto à representatividade internacional do órgão, advoga a inclusão de novos membros permanentes, posto o esgotamento do atual modelo, ainda reflexo do pós II Guerra e, conseqüentemente, incapaz de comandar a nova agenda mundial⁵⁰.

No momento da criação do CS, o Brasil vivia o período ditatorial do governo Vargas, cuja postura antidemocrática contribuiu para a exclusão inicial da composição permanente do órgão, fator que, no entanto, não eliminou as pretensões brasileiras de compor seus quadros. Por outro lado, a dívida histórica pela exclusão brasileira em decorrência do lobby exercido por Churchill – cujas preferências apontavam para a França – aliada à estrutura há muito ultrapassada do CS, corroboram o forte ativismo estatal para sua reforma (BERQUÓ, 2011, p.149).

Embora represente o maior investimento brasileiro no contexto internacional, é desaconselhável que o Estado abra mão de posições independentes⁵¹ com vistas a ocupação de cargo em órgão de destaque. Nesse aspecto, encoraja-se o alinhamento do Estado com

⁴⁸ Os mandatos do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, como membro não permanente, ocorreram nos seguintes anos: 1946-47; 1951-52; 1954-55; 1963-64; 1967-68; 1988-89; 1994-94; 1998-99; 2004-05 e 2010-11.

⁴⁹ As operações de paz possuem hoje cerca de 17.000 pessoas, entre tropas, funcionários diplomáticos e técnicos, totalizando trinta e três operações (FERREIRA, 2010, p.2).

⁵⁰ Corroborando a necessidade de reforma do órgão, o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apontou, em relatório elaborado em 2005, dando seguimento aos objetivos instituídos na virada do milênio, a relevância de “(...) reform the Security Council to make it more broadly representative of the international community as a whole and the geopolitical realities of today, and to expand its membership to meet these goals (...)” (ANNAN, 2005, p.60).

⁵¹ O discurso da Presidenta Dilma Rousseff nas Nações Unidas, que condenou a espionagem norte-americana revelada por Edward Snowden, bem como o cancelamento da visita de Estado agendada aos EUA para o segundo semestre de 2013, foi criticada pelos que acreditam que um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU requer o silêncio no que se refere a assuntos deste porte.

países emergentes que, além de necessário, reflete a convergência de desafios semelhantes e, como observado por Antonio Luiz M.C. Costa, “[...] as prisões russas não são piores que Guantánamo, as execuções não são piores na China que no Texas e o Irã não é uma ameaça maior à paz internacional que Israel [...]”.

A adesão a tratados de direitos humanos constitui decisão de política externa. Nos anos 90, os órgãos responsáveis por tais questões perceberam a estreita ligação entre direito internacional dos direitos humanos e autonomia estatal em âmbito externo. Logo, o governo brasileiro queria promover a credibilidade do país, provando a completude do ciclo da transição da ditadura para democracia. No pós-Guerra fria, o multilateralismo representava contexto mais permissivo, no qual os países periféricos desempenhavam papel ativo em decisões de caráter global que, de outra forma, estariam fora do seu alcance (BERNARDES, 2011, pp.135-138).

O envolvimento do Brasil na questão dos direitos humanos nas relações internacionais intensificou-se a partir de 1993, quando o Ministério das Relações Exteriores (MRE) promoveu encontro nacional no intuito de produzir diagnóstico da situação brasileira, apresentado na Conferência de Direitos Humanos da ONU, em Viena. A partir de então, houve pressão interna para a ratificação dos principais tratados de direitos humanos, além da elaboração do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996 (BERNARDES, 2011, p.139)⁵².

Nas palavras de Haroldo Valladão (1961, p.36), “êsse nobre padrão jurídico do Brasil e seu amôr pela solução pacífica dos conflitos internacionais explicaram sua convocação ao alto cenário internacional [...]”. O apoio incondicional a soluções diplomáticas, característica que proporcionou maior inserção e reconhecimento internacional do Estado brasileiro na última década, é fruto também da prioridade à política externa conferida pelo governo Lula, juntamente com o MRE, então chefiado pelo atual Ministro da Defesa, Celso Amorim.

No entanto, a posição de destaque conferida à política externa brasileira precisa acompanhar as tendências do mundo cada vez mais preocupado com a promoção e a proteção

⁵² Sem olvidar, todavia, o fato de que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, já pautava sua política externa pelos princípios da proteção aos direitos humanos e a solução pacífica dos conflitos. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

aos direitos humanos. O Brasil elegeu-se para a primeira composição do Conselho de Direitos Humanos da ONU com a maior votação entre os países da América Latina e Caribe, mantendo sempre postura mediadora e construtiva. Reconhecido pelas demais delegações, foi reconduzido ao órgão em 2008, novamente com votação expressiva (AMORIM, 2009, p.3).

Nas negociações das diretrizes sobre a atuação de relatores especiais do Conselho, mais um vez o Brasil ocupou posição destacada, principalmente no que concerne à maior responsabilidade e transparência às missões, sem prescindir da independência. Sobretudo, participou ativamente na criação do Relatório Periódico Universal, maior inovação do novo órgão, inspirado em proposta brasileira (AMORIM, 2009, pp.3-4).

Na antiga Comissão, o Brasil defendia a necessidade de relatório universal, não seletivo e que proporcionasse maior cooperação entre os Estados membros das Nações Unidas. Restava claro que o sistema vigente não se sustentaria por muito tempo visto que, sujeito à conveniência de poucos, selecionava-se somente alguns países para exame. Finalmente, em 2005, Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU, lançou a proposta da revisão por pares, incluindo todos os Estados membros da Organização (AMORIM, 2009, p.4).

Antes da análise do desempenho brasileiro perante o novo mecanismo do RPU, traçar-se-á breve panorama acerca dos compromissos assumidos no âmbito do sistema interamericano.

3.1 O Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)

A atuação da política externa do Estado brasileiro, embora proativa em termos de ONU, não acompanha a evolução do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com igual afinco. Inicialmente relutante em participar do bloco regional, não raro desconsiderou recomendações de órgãos do SIDH, sob argumento de intervenções indevidas em assuntos de soberania nacional (BERNADES, 2011, p.141).

Na América Latina, a década de setenta do século passado marcou-se pela presença de ditaduras militares, cujos governos contavam com judiciários fracos e corruptos. Conseqüentemente, o processo de redemocratização contribuiu para o fortalecimento da OEA como instituição regional e, tão somente na década de noventa, o Brasil ratificou o núcleo duro dos instrumentos locais de direitos humanos, na contramão dos demais países americanos (SANTOS, 2007, p.34-37).

A partir de 1985, no contexto do processo de redemocratização pelo qual o Brasil passava, o país buscou maior inserção internacional através da ratificação de instrumentos internacionais que refletiam os princípios da proteção da dignidade humana, exaltados pela redação da nova Constituição Federal (ROSATO; CORREIA, 2011, p.93).

O Estado brasileiro ratificou a Convenção Americana - elaborada em 1969 e em vigor desde 1978 - apenas em 1992. Por sua vez, em 1998, o Brasil reconheceu a competência contenciosa da Corte IDH, cujas atividades iniciaram em 1978. No entanto, grande parte dos Estados americanos passaram por este processo ainda na década anterior.

Inicialmente, organizações da sociedade civil mostraram-se tímidas em provocar o sistema, devido à pouca importância que o país o delegava. Assim, o litígio internacional não participava do repertório dos ativistas de direitos humanos, até que ONGs iniciaram esforços no sentido de utilizar o SIDH como recurso à promoção e proteção interna dos direitos humanos (BERNARDES, 2011, p.141).

Com o passar do tempo e em decorrência dos esforços de algumas ONGs na utilização do mecanismo de petição individual, o sistema internacional tornou-se mais conhecido, apesar de ainda não idealmente disseminado. Poucos juízes brasileiros fundamentam sentenças com princípios da Convenção Americana, e muitos acreditam que caso o fizessem, feririam a soberania estatal.

No entanto, o desconhecimento acerca do SIDH no Brasil, inclusive entre juízes de tribunais superiores, aos poucos cede lugar ao papel eminente do sistema. No relatório de 2004 da Comissão Interamericana, o Estado brasileiro ocupava terceiro lugar em número de petições e casos pendentes no órgão. Em 2010, estava em quinto lugar em número de casos, atrás do Peru (349 casos), Argentina (209 casos), Colômbia (183 casos) e Equador (133 casos) (BERNARDES, 2011, p.142).

Em termos de Corte IDH, o número de casos julgados contra o Brasil permanece baixo se comparado a outros países da América Latina, como o Peru, México ou Honduras (BERNARDES, 2011, p.142). Por sua vez, o cumprimento das sentenças condenatórias e a implementação das recomendações feitas ao Estado brasileiro consiste em processo bastante lento.

Os relatórios anuais da Comissão IDH apontam para o aumento gradual e significativo de denúncias recebidas, fruto da redemocratização pela qual os países do sistema têm passado, além da maior confiança e consciência acerca do processo internacional. Enquanto entre 1969 e 1970 a Comissão recebeu 217 petições, em 1997, o número elevou-se à 435,

triplicando em 2006 (1.325), sendo a maioria das denúncias contra o Peru, México e Argentina (SANTOS, 2007, pp.36-37).

No que se refere ao Estado brasileiro, observa-se igual crescimento no envio de petições à Comissão desde os anos noventa. Entre 1969 e 1970, o órgão recebeu apenas 40 queixas contra o Brasil. Já desde 1999, recebeu 272, das quais 72 continuam pendentes. Antes da ratificação da Convenção Americana, a Comissão chamou atenção do Brasil apenas duas vezes, em 1972 e 1985, claramente ignorando a maioria das denúncias durante o regime militar (SANTOS, 2007, p.37).

A Comissão, além de avaliar as petições recebidas e enviá-las ou não para a Corte Interamericana, desempenhando importante papel de filtragem dos casos, monitora a situação dos direitos humanos, publicando relatórios acerca de assuntos ou países específicos, além de mediar acordos entre as partes e emitir recomendações (SHAVER, 2010, pp.647-648).

Quanto ao monitoramento dos direitos humanos no continente, a Organização dos Estados Americanos (OEA) tem poderes de emitir sanções aos Estados que descumprirem recomendações da Comissão ou decisões da Corte. Em 1990, o órgão instituiu bloqueio econômico contra o Haiti, em decorrência da quebra da democracia pelo governo militar que tomou o poder, destituindo o antigo presidente (SHAVER, 2010, p.664)⁵³.

A vontade política e o tratamento conferido pelo Estado às decisões judiciais ou recomendações provenientes do sistema reflete o papel que a democracia desempenha no cumprimento das normas jurídicas e nos litígios internacionais. Enquanto a mera ratificação de tratados por países não democráticos possua reduzidos efeitos práticos, a pressão exercida nos sistemas regionais de direitos humanos é mais incisiva, a exemplo dos Estados Unidos e Canadá, que embora membro de alguns instrumentos, ainda não reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana.

As atividades do sistema interamericano sugerem que as medidas adotadas visam à consecução de alguns objetivos centrais, são eles: reparação de pessoas ou grupos, através de indenizações monetárias ou simbólicas (correspondem a 61% das decisões); investigação, punição (15%) e prevenção de futuras violações⁵⁴ (22%); proteção das vítimas e testemunhas (1,3%) (BASCH et al, 2010, pp.12-14).

No que se refere ao cumprimento das medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas, as reparações alcançam maior grau de efetividade, em detrimento das que

⁵³ Embora constitua decisão controversa, devido ao fato de que os maiores prejudicados com os bloqueios econômicos são a população e não os governos propriamente ditos.

⁵⁴ Esta prevenção é alcançada através da formação de funcionários públicos, modificações legislativas, reformas institucionais, etc.

requerem investigação, punição ou reformas legais, estas com os menores índices (BASCH et al, 2010, p.18). Daí conclui-se que o necessário diálogo entre os poderes, com vistas à implementação dessas medidas, tornam-as menos executáveis de imediato.

O Brasil ocupa posição de destaque no cumprimento de medidas preventivas, como o fortalecimento, criação ou reforma de instituições públicas (índice de cumprimento de 64%) (BASCH et al, 2010, p.23). No entanto, possui ainda deficiências na implementação de recomendações da Comissão e decisões da Corte Interamericana, embora este órgão desempenhe papel mais ativo na especificação de medidas corretivas, ao contrário, por exemplo, da Corte Europeia, que transfere o conteúdo das medidas executórias para o Estado-membro (ISSAEVA; SERGEEVA; SUCHKOVA, 2011, p.71).

As demandas internacionais não objetivam tão somente a resolução de casos individuais, mas a formação e modificação de jurisprudência capazes de reformar condutas e leis dentro do próprio Estado. No entanto, as dificuldades quanto à implementação das diretrizes internacionais pelas cortes locais – estaduais – constitui principal motivo da ineficácia dessas normas.

A coordenação entre os poderes Executivo Federal (criação de políticas públicas), Legislativo (alteração legislativa) e Judiciário (através do controle de convencionalidade), nem sempre tarefa simples, é imprescindível para a eficácia do sistema. Os órgãos responsáveis pela representação externa brasileira negociam com autoridades estaduais e municipais que, em geral, têm competência constitucional para examinar e solucionar grande parte das violações de direitos humanos (BERNARDES, 2011, p.143).

Logo, enquanto a República Federativa do Brasil responde internacionalmente pelas violações de direitos humanos ocorridas em seu território, os poderes federados são responsáveis por eventual condenação, o que cria situação paradoxal e, ao mesmo tempo, requer a junção de esforços no sentido de dar-lhe efetividade. Compreensível, portanto, a maior demora no cumprimento de sentenças emitidas por órgãos internacionais que, todavia, não justifica eterna indisposição política em utilizá-las como ferramenta legítima de proteção desses direitos.

Muito embora necessário reconhecer a evolução do Estado brasileiro na proteção internacional dos direitos humanos, forçoso lembrar que suas bem sucedidas tentativas de projeção externa na última década requerem maior atenção ao sistema regional ao qual se vincula. A ampliação da cobertura dos direitos humanos, tanto no SIDH quanto na ONU, caminha devagar, enquanto a jurisprudência consiste em ferramenta mais ágil a serviço dos Estados, maiores interessados na efetividade desses direitos (MELO, 2006, p.44).

Dessa maneira, imperativa sua utilização como instrumento de promoção e proteção aos direitos humanos. Embora reconheça-se as dificuldades quanto a implementação, devido às barreiras estaduais e/ou municipais, grande parte em decorrência da falta de preparo e treinamento adequados dos agentes de Estado, por outro lado constitui método eficaz, transparente e dinâmico na luta pela efetividade interna desses direitos.

3.2 Os dois primeiros ciclos do Brasil no RPU: uma comparação

O RPU consiste em ferramenta proporcionadora de debate entre pares, no intuito de promover o diálogo e a troca de experiências acerca dos avanços e dificuldades na proteção interna aos direitos humanos. É fórum de compartilhamento de boas práticas, espaço dedicado ao aperfeiçoamento de condutas a partir da emissão de recomendações voltadas à implantação de políticas públicas em âmbito estatal.

Com periodicidade inicialmente quadrienal, o primeiro ciclo do RPU ocorreu entre os anos de 2008 e 2011. Com as modificações introduzidas pela Resolução A/HRC/RES/16/21, a segunda rodada iniciou em 2012 e estender-se-á até 2016. O Estado brasileiro foi avaliado no primeiro ano de cada ciclo (2008 e 2012), o que permite análise comparativa tanto da documentação enviada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos quanto da consistência das recomendações provenientes dos debates.

Como fruto do primeiro ciclo, o Brasil recebeu e aceitou quinze recomendações⁵⁵, enumeradas no relatório final do respectivo grupo de trabalho. Por sua vez, a segunda revisão resultou em cento e setenta recomendações, fato que leva a algumas conclusões iniciais. Primeiramente, o aumento significativo de recomendações demonstra maior confiança dos Estados em efetivamente participar dos debates. Por outro lado, evidencia abertura do Estado brasileiro em aceitá-las. No entanto, concluir acerca de definitiva evolução do mecanismo, baseado tão somente em critérios quantitativos, resta perigoso.

De acordo com nota oficial emitida pelo palácio do Itamaraty em setembro de 2012, referindo-se às recomendações aceitas pelo Brasil no segundo ciclo do Relatório Periódico Universal:⁵⁶

⁵⁵ Documento integral com todas as recomendações aceitas pelo Estado brasileiro no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/68/PDF/G0813668.pdf?OpenElement>>, acesso em Jul 2013.

⁵⁶ Nota à imprensa nº224, emitida em 19 de Setembro de 2012 pelo Palácio do Itamaraty, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/brasil-acolhe-recomendacoes-do-mecanismo-de-revisao-periodica-universal-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas>>, acesso em Set 2012.

[...] O elevado número de aceitações reflete o comprometimento do Governo brasileiro com suas obrigações internacionais em direitos humanos ao dialogar de maneira transparente e cooperativa com os mecanismos internacionais que atuam de forma independente e imparcial, segundo padrões multilateralmente estabelecidos.

No que se refere às recomendações, a questão central relaciona-se ao seu poder de influência na criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas nos Estados. Eis sua finalidade primordial. Observações meramente protocolares, vazias de conteúdo ou incapazes de produzir efeitos práticos são, conseqüentemente, infrutíferas. Daí a necessidade de relativizar a importância do elevado número de recomendações e priorizar seu conteúdo.

Os tópicos seguintes dedicam-se à análise do desempenho e das recomendações feitas ao Estado brasileiro. A partir da impossibilidade de comentá-las em sua integralidade, sob pena de tão somente repetí-las neste espaço, o trabalho focará na rejeição do Brasil à recomendação nº60, emitida pela Dinamarca durante o segundo ciclo do RPU, única das cento e setenta rejeitada em sua totalidade, debruçando-se sobre as justificativas utilizadas para não aceitá-la, sem prejudicar comentários incidentais sobre as demais que porventura demonstrem-se interessantes.

3.2.1 O Brasil no primeiro ciclo do RPU⁵⁷

A primeira revisão do Brasil no RPU ocorreu logo em sua primeira sessão⁵⁸, na manhã do dia 11 de abril de 2008, durante a qual coube à *Troika*⁵⁹ Arábia Saudita, Suíça e Gabão as atividades de condução dos trabalhos relativos ao Estado brasileiro. Recebeu perguntas prévias de cinco países, são eles: Itália, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Países Baixos.

Como exposto, a documentação enviada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos contém três partes essenciais, quais sejam, o relatório estatal, a compilação de documentos fornecidos pelos órgãos de monitoramento onusianos e, por fim, o relatório de organismos interessados na Revisão, como ONGs e demais entidades de direitos humanos. O objetivo é agregar o maior número de informações através de setores diferenciados da sociedade e, portanto, confrontar argumentos e pontos de vista sobre as problemáticas internas, buscando solucioná-las.

⁵⁷ A documentação do Brasil no primeiro ciclo, bem como as recomendações e relatório do grupo de trabalho estão disponíveis em <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRSession1.aspx>>, acesso em jul.2013.

⁵⁸ Para mais informações acerca da primeira sessão do RPU: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MeetingsHighlightsSession1.aspx>>, acesso em jul.2013.

⁵⁹ Para a lista de Troikas da primeira sessão: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TroikasUPR01.pdf>>, acesso em jul.2013.

Elogiado por seus pares no diálogo interativo, o relatório brasileiro é resultado de consultas interministeriais e com a sociedade civil, a partir de audiências públicas. Devido ao limite de páginas, inicialmente explica o critério de seleção dos tópicos abordados. Em consonância com as diretrizes apontadas pelo Conselho, a escolha da abordagem deu-se de acordo com as demandas da sociedade civil, não esgotando, portanto, as temáticas relativas à situação dos direitos humanos no Brasil (BRASIL, 2008, p.2).

Primeiramente, o relatório aborda as inovações trazidas pela Constituição democrática de 1988, bem como a base institucional de proteção aos direitos humanos no país e a colaboração do Estado com os mecanismos de monitoramento de tratados, a exemplo da visita de onze relatores especiais em diferentes áreas, além do Comitê contra Tortura, desde 1998. No entanto, admite que os avanços na promoção dos direitos coexiste com graves violações (BRASIL, 2008, p.5).

Em linhas gerais, o relatório brasileiro caracteriza-se pela honestidade quanto aos desafios ao respeito pleno dos direitos humanos. Dividido em tópicos, após explicitar os avanços em determinada área, geralmente aponta os déficits persistentes, optando por abordagem focada não somente nas conquistas mas também no trabalho futuro com vistas a eliminar as deficiências do sistema.

A título de exemplo, no espaço designado para o direito à igualdade racial, o Brasil inicialmente aponta para os quase quatrocentos anos de escravidão no país, apoiado por políticas estatais que levaram ao desenvolvimento de práticas discriminatórias. Em momento seguinte, relata os esforços no sentido de promover ações afirmativas, como a reserva de vagas para afrodescendentes e indígenas no ensino superior e o Programa Brasil Quilombola (BRASIL, 2008, p.7).

Finaliza admitindo que apesar das iniciativas, a desigualdade racial existe em níveis ainda alarmantes, com a população branca recebendo salários cerca de 40% maiores que os afrodescendentes, que trabalham majoritariamente na construção civil (55,4%) e em reformas de imóveis (57,8%), no geral mal remuneradas no Brasil. Frisa também que a população carcerária do Rio de Janeiro é composta em 66.5% por afrodescendentes (BRASIL, 2008, p.7).

Este consiste em apenas um exemplo da conduta brasileira quanto à elaboração do relatório estatal, que abordou temáticas diversas, como o direito das mulheres⁶⁰, direito à

⁶⁰ Neste tópico, informou que a sociedade brasileira é marcada pelo patriarcalismo, citou a Lei Maria da Penha como avanço e prosseguiu com estatísticas sobre as deficiências do sistema quanto ao assunto (BRASIL, 2008, p.6).

alimentação⁶¹, luta contra a pobreza e distribuição de renda⁶², direito à terra, à educação, à saúde e ao trabalho, além da problemática da tortura e das execuções extrajudiciais, direito à segurança pública, à memória e verdade, orientação sexual e identidade de gênero, direito das populações indígenas, da criança e do adolescente e, finalmente, das pessoas com deficiência física.

O Brasil finaliza o relatório reiterando o compromisso com os direitos humanos, intensificado nas duas últimas décadas, alegando que a crescente adesão a instrumentos internacionais objetiva preencher as lacunas do direito interno (BRASIL, 2008, p.20). O documento utilizado na primeira rodada abordou aspectos relevantes sobre as dificuldades encontradas ao pleno gozo desses direitos, caracterizando-se pela abordagem honesta de país que, embora acumule conquistas, muito tem a desenvolver-se.

Como parte da documentação brasileira avaliada em Genebra, a compilação do Alto Comissariado das Nações Unidas acerca das informações fornecidas pelos comitês onusianos enumera os instrumentos ratificados pelo Brasil e aponta as obrigações de monitoramento com as quais encontra-se em atraso. Por exemplo, no que se refere ao Comitê contra Tortura (CAT), o último relatório enviado data do ano 2000 e, portanto, o Estado encontra-se em débito quanto aos anos de 1994, 1998, 2002 e 2006, respectivamente (NATIONS, 2008a, p.4).

Diversos comitês apontaram questões as quais consideram prioritárias no Brasil, fruto de pesquisas e relatórios elaborados por relatores especiais em missão no território brasileiro. Dentre os assuntos que despertaram preocupações dos órgãos de monitoramento, encontram-se a profunda distância entre as condições de fato e de direito na promoção da igualdade entre homens e mulheres (CEDAW)⁶³ e as desigualdades sociais entre diferentes regiões do Brasil, notadamente no norte e no nordeste (CESCR, CERD e CRC)⁶⁴ (NATIONS, 2008a, pp.5-6).

Apontou-se ainda para a inefetividade do novo mecanismo constitucional de deslocamento (ou federalização) da competência processual em caso de graves violações aos direitos humanos, falta de independência do judiciário, corrupção judicial (*HR Committee*)⁶⁵ e a não aplicação da lei aos casos de tortura, constantemente mascarados pelos termos “abuso de autoridade” ou “lesão corporal” (CAT) (NATIONS, 2008a, pp.3-6,8).

⁶¹ Citando o Fome Zero como principal iniciativa na temática.

⁶² Reconhece que a concentração de renda no Brasil torna-o um dos países com maior desigualdade social no mundo. Aponta para o fato de que as políticas recentes de distribuição de renda resultaram na conquista do primeiro dos oito objetivos do milênio e cita o Bolsa Família como projeto central.

⁶³ Comitê para eliminação de todas as formas de discriminação contra mulher.

⁶⁴ Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê para Eliminação da Discriminação Racial; Comitê sobre os Direitos da Criança.

⁶⁵ Comitê de Direitos Humanos.

Em 2007, o relator especial para execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias apontou para população carcerária três ou quatro vezes maior que o suportado pelas instalações brasileiras, além do homicídio como principal causa de morte entre pessoas de 15 a 44 anos. No mesmo ano, o Alto Comissário para os Direitos Humanos identificou o uso excessivo de prisões preventivas como ponto negativo do sistema.

Outras questões levantadas concernem à persistência de trabalhos análogos ao de escravo, a não investigação oficial e conseqüente punição dos responsáveis pelos crimes cometidos durante a ditadura (*HR Committee*), lentidão nos processos de reforma agrária e concessão de títulos aos indígenas e quilombolas (*CESCR*), altos índices de gravidez entre a população de baixa renda (*CRC* e *CERD*) e preocupações quanto aos que possuem status de refugiados (*UNHRC*) (*NATIONS*, 2008a, pp.8-9).

No entanto, o relatório evidenciou não somente as recomendações dos comitês e as conclusões dos relatores especiais em missão no Brasil, mas também os avanços do Estado quanto ao combate à AIDS, cujo trabalho foi reconhecido pela UNICEF, Banco Mundial e Organização Mundial da Saúde (*OMS*) como exemplar, um dos únicos países em desenvolvimento a tornar retrovirais amplamente acessíveis. Ademais, o relator especial sobre venda de crianças, prostituição e pornografia infantil⁶⁶ elogiou a criação da Primeira Corte da Infância e da Juventude do Rio de Janeiro (*NATIONS*, 2008a, pp.10-11).

O relatório dos comitês onusianos, como parte da documentação da Avaliação Periódica em Genebra, demonstra pontualidade em aspectos cruciais, fundamental para debate cujo objetivo central é a emissão de recomendações voltadas à implementação interna de políticas públicas. Dessa forma, as falhas apontadas por esses organismos, bem como pelos relatores especiais da ONU, ajudam à elevação do nível do diálogo com a delegação estatal, trazendo as discussões para o plano prático.

Por sua vez, também compilado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a síntese das informações fornecidas por ONGs e outros organismos interessados compuseram a documentação do Estado brasileiro na primeira avaliação do RPU, incluindo as visões de ONGs como Anistia Internacional (*AI*), Conectas, *CLADEM*⁶⁷, *Human Rights Watch* (*HRW*), *COHRE*⁶⁸, Rede Feminista, *ABGLT*⁶⁹, dentre outras, totalizando vinte e duas submissões.

⁶⁶ Relatório elaborado por Ruan Miguel Petit.

⁶⁷ *Latin American and Caribbean Committee for the Defense of Woman's Rights*.

⁶⁸ *Centre on Housing Rights and Evictions*.

⁶⁹ Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais.

Front Line observou que as leis internacionais incorporadas pelo Brasil raramente são aplicadas pelos tribunais ou citadas pelos legisladores e representantes do executivo na elaboração de novas leis, bem como a estigmatização dos defensores de direitos humanos como “inimigos de Estado”. IPAS apontou para a forte pressão exercida pela igreja e setores conservadores da sociedade em oposição à descriminalização do aborto, enquanto Rede Feminista sugeriu a ampliação da legalização para os casos de anencefalia (NATIONS, 2008b, pp.2-3,6,10).

Conectas referiu-se à prática de não investigação dos casos de tortura, denunciando também a proibição de inspeções e visitas de ONGs aos presídios, no estado de São Paulo. Já a FIACAT-ACAT Brasil⁷⁰ sugeriu aceleração nos processos judiciais, recomendando a utilização de penas alternativas e a implantação de medidas eficazes de reabilitação, apontando também para a não melhoria do tratamento aos detentos e para a sanção imposta ao país pela Comissão Interamericana de direitos humanos devido às condições da prisão de Araraquara (NATIONS, 2008b, pp.6-7).

AI identificou a falta de independência dos órgãos para receber e investigar denúncias como limitações ao acesso à justiça, além do fato do Brasil permanecer como um dos poucos países na região a não confrontar a lei de anistia, aprovada em 1979. Por sua vez, a *Article 19* referiu-se à falta de pluralismo, ou pouca diversidade, e ao não incentivo a emissoras independentes como falha das políticas de regulamentação da mídia (NATIONS, 2008b, pp.8-9).

Abordaram-se ainda questões indígenas e quilombolas. AI reportou que o estado do Mato Grosso permanece afetado pela violência contra os índios e seu direito ancestral à terra, sugerindo a aceleração do processo de concessão de propriedade das terras indígenas e a investigação dos crimes cometidos contra ativistas. Já a *Society for Threatened Peoples* citou o projeto de transposição como ameaça ao estilo de vida indígena e quilombola (NATIONS, 2008b, pp.10-11).

O relatório das ONGs também registrou os pontos positivos da administração brasileira, como o protagonismo na elaboração de um Plano Nacional de Direitos Humanos, ainda em 1994, e a extensão de convite permanente aos relatores especiais da ONU (AI). Rede Feminista apontou que a criação de leis contra discriminação de gênero, orientação sexual, raça e etnia abriu oportunidades de busca de reparações e instauração de queixas (NATIONS, 2008b, p.11).

⁷⁰ Federação Internacional de Cristãos pela Abolição da Tortura; Ação dos Cristão para abolição da Tortura.

A análise comparativa dos relatórios dos comitês onusianos e das ONGs demonstra semelhanças quanto às principais violações de direitos humanos ocorridas no Estado brasileiro, bem como recomendações de conteúdo próximo. Dessa forma, tem-se que a composição documental idealizada pelo Relatório Periódico, incluindo visões de organismos distintos, cumpre eficazmente o objetivo de elevar o nível do debate a patamares que ultrapassam a mera promessa de implementação dos direitos humanos no âmbito interno.

A visão de organismos que acompanham a sociedade de perto, através de estudos e relatorias especiais, ou do contato direto com seus membros, fornece contraponto valioso para o diálogo com o Estado. Observa-se que as queixas apontadas nos relatórios acima descritos refletem problemas com os quais o Brasil lida de fato, demonstrando a utilidade da ferramenta como instrumento para o levantamento de questões reais em foruns de debate multilateral.

Como exemplo de recomendações feitas no relatório e posteriormente traduzidas em ações práticas, tem-se a decisão do Supremo Tribunal Federal, que inclui anencefalia nos casos de aborto previstos na forma legal. Embora não se possa afirmar que resulte diretamente da Avaliação em Genebra, mas também de lutas internas há muito travadas na sociedade brasileira, exemplifica o caráter de concretude das sugestões emitidas no RPU.

A título de esclarecimento, este trabalho citou apenas alguns pontos apresentados nas compilações elaboradas pelo Alto Comissariado, sob pena de tão somente aqui reproduzi-los. Optou, portanto, pela indicação de problemáticas consideradas verossímeis no contexto brasileiro sem, contudo, esgotá-las, ignorando comentários genéricos ou demasiadamente abrangentes.

O grupo de trabalho apresentou relatório no dia 15 de abril de 2008. Inicialmente, resumiu a apresentação do Estado brasileiro, seguido pelas perguntas dos demais países e a resposta para os questionamentos levantados. O documento finda-se com as recomendações aceitas e compromissos voluntários assumidos pelo Brasil, bem como a lista dos nomes que compuseram a delegação estatal, chefiada por Rogério Sottili.

Embora a análise do documento não leve a conclusões definitivas, visto que é fruto ainda do primeiro ciclo do RPU, remete a algumas observações. No caso brasileiro, a avaliação ocorreu no primeiro ano da nova ferramenta, impossibilitando a prévia observação do desempenho de outros Estados, fator que influenciou sobremaneira a escolha por estudo mais objetivo que crítico no que se refere à real importância no mecanismo, sob pena de precipitar julgamentos definitivos.

No geral, os países optaram por abordagem inicial amigável, elogiando avanços e programas conduzidos pelo Estado anteriormente à elaboração da(s) pergunta(s) em si, a

exemplo do Reino Unido que, após elogiar o convite permanente do Brasil aos procedimentos especiais da ONU, indagou como o Estado avalia o sucesso das suas políticas públicas sem a sistematização rigorosa dos dados coletados. Não raro os Estados levantaram diversos questionamentos durante o tempo de sua fala, não limitando-se tão somente a observação única (NATIONS, 2008c, p.10).

O Reino Unido apontou ainda para a ineficácia do sistema prisional brasileiro e os abusos cometidos pela polícia militar, além das evidências de tortura nos presídios sem a devida investigação dos casos. Referiu-se às perseguições aos defensores dos direitos humanos e à dificuldade no progresso em temáticas chave, tais quais a violência contra a mulher, proteção indígena, conflitos rurais e trabalho escravo e infantil, bem como da impunidade quanto à corrupção e tráfico de pessoas. Finalizou recomendando mais rigor na avaliação dos resultados das políticas públicas (NATIONS, 2008c, pp.10-11).

Por outro lado, observam-se falas meramente protocolares, como a da Bolívia, que limitou a apoiar o Brasil nos seus esforços para a promoção dos direitos humanos (NATIONS, 2008c, p.13). Assim, enquanto alguns países utilizaram o tempo disponível para o levantamento de uma série de questões, outros restringiram-se a comentários genéricos, muitas vezes em decorrência da fidelidade a parcerias regionais, subutilizando a Revisão em si.

Durante o primeiro diálogo interativo brasileiro, quarenta e quatro delegações manifestaram-se (NATIONS, 2008c, p.6). Os questionamentos centrais referiam-se ao funcionamento do sistema único de saúde (China), as ações estatais para reduzir a grande quantidade de adolescentes privados de liberdade (Slovenia), informações sobre o programa Fome Zero (Cuba/Síria) e Bolsa Família (Chile), diversidade da mídia e perseguição aos jornalistas que investigam corrupção de autoridades públicas (Noruega).

Alguns Estados levantaram pontos bastante acertivos, como a Algéria, que observou o pioneirismo brasileiro no desenvolvimento de biocombustíveis, principalmente através da utilização de produtos não alimentares, como o bagaço da cana de açúcar. Já a Bélgica apontou para o fato de que o Brasil é um dos poucos países a cumprir, de forma antecipada, um objetivo do milênio, em decorrência da grande redução da pobreza em território nacional (NATIONS, 2008c, pp.9-12).

O RPU constitui fórum de compartilhamento de boas práticas, objetivando a promoção e o respeito dos direitos humanos em âmbito global. Nesse sentido, o Brasil muito pode contribuir a partir do detalhamento de programas sociais que ajudaram o país a distribuir renda nos últimos anos, além de iniciativas no combate à discriminação racial, violência

contra a mulher, etc. No entanto, em contrapartida aos esforços brasileiros em dividir experiências de sucesso, as recomendações recebidas na primeira rodada caracterizam-se pela amplitude e genericidade.

Num total de quinze recomendações, seis referiam-se expressamente a “continuar” ou “intensificar os esforços”, além das demais que sugeriram ações semelhantes sem, contudo, contribuir pontualmente para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas, tão somente apontando áreas cujas violações são patentes, como segurança pública (Coreia), sistema prisional (Alemanha, Uruguai e Coreia), reforma agrária (Gana), dentre outros. Devido às limitações de tempo, o Brasil comprometeu-se em responder os demais questionamentos durante a sessão plenária do Conselho de Direitos Humanos, em junho (NATIONS, 2008, p.14-15).

A avaliação brasileira não só ocorreu no primeiro ano do RPU, como também logo no primeiro semestre de 2008, fato que impossibilitou a observação do desempenho de outros países durante o diálogo interativo, bem como o acesso à sua documentação. No entanto, apesar das incertezas que rondavam o novo mecanismo, o Brasil não compareceu à Genebra de modo apenas formal e em decorrência da sua condição de membro das Nações Unidas. Ao contrário, elaborou documentação embasada nas reais demandas da sociedade civil e respondeu aos questionamentos orais de modo pontual e satisfatório.

No entanto, as recomendações provenientes do primeiro ciclo caracterizam-se pela timidez e pelo conteúdo genérico, talvez pelo receio de contrapartidas agressivas durante sua própria avaliação ou ainda pelas dúvidas acerca da postura adequada nos debates. Dessa forma, os ciclos seguintes serão cruciais para avaliação mais acertada sobre a real contribuição do RPU no monitoramento dos direitos humanos, sob pena de conclusões demasiadamente precipitadas.

3.2.2 O Brasil no segundo ciclo do RPU⁷¹

A segunda revisão do Estado brasileiro ocorreu durante a 13ª sessão⁷² do RPU, no dia 25 de maio de 2012, também no período da manhã. A *Troika* China, Equador e Polônia conduziu os trabalhos do Brasil, que recebeu perguntas antecipadas de oito países, são eles:

⁷¹ Toda documentação do Estado brasileiro no segundo ciclo do RPU, incluindo relatório do grupo de trabalho e recomendações, encontra-se na seguinte página eletrônica: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRSession13.aspx>>, acesso em jul.2013.

⁷² Para mais informações sobre a 13ª sessão do RPU: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MeetingsHighlightsSession13.aspx>>, acesso em jul.2013.

República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Slovenia, Reino Unido, Irlanda, Países Baixos, Noruega e Suécia.

O segundo relatório do Brasil (A/HRC/WG.6/13/BRA/1), cuja elaboração é de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, abordou tópicos de acordo com as recomendações recebidas na primeira rodada, em forma de respostas, demonstrando a criação e desenvolvimento de programas e ações, com dados atualizados acerca das temáticas. Dezoito estados da federação, além do Distrito Federal, enviaram recomendações para o relatório brasileiro (BRASIL, 2012, p.2).

Citou-se a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como primeiro instrumento internacional incorporado ao direito brasileiro com status constitucional, em 2009, fruto da reforma (finalizada em 2004) pela qual o judiciário passou. Apontou-se também para a diminuição do índice de Gini (de 0,59 para 0,54), coeficiente que indica o nível de desigualdade em determinada sociedade⁷³ (BRASIL, 2012, pp.02-03).

Segundo o documento, o compromisso voluntário de elaborar relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos no país, assumido na rodada anterior, institucionalizou-se através do PNDH-3, com início previsto para 2012. Abordou-se alguns planos presidenciais, como a segunda fase do Minha Casa, Minha Vida, o Brasil sem Miséria e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, considerou-se a eleição de Dilma Roussef como a primeira mulher Presidenta da República, em 2010, um avanço na luta pela efetiva igualdade entre os gêneros no país (BRASIL, 2012, pp.4-5).

No que se refere à recomendação 1 do primeiro ciclo – redução da pobreza e promoção da igualdade social - reconhece-se que 8,5% da população brasileira ainda vive em condições de extrema pobreza. No entanto, com a ajuda do programa Brasil sem Miséria, lançado em 2011, almeja-se a eliminação total desse índice em 2014 (BRASIL, 2012, pp.5-6).

A metodologia utilizada para a organização do segundo relatório brasileiro, de forma coerente e de modo a facilitar o trabalho do leitor, segue a lógica de resposta às recomendações aceitas no primeiro ciclo, através da nomeação dos próprios tópicos com os temas a que se referem, agrupando-as numa mesma sessão, a partir da qual explicita os progressos, dificuldades e desafios para efetiva implementação.

Por exemplo, no tópico “combate ao trabalho escravo (Recomendação 3)”, refere-se ao registro de companhias que, de alguma forma, já utilizaram trabalho escravo numa “lista

⁷³ O índice de Gini varia entre 0 e 1.

suja”, a partir da qual não concede-se financiamento público aos seus projetos⁷⁴. Segue enumerando as demais iniciativas que visam a reintegração dos trabalhadores recém resgatados, como a concessão do seguro desemprego e a prioridade de acesso ao Bolsa Família (BRASIL, 2012, pp.9-10).

No segundo ciclo, a compilação de informações fornecidas pelos órgãos onusianos contém dados sobre as ações do Estado após a primeira revisão, além do status de todas as obrigações em atraso. Em 2009, por exemplo, o Brasil ratificou o protocolo opcional 2 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e, em agosto de 2010, enviou relatório periódico ao Comitê para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (NATIONS, 2012a, pp.2-4).

Muitas das queixas apresentadas no primeiro relatório permaneceram no segundo, embora de forma mais específica e embasadas em visita de relatores especiais temáticos. Em 2010, a relatora especial para formas contemporâneas de escravidão recomendou ao Estado brasileiro a adoção de definição clara para o crime, útil no auxílio das investigações pela polícia federal, aconselhando o aumento da pena para cinco anos (NATIONS, 2012a, p.2), além da persistência de problemas relativos a terras indígenas, discriminação racial e execuções extrajudiciais.

Em 2010, dentre outras medidas, o relator especial para execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias recomendou o fim da separação entre as polícias civil e militar e o afastamento de policiais acusados de tais crimes, durante as investigações (NATIONS, 2012a, p.6) e o CEDAW apontou para a inexistência de legislação anti-tráfico no Brasil, demonstrando preocupação com o aumento da exploração sexual em locais turísticos no nordeste, concomitantemente à implantação de projetos de desenvolvimento na área (NATIONS, 2012a, pp.6-7).

Levantou-se também a questão das ameaças e morte de juízes combatentes do tráfico. No que concerne à liberdade de religião, durante missão, em 2010, o *expert* independente no campo dos direitos culturais informou-se que, ao menos onze estados oferecem educação religiosa nas escolas públicas, colidindo frontalmente com o caráter laico do Estado, a liberdade de religião e pensamento e o reconhecimento de religiões afrobrasileiras. O relator recomendou maiores esforços no sentido de combater a imagem negativa, por vezes transmitida tanto pela mídia quanto por outras crenças, acerca das religiões africanas (NATIONS, 2012a, pp.8-11).

⁷⁴ Até junho de 2011, haviam 251 empregadores registradas na lista.

O Alto Comissário para os Direitos Humanos parabenizou o país pela instituição da Comissão Nacional da Verdade, e o CDESCR, pelo Programa Brasil sem Homofobia (NATIONS, 2012a, pp.05-07). O CDESCR observou ainda que, apesar da grande contribuição do Bolsa Família para a redução da pobreza no Brasil, o programa possui restrições e recomendou sua extensão para todas as famílias pobres, inclusive indígenas. Por sua vez, a UNICEF apontou para a queda abrupta nas taxas de nanismo e subnutrição desde 1990, parcialmente em decorrência do Programa Fome Zero (NATIONS, 2012a, p.9).

Em 2011, o relator especial para o direito à moradia advertiu acerca da falta de diálogo e transparência nas negociações para desapropriação de imóveis para a copa do mundo e os jogos olímpicos. Por sua vez, o Alto Comissário para os Direitos Humanos sugeriu que a construção de infraestrutura para os eventos traga efetivos benefícios para a população pobre e marginalizada (NATIONS, 2012a, p.9).

Novamente frisou-se o direito dos imigrantes. UNHCR observou que, a partir de 2010, nova lei permite que as forças armadas monitorem as fronteiras brasileiras à procura de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, facilitando a confusão entre refugiados e imigrantes ilegais, especialmente na região amazônica. Conseqüentemente, aconselhou o governo a lidar com cautela e sabedoria quanto à questão dos fluxos migratórios, assegurando proteção àqueles que precisam de ajuda internacional, a partir do treinamento adequado da Polícia Federal e das forças armadas (NATIONS, 2012a, p.12).

UNHCR enfatizou ainda a discriminação sofrida devido à má interpretação da palavra “refugiado”, incluída no documento de identificação, reconhecendo também a dificuldade pela qual passam para revalidar diplomas estrangeiros, sejam educacionais ou profissionais, e propondo a colaboração do Ministério da Educação, juntamente com universidades públicas e associações de professores, para facilitar a validação de documentos que ajudem na conquista de emprego digno (NATIONS, 2012a, p.12).

Quarenta e sete ONGs e outras instituições de direitos humanos submeteram observações para o relatório do segundo ciclo brasileiro no RPU, também apontando problemáticas já abordadas na primeira rodada, como discriminação racial e de gênero (JS5). IDDH⁷⁵ observou que o Brasil não cumpriu o compromisso voluntário de estabelecer plano nacional de implementação de recomendações internacionais e regionais, assumido durante a primeira Revisão (NATIONS, 2012b, pp.03-04).

⁷⁵ Instituto de Desenvolvimento dos Direitos Humanos.

A Lei de Acesso à Informação, de 2011, foi elogiada, bem como a adoção do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3⁷⁶, em 2009, a redução da pobreza, embora não acompanhada pela diminuição da desigualdade⁷⁷, e o progresso na prevenção ao tráfico de pessoas nos últimos quatro anos⁷⁸. Por outro lado, apontou-se para a falta de regulamentação da internet⁷⁹ e a descontinuação do programa “Escola sem Homofobia”⁸⁰ (NATIONS, 2012b, pp.02-03,04,08).

O impacto das obras do PAC⁸¹ não passou despercebido, cujas críticas centraram-se no pouco tempo conferido à FUNAI⁸², à Fundação Palmares e ao IPHAN⁸³ para a elaboração de pareceres, além da desconsideração dos estilos de vida das populações diretamente afetadas pelas construções em Jirau, Santo Antônio, Belo Monte, a transposição do São Francisco e a extração de urânio na Bahia (NATIONS, 2012b, p.10).

Justiça Global, ao abordar a questão da segurança pública, observou que a instalação de UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora), no Rio de Janeiro, provou-se violenta. Ademais, JS3⁸⁴ apontou para a execução discriminada de pessoas pelas polícias civil e militar, que limitam-se a invocar justificativas genéricas, tais como “resistência seguida de morte”. Atestou também a formação de esquadrões da morte por policiais, com o objetivo de executar os “marcados para morrer”, que inclui ex prisioneiros e viciados em drogas (NATIONS, 2012b, pp.4-5).

Anistia Internacional referiu-se à operação da Polícia Federal “Sexto Mandamento”, que levou à prisão de dezenove policiais militares envolvidos em esquadrões da morte. Alegou também a inefetividade do sistema para registrar, monitorar e investigar o uso excessivo da força pelas polícias. Por sua vez, a *Human Rights Watch* recomendou maior envolvimento da Polícia Federal na investigação das milícias e esquadrões da morte, principalmente nos casos em que o governo estadual mostre-se incapaz de solucionar a questão de forma eficaz (NATIONS, 2012b, p.4).

JS22⁸⁵ demonstrou preocupação com as condições do confinamento psiquiátrico, em particular quanto às crianças que moram nas ruas, recomendando o fechamento da Unidade

⁷⁶ *Joint Submission 5 – JS5*; Anistia Internacional e Plataforma DHESCA Brasil – PDB.

⁷⁷ JS5.

⁷⁸ COLCGS.

⁷⁹ *Joint Submission 9 – JS9*.

⁸⁰ *Joint Submission 2 – JS2*.

⁸¹ Programa de Aceleração do Crescimento.

⁸² Fundação Nacional do Índio

⁸³ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

⁸⁴ *Joint Submission 3*.

⁸⁵ *Joint Submission 22*.

Experimental de Saúde, em São Paulo. O relatório abordou ainda a condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em decorrência do caso Gomes Lund e outros v. Brasil, pela incompatibilidade entre a Lei de Anistia brasileira, de 1979, e a Convenção Americana (NATIONS, 2012b, pp.5-6).

JS2 relatou que, apesar do reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em 2011, da união entre casais do mesmo sexo, não existe legislação específica que proporcione as garantias de formação de famílias entre casais homossexuais. Já o relator especial para liberdade de expressão condenou o assassinato de sete jornalistas, entre outubro de 2010 e novembro de 2011 (NATIONS, 2012b, p.7).

Embora o Brasil provavelmente alcance o quarto objetivo do milênio (redução da mortalidade infantil em dois terços), a *World Vision* ressaltou que as dificuldades de acesso ao direito à saúde configuram problema ainda patente e a mortalidade infantil atinge principalmente os grupos marginalizados. JS25⁸⁶ compartilhou as preocupações de organizações indígenas com o projeto de emenda do código florestal – PLC 30/2011 (NATIONS, 2012b, pp.9-11).

A Ministra da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário Nunes, apresentou o relatório brasileiro em 25 de maio de 2012. Frisou que o Brasil alcançou quase todos os objetivos de desenvolvimento do milênio, enumerou programas que ajudaram atingir as metas relativas ao pleno gozo dos direitos humanos, dentre outras conquistas e melhorias dos índices em âmbito interno (NATIONS, 2012c, pp.3-4).

Setenta e oito delegações fizeram observações durante o segundo diálogo interativo. Muitos países elogiaram os esforços brasileiros na implementação das diretrizes apontadas no primeiro ciclo de RPU, e a metodologia utilizada pelo relatório estatal não passou despercebida (Guatemala). As principais questões apontadas como avanços referem-se à criação da lei de acesso à informação (Namíbia, Paraguai, dentre outros) e o sucesso em atingir a quase totalidade dos objetivos do milênio, antes de 2015 (Indonésia, Hungria, etc) (NATIONS, 2012c, pp.4-12).

Por outro lado, as temáticas mais criticadas referem-se às condições das prisões no Brasil, às execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias, às desigualdades de gênero, às dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência física, proteção aos defensores dos direitos humanos, além do desrespeito às questões indígenas, tráfico de pessoas, trabalho

⁸⁶ *Joint Submission 25.*

escravo e infantil (República Tcheca, Estados Unidos, Hungria, Grécia, Itália, Noruega, Algeria, Irã, Santa Sé, etc).

Se comparado à primeira rodada, o Brasil recebeu elevado número de recomendações, um total de cento e setenta, embora muitas possuam conteúdo ainda demasiadamente vago. Como observado no primeiro ciclo, a cordialidade da fala das delegações, representada pelo elogio inicial a algum programa ou iniciativa governamental anteriormente a observações ou perguntas mais pontuais, permaneceu como característica do diálogo interativo na segunda rodada.

No entanto, a participação mais ativa dos Estados nos debates, traduzido na quantidade de recomendações emitidas, reflete maior desenvoltura quanto ao funcionamento do mecanismo, além de engajamento diferenciado, em decorrência da prévia participação no ciclo anterior. Durante os meses que seguiram o diálogo brasileiro, prossegiu-se exame cuidadoso das recomendações recebidas, cujas respostas apresentam-se no *addendum 1* (A/HRC/21/11/Add.1, 2012, p.2).

Das cento e setenta recomendações, o Estado brasileiro aceitou cento e cinquenta e nove em sua integralidade, dez de modo parcial, e rejeitou totalmente apenas uma, justificando barreiras constitucionais para sua implementação. Ademais, aproximadamente um terço das recomendações sugeriam “continuar os esforços”, reconhecendo, portanto, as iniciativas já existentes, e duas solicitaram o compartilhamento dos sucessos de alguns programas, em especial os relacionados à redução da pobreza e da desigualdade social (A/HRC/21/11/Add.1, 2012, p.2).

A partir do reconhecimento da nova ferramenta como instrumento de motivação e criação de políticas públicas, impulsionadas pelas recomendações recebidas no debate interativo, passa-se à análise especial da justificativa utilizada pelo Brasil para a única rejeição completa a sugestão fruto do RPU: a recomendação nº60, emitida pelo Estado dinamarquês.

3.2.3 A Recomendação nº60

O critério de seleção de análise da recomendação nº60 em tópico apartado decorre da sua rejeição total pelo Estado brasileiro, justificada pela existência de barreiras constitucionais que impedem sua implementação. Resquício da ditadura militar, legitimado pela certeza da impunidade, juntamente com o mal treinamento das polícias e o excesso de poder que

concentram, as execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias constituem problemática inerente ao ciclo vicioso de violência no Brasil.

Como exposto, grande parte das recomendações feitas ao Brasil sugerem “continuar os esforços”, ou seja, possuem conteúdo mais estimulador que crítico. A rejeição da recomendação dinamarquesa, justificada pela impossibilidade constitucional de efetivá-la em plano interno, visto que a Constituição Federal de 1988 (CF/88), através do seu artigo 144⁸⁷ (NATIONS, 2012d, p.4), delimita a função em separado das polícias, na prática não prospera. Afinal, embora mais complexa que alterações legislativas ordinárias, desde 1988 até o presente momento, utilizou-se a ferramenta de emenda constitucional setenta e seis vezes⁸⁸.

Em sentido oposto às recomendações emitidas nos debates brasileiros, caracterizadas, em sua maioria, pela generalidade e amistosidade, a iniciativa dinamarquesa é corajosa, exemplo de comprometimento e seriedade com a qual os Estados deveriam conferir ao novo mecanismo. Mais uma vez, corrobora-se parte da hipótese de que o sucesso RPU, assim como todas as ferramentas de direito internacional, decorre da capacidade estatal em conduzir e colocar em prática eficazmente as cláusulas acordadas.

Apesar do exemplar comportamento brasileiro tanto na elaboração dos documentos utilizados nas Revisões, quanto na apresentação dos relatórios em Genebra, e inclusive nas respostas à maioria das perguntas dirigidas ao Estado, considera-se não somente evasiva mas também meramente formal a contrapartida brasileira à sugestão dinamarquesa, visto a efetiva possibilidade de implementação da recomendação nº60, através de alteração constitucional.

A título de exemplo, se comparada à justificativa utilizada para a rejeição parcial da recomendação emitida pela Santa Sé⁸⁹, a qual já existe legislação acerca da temática (possibilidade de união estável entre casais homossexuais, de acordo o conceito alargado de

⁸⁷ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

⁸⁸ Para a listagem completa das emendas constitucionais, desde 1988:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>, acesso em Jan.2013.

⁸⁹ Recomendação 127: Proteção do casamento e da família, constituída por um homem e uma mulher, como célula essencial da sociedade, capaz de proporcionar o melhor ambiente para a criação dos filhos (NATIONS, 2012, p.22). Resposta brasileira: Rejeição parcial da recomendação, visto que apesar de proteger constitucionalmente o direito à família, o Estado reconhece outros arranjos familiares, tal qual a criação dos filhos somente pela mãe (A/HRC/21/11/Add.1, 2012, p.2).

família instituído pela lei 11.340, também conhecida como Lei Maria da Penha⁹⁰), além de jurisprudência difusa a respeito (visto que o julgamento específico da questão pelo STF deu-se tão somente em 2013), o Brasil adotou posição demasiadamente diplomática quando, em verdade, possui base legal consistente para respondê-la de modo objetivo. Portanto, agiu de forma contraditória e não coerente quanto às possibilidades de integração normativa previstas no ordenamento pátrio.

Dessa forma, conclui-se que o real motivo da negativa brasileira à recomendação nº60 decorre, prioritariamente, do desinteresse político-institucional na mudança legislativa, visto que sua aceitação não contrariaria nenhuma cláusula pétrea da Constituição. Em outras palavras, não existem justificativas legais consistentes para a recusa brasileira, mas apenas falta de vontade política em operacionalizá-la.

3.2.4 Análise acerca da participação brasileira no RPU

O segundo ciclo permite avaliação mais substancial acerca das reais contribuições do RPU, visto que a prévia participação dos Estados na rodada anterior possibilitou tanto a experiência prática do novo mecanismo e, portanto, maior segurança no que se refere ao seu funcionamento, quanto a observação das condutas dos seus pares no diálogo interativo. Embora a segunda Revisão demonstre a persistência de temáticas já abordadas, todavia ainda não solucionadas, o RPU consiste em exercício periódico que auxilia os Estados na promoção e proteção dos direitos humanos, além de verbalizar e representar lembrança constante dos desafios e compromissos do país.

Muitas recomendações não são auto-aplicáveis, no sentido de implementações imediatas. O desenvolvimento de programas específicos, cujos resultados terão efeito tão somente a longo prazo, não diminuem os esforços estatais de pô-las em prática, embora progressivamente. No entanto, em casos diversos, o histórico de negligência estatal leva a conclusões acerca da ineficiência perene e contínua do sistema, alimentando ciclo vicioso, exemplificado na questão da violência policial, juntamente com a falência da logística das prisões no Brasil e as consequentes violações do direito à vida, liberdade e segurança, todas intrinsecamente associadas.

⁹⁰ Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

Observa-se que, embora o relatório dos comitês onusianos contenha observações bastante pontuais, notadamente as decorrentes de estudos e investigações dos relatores especiais, as informações das ONGs e demais organizações de direitos humanos envolvidas no processo proporcionam maior concretude ao relatório em si. No segundo ciclo, curiosamente, observa-se o envio conjunto de informações (as chamadas *Joint Submissions*) por duas ou mais entidades, configurando maior participação desses órgãos, se comparado à primeira rodada.

Apesar dos relatórios brasileiros caracterizarem-se pela honestidade dos progressos e desafios estatais nas diversas áreas abordadas, nada garante a adoção da mesma conduta caso não houvesse o contraponto representado no envio de informações pelas ONGs e comitês. Os documentos produzidos por organismos não estatais demonstraram utilidade prática e capacidade de pressionar o Estado na elaboração de documentos embasados nos reais problemas da sociedade, refletido no caráter verossímil das temáticas debatidas.

A rejeição total à recomendação dinamarquesa demonstra repúdio completo à ideia de unificação das polícias, visto a preferência da delegação brasileira pela resposta direta ao Estado dinamarquês, ao contrário da saída diplomática à sugestão da Santa Sé. Desse modo, concretamente exemplifica-se a hipótese adotada por esta dissertação, de que as ferramentas internacionais não são auto suficientes mas, ao contrário, desenvolvem-se ou extinguem-se em decorrência da vontade conjunta dos Estados em utilizá-las em sua potencialidade.

Conclui-se que o RPU alcançou o objetivo de trazer as discussões ao plano concreto, primeiramente pela ajuda dos órgãos envolvidos no envio de documentação paralela, mas também em decorrência da possibilidade de acompanhamento dos debates através de *webcast*, nas páginas eletrônicas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e do *upr-info*⁹¹ que, ademais, disponibiliza biblioteca atualizada contendo artigos publicados sobre o Relatório Periódico.

Ciente que todos os Estados membros da ONU acessarão não só o documento oficial do país, mas ainda os relatórios produzidos por órgãos diversos, a ideia de incluí-los na Revisão constitui ferramenta adicional de pressão estatal, indiretamente obrigado a elaborar relatório consistente, sob pena de sofrer constrangimentos no debate, em caso de despreparo da delegação para responder as perguntas direcionadas ao Estado.

No que tange à grave afirmação de Philip Alston de que a sistemática de relatórios periódicos sustenta-se tão somente pelos atrasos em emití-los, visto a impossibilidade dos

⁹¹ <<http://www.upr-info.org>>, acesso em Dez. 2013.

comitês lidarem com a totalidade dos documentos estatais, caso enviados no correto prazo, mais uma vez o RPU demonstra-se eficaz. No exato tempo estipulado, avaliou-se todos os Estados membros, sem exceções e atrasos, efetivando o desejo de avaliação universal e periódica há tanto requerida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação, cujo objeto central é o Relatório Periódico Universal, apontou para a problemática duplicação de obrigações por parte dos Estados membros das Nações Unidas que, concomitantemente, submetem-se ao monitoramento dos comitês onusianos e, a partir de 2008, também do RPU. Para tanto, trabalhou com a hipótese inicial de que o RPU, fruto do desgaste e conseqüente remodelagem dos mecanismos tradicionais de monitoramento de tratados, não prescinde das atividades desempenhadas pelos comitês mas, ao contrário, complementa-as, e sua eficácia relaciona-se tão somente com a vontade estatal em utilizá-lo de acordo com os moldes estabelecidos.

O primeiro capítulo da pesquisa debruçou-se sobre as ferramentas tradicionais de monitoramento dos direitos humanos, no intuito de proporcionar ao leitor o arcabouço jurídico internacional acerca do tema, e tendo em vista a necessidade de conhecimento prévio das ferramentas que antecederam a criação do novo mecanismo. Afinal, a resposta do problema levantado – seria o RPU realmente necessário ou apenas configura mais uma obrigação para os Estados? – requer análise das condições que levaram ao surgimento do objeto.

Em seguida, o segundo capítulo dedicou-se exclusivamente ao RPU. Abordou o contexto de extinção da Comissão e a conseqüente criação do Conselho de Direitos Humanos como resposta às críticas de condução predominantemente política do antigo órgão e ao clamor por mecanismo universal, periódico e não discriminizante. Explicitou o funcionamento do RPU, suas inovações, peculiaridades, pontos fracos e possíveis mudanças com vistas a aprimorar a Revisão.

Comparou o novo processo aos antigos modelos, na tentativa de buscar sua real contribuição e, desse modo, responder a problemática central da pesquisa. A partir da investigação do objeto, a resposta encontrada leva ao RPU como exercício não excludente do monitoramento através dos comitês, posto que a sistemática de *peer review*, ou revisão por pares, por princípio, difere da avaliação de estudiosos, ou *experts*, escolhidos em decorrência do conhecimento e da experiência com direitos humanos.

Finalmente, o terceiro capítulo focou no desempenho brasileiro nos dois ciclos dos quais já participou, após sucinta exposição do histórico evolutivo do comprometimento estatal, nos âmbitos universal e regional. Analisou os relatórios elaborados pelo Estado, assim como a documentação de responsabilidade das ONGs e dos comitês onusianos, acerca dos

quais concluiu que a participação de entes não estatais contribuiu sobremaneira para a verossimilhança das questões levantadas no debate interativo, em Genebra.

Observou que as colocações das ONGs e dos comitês refletiram problemas reais do Estado que, por sua vez, comportou-se de forma exemplar durante os procedimentos. A primeira revisão do Brasil ocorreu no primeiro ano do RPU, quando ainda existiam questionamentos inúmeros acerca do funcionamento e das consequências que o mecanismo ensejaria. No entanto, o país adotou postura que ultrapassou a presença meramente protocolar, elaborando relatório elogiado por seus pares e respondendo satisfatoriamente aos questionamentos colocados.

A metodologia adotada no segundo relatório brasileiro (2012) destacou-se pela preocupação em facilitar a avaliação dos pontos de debate, tendo em vista o limite de vinte páginas. O aumento vertiginoso da quantidade de recomendações recebidas entre a primeira e segunda rodadas é interpretado como consequência da maior desenvoltura dos Estados após o primeiro quadriênio do RPU. No entanto, o Brasil demonstrou-se reticente quanto às sugestões mais pontuais, a exemplo da recomendação dinamarquesa nº60.

Não só reticente mas sobretudo contraditório, se comparado à resposta emitida à recomendação da Santa Sé, sugerindo a proteção da família nos moldes tradicionais, composta por um homem e uma mulher. Em resumo, quando da possibilidade de justificativas efetivamente jurídicas para rejeição de recomendações, neste caso, baseada tanto na legislação quanto na jurisprudência pátria, o Estado brasileiro optou por vias diplomáticas. Ao contrário, quando da inexistência de barreiras legais para recusa de sugestões, o Brasil, automaticamente, criou-nas, numa pronta avocação de poderes legislativos pela delegação.

Desse modo, a segunda parte da hipótese restou também confirmada, qual seja, a efetiva dependência do mecanismo à sua utilização pelos Estados. O RPU complementa as atividades dos comitês, sem prescindí-las. Ademais, constitui ferramenta de direito internacional e, como tal, seu sucesso depende tão somente do empenho dos Estados em promovê-la, reflexo da característica *soft law* deste ramo do direito, cuja maleável coercitividade, por um lado, enfraquece-a e, por outro, corrobora sua própria natureza.

Logo, o Relatório representa fracasso tão somente àqueles que o idealizaram como revolucionário. Dentro dos limites de ordenamento singular e complexo, logrou êxito no modelo de avaliação universal, cujo percentual de participação atingiu 100% no primeiro ciclo. É inovador não só no formato, mas também no conteúdo. O diálogo interativo e a abrangência de monitoramento da totalidade do arcabouço jurídico internacional representam valioso diferencial.

Como qualquer outra ferramenta de direito internacional, a política continua presente. Durante o debate, observou-se o comportamento protocolar de alguns países, geralmente parceiros regionais dos Estados avaliados, que intervieram tão somente para exaltar o comprometimento estatal com os direitos humanos, inevitável em se tratando de órgão deste porte. A evolução dos mecanismos em questão busca coibir a política como instrumento único. No entanto, aniquilá-la totalmente é desafio dos mais difíceis.

Dessa forma, os críticos mais ferrenhos do RPU são aqueles cuja expectativa acerca dos reais poderes da ONU é excessiva. A Revisão Periódica representa tentativa de promover os direitos humanos como pilar das Nações Unidas, colocando-os no mesmo patamar que os demais princípios da Organização. A escolha da logística de *peer review* não é despropositada, mas demonstra, de forma prática, a igualdade dos países perante o direito internacional, a partir da avaliação de uns pelos outros.

O Relatório constitui exercício periódico de auto-avaliação para os Estados. O Brasil recebeu recomendações bastante pertinentes, sobretudo no segundo ciclo, e a seriedade com a qual o Estado encarou o RPU é exemplificada pela nomeação da Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário, para chefiar a delegação na segunda rodada. O Relatório brasileiro não se limitou a destacar os avanços alcançados, mas também expôs os desafios futuros, embasando-os em dados estatísticos.

No geral, respondeu aos questionamentos de forma objetiva, dispondo-se a compartilhar as experiências bem sucedidas com países cujos problemas assemelham-se aos do Brasil e, quando da impossibilidade temporal de explicitá-los de modo satisfatório, dispôs-se a complementar as respostas durante a sessão seguinte, designada para adoção do relatório do grupo de trabalho. No entanto, não apresentou tal comportamento de modo constante, esquivando-se sobremaneira das recomendações que não gozam de apoio político no Brasil.

De forma prática, corroborou parte da hipótese, que aponta a condição de dependência das ferramentas de direito internacional. Nesse sentido, estas são indissociáveis da conduta estatal, relacionando-se unicamente ao uso que delas fazem e, conseqüentemente, imputá-las qualquer característica inata de sucesso ou fracasso apenas transferem-nas responsabilidades diretas que, em verdade, inexistem.

Esta dissertação, que investigou as inovações do Relatório Periódico Universal e a real contribuição que o novo mecanismo consigo trouxe, conclui acerca da materialização dos seus objetivos fundadores de imparcialidade e universalidade, visto o índice de participação total dos países membros das Nações Unidas, sem os atrasos corriqueiros, no período

estipulado para os procedimentos, e proporcionando espaço para a elaboração de perguntas e recomendações de modo generalizado e, conseqüentemente, não discriminizante.

Como observado no intervalo do primeiro para o segundo ciclo, nada mais normal que ocorram ajustes à medida do surgimento dos problemas. Embora há muito tenha-se concluído acerca da necessidade de reformas dos mecanismos de monitoramento, a idealização de ferramentas acabadas é tarefa impossível e, dessa forma, somente a prática evidencia as falhas que a teoria não previu.

Quanto à capacidade de promover mudanças no plano interno, a questão depende tão somente da vontade política dos Estados. O RPU constitui espaço de debate, diálogo, compartilhamento de experiências, desafios e sucessos e, nesse sentido, a disposição estatal em utilizá-lo como tal é decisão de política externa. Nada impede a mera presença protocolar dos países no espaço interativo, bem como a elaboração de documentação limitada e inexpressiva, incapaz de refletir seus reais problemas.

O relatório estatal enviado ao Alto Comissariado e utilizado dos debates serve como fonte primordial para as discussões e as recomendações dos demais países, posto a dificuldade de pesquisas mais aprofundadas sobre a condição dos direitos humanos em todos os membros das Nações Unidas. Esta constatação reforça a ideia de que o RPU representa exercício periódico para os próprios Estados, na medida que força-os à constante revisão dos avanços e eventuais regressos ocorridos no lapso temporal de quatro anos.

Ademais, os resultados práticos dependem da qualidade do relatório emitido e da sua capacidade em transmitir a realidade das políticas de direitos humanos desenvolvidas em âmbito interno. É nesse sentido que afirma-se que a participação estatal pode ou não desencadear mudanças, e a eficácia do mecanismo não é medida de acordo com os procedimentos em si, mas varia segundo a disposição estatal em utilizá-lo como ferramenta de criação e transformação de políticas públicas.

A discussão do desempenho brasileiro nos ciclos dos quais já participou ilustrou esta afirmação. A resposta lacônica e protocolar do Brasil quando da rejeição de recomendações que não se inseriam na agenda nacional exemplifica como as falhas do RPU personificam-se através das condutas dos participantes. Não cabe à Dinamarca inteirar-se acerca dos dispositivos constitucionais que, ao menos na teoria, impedem as mudanças legislativas necessárias ao fim dos abusos policiais no Brasil.

Ao contrário, é dever do próprio Estado brasileiro refletir sobre esta real impossibilidade e o interesse na implementação de políticas há tanto adiadas, fruto de tabu ainda não superado com o fim da ditadura militar brasileira. Embora a negativa total à

recomendação nº60 não deixe dúvidas quanto às dificuldades políticas em materializá-la, interessante conhecer visões externas e ter em mente que alguns problemas ultrapassam as fronteiras nacionais, chamando atenção de outros Estados.

Apesar da negativa contundente, espera-se que, num segundo momento, o Brasil reconsidere a sugestão recebida. De qualquer forma, conclui-se que o RPU, proporcionador de espaço democrático a discussões que contribuam para elevação do nível debate, de alguma maneira, toca em pontos sensíveis que, a curto ou longo prazo, resultem em mudanças antes impensáveis, conjectura que será confirmada tão somente ao longo dos ciclos mas que, no entanto, já plantou questões bastante pertinentes.

REFERÊNCIAS

ABEBE, Allehone Mulugeta. Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council. *In: Human Rights Law Review*. Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://www.upr-info.org/-Library-.html>>, acesso em Jan. 2012.

ALSTON, Philip. Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council. *In: Melbourne Journal of International Law*, v.7, 2006.

_____. Philip. Promoting the Accountability of members of the UN Human Rights Council. *Center For Human Rights And Global Justice Working Paper*, New York, p.4-41, 2006.

_____. Effective Functioning of Bodies Established Pursuant to United Nations Human Rights Instruments. Final report on enhancing the long-term effectiveness of the United Nations human rights treaty system. *In: Commission on Human Rights*, 1997.

ALSTON, Philip; MORGAN-FOSTER, Jason; ABRESCH, William. The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the 'War on Terror'. *In: The European Journal Of International Law*, v. 19, n. 1, p.183-209, 2008.

AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013. 168 p.

_____. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. *In: Política Externa*. Vol 18, nº2 set-out-nov/2009.

ANNAN, Kofi. **In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all**. 2005. Disponível em: <<http://www.who.int/hdp/publications/4ai.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BASCH, Fernando et al. A eficácia do sistema interamericano de proteção de direitos humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.7, n.12, p.09-34, jun. 2010.

BERQUÓ, André Taddei Alves Pereira Pinto. **A Reforma do Conselho de Segurança da ONU e as Pretensões do Brasil**. 2011. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*. V.8, n.15, dez 2011, p.135-156.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, República Federativa do. Palácio do Itamaraty. **Brasil acolhe recomendações do mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU**.

Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/brasil-acolhe-recomendacoes-do-mecanismo-de-revisao-periodica-universal-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 19 set. 2012.

BRASIL, República Federativa do. **NATIONAL REPORT SUBMITTED IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 15(a) OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 5/1, A/HRC/WG.6/1/BRA/1**. 2008. 24 p.

_____. **NATIONAL REPORT SUBMITTED IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 5 OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 16/21, A/HRC/WG.6/13/BRA/1**. 2012. 29 p.

CAPUCIO, Camilla. **Comércio Internacional e Integração Regional: A OMC e o Regionalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. 166 p.

COLUMBIA LAW SCHOOL HUMAN RIGHTS INSTITUTE FOR THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF OFFICIAL HUMAN RIGHTS AGENCIES. Implementing Recommendations from the Universal Periodic Review: A Toolkit for State and Local Human Rights and Human Relations Commissions. Disponível em: <Columbia Law School Human Rights Institute>. Acesso em: ago. 2011.

COSTA, Antonio Luiz M.c.. Um Caminho pelo século XXI: A definição dos objetivos do País no mundo é importante demais para ser deixada aos diplomatas. **Carta Capital**, São Paulo, v. 781, p.40-43, jan. 2014. Semanal.

CRAWFORD, James. THE ILC'S ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY WRONGFUL ACTS: A RETROSPECT. *In: The American Journal Of International Law*, Symposium: The Ilc's State Responsibility Articles, v. 96, n. 874, p.874-890, 2002.

DAVALA, Michal. Conflict of Interest in the Treaty-Based and Charter-Based Human Rights Bodies of Universal Level. (Conference 'Conflicts of Interest', 7-8 May, 2010). University of Basel, Switzerland, 2010.

DURAN, Carlos Villan. Luzes e Sombras do Novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 3, Nº05, 2006.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2010-2011. **Friedrich Ebert Stiftung**, p.01-08, maio 2012.

FONTOURA, Jorge. Reforma da ONU: o Fracasso anunciado. *In: Reflexões Sobre os 60 Anos da ONU*, Ijuí, p.538-561, 2005.

FORTMAN, Bas de Gaay. Minority Rights: A Major Misconception?. **Human Rights Quarterly**, p.265-303, 2011.

GONZÁLEZ, Paulina Vega. O Papel das Vítimas nos Procedimentos Perante o Tribunal Penal Internacional: Seus Direitos e as Primeiras Decisões do Tribunal. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 05, p.18-41, 2006.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damian A.. A Implementação das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: Uma Análise do vaivém jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n.15, p.114-132, 2011.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HANSON, Karl. Strengthening legitimacy, effectiveness and efficiency of the UN Human Rights Treaty Body system. **University Institute Kurt Bösch**, Switzerland, 20 out. 2011.

HATHAWAY, Oona A. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *In: Journal Of Conflict Resolution*, Yale University, New Haven, Connecticut, v. 51, n. 4, p.588-621, ago. 2007.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.04, p.160-169, 2006.

ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. Execução das Decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos na Rússia: Avanços Recentes e Desafios Atuais. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 08, n. 15, p.68-91, dez. 2011.

JONAS, Obonye. **A CRITICAL APPRAISAL OF THE MUTUAL ENGAGEMENT OF AFRICAN STATES IN THE AFRICAN PEER REVIEW AND UNIVERSAL PERIODIC REVIEW MECHANISMS: A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE**, 2010. 66 f. (Dissertation Submitted In Partial Fulfilment Of The Requirements Of The Master Of Laws Degree (LL.M) Human Rights And Democratisation In Africa) - Curso de Direito, Faculty Of Law, The University Of Ghana, Legon, Ghana, 2010.

KÄLIN, Walter; KÜNZLI, Jörg. **The Law of International Human Rights Protection**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KANSKA, Klara. The Normative Force of Decisions of International Organisations. Institute of International Law, University of Warsaw.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Madrid: Tecnos, 2005.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009. 146 p.

_____. Prefácio. *In: A Era dos Direitos*. São Paulo: Elsevier, 2004. p. V-XVIII.

LEMPINEN, Miko, SCHEININ, Martin. The New Human Rights Council: The First Two Years. **European University Institute**, 2007. Workshop organized by the European University Institute, Istituto Affari Internazionali, and the Institute for Human Rights at Åbo Akademi University.

MAIA, Luciano Mariz. Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos. *In: Educação em direitos humanos: Fundamentos teórico-metodológicos*, 2007.

MCMAHON, Edward R.. The 2011 UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL REFORM PROCESS: THE STATUS QUO PREVAILS. *In: Friedrich Ebert Stiftung Conference on the Human Rights Council Review Geneva, Switzerland, 6-7 out. 2011.*

MELO, Mario. Últimos Avanços na Justiciabilidade dos Direitos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, Sao Pulo, n. 04, p.30-47, 2006.

MIRANDA, João Irineu de Resende. **O Tribunal Penal Internacional frente ao Princípio da Soberania.** Londrina: Eduel, 2011. 317 p.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 07, p.06-25, 2007.

NATIONS, United. Office Of The High Commissioner For Human Rights. **COMPILATION PREPARED BY THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 15(B) OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 5/1, A/HRC/WG.6/1/BRA/2.** Genebra, 2008a. 18 p.

_____. Office Of The High Commissioner For Human Rights. **SUMMARY PREPARED BY THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, IN ACCORDANCE WITH PARAGRAPH 15 (C) OF THE ANNEX TO HUMAN RIGHTS COUNCIL RESOLUTION 5/1, A/HRC/WG.6/1/BRA/3.** Genebra, 2008b. 16 p.

_____. Office Of The High Commissioner For Human Rights. **Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, A/HRC/WG.6/13/BRA/2.** Genebra, 2012a. 17 p.

_____. Office Of The High Commissioner For Human Rights. **Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, A/HRC/WG.6/13/BRA/3.** Genebra, 2012b. 16 p.

_____. Human Rights Council. **UNIVERSAL PERIODIC REVIEW: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/8/27.** Genebra, 2008c. 17 p.

_____. Human Rights Council. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/21/11.** Genebra, 2012c. 27 p.

_____. Human Rights Council. **Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Brazil. Addendum A/HRC/21/11/Add.1: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review.** Genebra, 2012d. 5 p.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2012.

RATHGEBER, Theodor. The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment. *In: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Briefing Paper*, 2008.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n.15, p.92-113, 2011.

SANCHEZ, Michelle Ratton. Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.04, p.102-125, 2006.

SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo Jurídico Transnacional e o Estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 07, p.27-57, 2007.

SCHMIDT, Markus. United Nations. *In: International Human Rights Law*. Oxford University Press, 2010. p. 391-418.

SEN, Purna. **Universal Periodic Review: Lessons, Hopes and Expectations**. Commonwealth Secretariat, 2011.

_____. **Universal Periodic Review: Towards Best Practice**. Commonwealth Secretariat, 2009.

SHAVER, Lea. THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: AN EFFECTIVE INSTITUTION FOR REGIONAL RIGHTS PROTECTION? *In: Washington University Global Studies Law Review*, v. 9, n. 639, p.639-676, 2010.

SHAW, Malcolm N. **Internacional Law**. Cambridge University Press, 2008.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: A Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um Organismo de Direitos Humanos confiável? *In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, p.164-190, dez. 2008.

SMITH, Rhona K. **Textbook on International Human Rights**. Oxford University Press, 2010.

_____. More of the Same or Something Different? Preliminary Observations on the Contribution of Universal Periodic Review with Reference to the Chinese Experience. *In: Chinese Journal of International Law*, 2011, p. 565–586.

STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, GOODMAN, Ryan. **International Human Rights in Context**. Oxford University: 2007.

TERLINGEN, Yvonne. The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?. **Non-governmental Liaison Service**, United Nations, 09 jul. 2007. Disponível em: <http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=332>. Acesso em: 31 jan. 2013.

TRINDADE, Caçado. **O direito internacional em um mundo em transformação (Ensaio, 1976 – 2001)**. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002.

VALLADÃO, Haroldo. **Democratização e Socialização do Direito Internacional: Os impactos Latino-Americano e Afro-Asiático**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961. 98 p.

ANEXO

Originais de traduções

The Commission on Human Rights was created in 1947 with the goal of drafting the Universal Declaration of Human Rights. After achieving this, it focused on setting standards for international human rights though had no authority to consider violations of human rights until 1967. Since then, it established and administered a number of extra-Conventional mechanisms for enforcing human rights. Its fact-finding capacity was also expanded with the introduction of special rapporteurs and working groups on particular countries/issues (SMITH, 2010, p.60). Pag 43

This is, for instance, precisely what happened when the Council after having adopted the draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples recommended it to the General Assembly for adoption (Human Rights Council resolution 1/2 of 29 June 2006) but where the General Assembly decided to defer consideration and action on that draft (General Assembly resolution 61/178 of 20 December 2006) and did not adopt it before September 2007 after having made few changes to it (General Assembly resolution 61/295 of 13 September 2007). The General Assembly proved immediately, in other words, that it was not merely the "rubber stamp" that the Economic and Social Council had been for so many years (LEMPINEN, SCHEININ, 2007, p 08). Pag 53, nota de rodapé.

[...] it was the inability of the international community to respect its commitments that caused the continuous disappointments towards the Commission's work. It was, in other words, the Member States of the United Nations that failed, not the institutional structure they had created (LEMPINEN, SCHEININ, 2007, p.08). Pag 54

A wide distinction between the UPR and treaty based human rights monitoring mechanism emerges when one looks at issues such as preparation of the report, the conduct of the review and the normative basis of the review. The UPR is primarily an inter-governmental oversight mechanism, and thus is a profoundly political undertaking. The UPR is also different from the monitoring function of human rights treaty bodies whose members are individual experts with a mandate to scrutinise the implementation of treaty-based commitments. Unlike the procedures followed in these mechanisms, the normative framework for the UPR, that is, GA Resolution 60/251 and the Council Resolution 5/1 on institution-building, deliberately exclude individual human rights experts from directly participating in the review process. In the UPR, states are in the driving seat, being the primary suppliers of information, reviewers and consolidators of the report itself (ABEBE, 2009, p.08). Pag 59