

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

CECILIA CABALLERO LOIS

MARGARETH ANNE LEISTER

VLADMIR OLIVEIRA DA SILVEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Cecilia Caballero Lois, Margareth Anne Leister, Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-167-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Internacional. 3. Direitos Humanos. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

A proteção e efetivação dos direitos humanos para além das fronteiras nacionais é o elo que liga os diversos trabalhos aqui reunidos. Com efeito, a constatação de que, diante da necessidade de assegurar a proteção dos indivíduos ou grupos sub-representados, a soberania estatal é dogma superado ou, pelo menos, fortemente questionado, cada um destes trabalhos vai oferecendo a sua colaboração para a construção de um novo paradigma jurídico/político. O leitor poderá encontrar uma gama de contribuições que abordam desde questões técnicas a respeito do funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos, passando pela análise das suas principais decisões, até trabalhos que discutem casos específicos.

O artigo denominado O tribunal penal internacional na repressão do crime de genocídio, a autora Inês Lopes de Abreu Mendes de Toledo analisa algumas decisões do Tribunal Penal Internacional (doravante TPI), em especial aquelas que tem como destinatários países não signatários do Tratado de Roma. A autora, partindo do pressuposto da crescente universalização dos direitos humanos, sustenta que, mesmo estes Estados deveriam ser responsabilizados diante de crimes passíveis de sanções internacionais.

Elisaide Trevisam e Margareth Anne Leister em seu artigo, denominado O interculturalismo como via para uma convivência humanitária, partem de um pressuposto inexorável, qual seja, que a pluralidade de culturas das sociedades contemporâneas é fato primordial na sua composição e somente a partir deste é devem ser pensadas as formas de integração. Com base neste pressuposto, o trabalho das autoras discute de que forma podem ser pensados dos processos de integração com base na experiência do interculturalismo. Isto implica, com bem irão explicar as autoras em ultrapassar as bases do multiculturalismo e encontrar formas que ultrapassem o mero respeito e tolerância para atingir o reconhecimento e das diversidades como fundamento da convivência humanitária.

Na mesma linha de pensar formas de convivências democráticas e que respeitem a alteridade temos o artigo de Camila Mabel Kuhn e Letícia Albuquerque, O processo de internacionalização dos direitos humanos: uma leitura crítica. A partir de uma contraposição entre Teoria Crítica e a Teoria Tradicional, o artigo tem por finalidade analisar o que a primeira tem a dizer sobre os Direitos Humanos, assim como analisar seu processo de internacionalização. Para as autoras, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos rá possibilitar um novo olhar para o estudo e previsão deste tema, uma vez que busca não só a análise das

previsões internacionais destes direitos, mas a sua efetivação no contexto fático, tal qual como é e ainda, como deveria ser. Por fim, o artigo expressa a sua preocupação para que os direitos humanos sigam avançando, de forma efetiva, enquanto um direito que segue em transformação contínua, tal qual seu objeto de proteção.

Em A questão de gênero como vulnerabilidade da mulher: da convenção de Belém do Pará à Lei Maria da Penha, os autores Bárbara Helena Simões , Cicero Krupp da Luz discutem como os órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos tem cumprindo um papel fundamental na proteção e guarda destes direitos. O artigo mostra como após responsabilização pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil publicou a Lei 11.340 a Lei Maria da Penha, destinada para a proteção das mulheres. Assim, o trabalho que o leitor irá encontrar, destina-se a refletir sobre a relação entre a violência de gênero e a atuação do direito internacional na promoção e proteção dos direitos das mulheres.

Ainda dentro dos importantes e crescentes debates sobre gênero, no presente volume o leitor irá encontrar o belo artigo A relevância da imigração frente aos papéis impostos ao gênero: cidadania, direitos humanos e diversidade cultural de Taiane da Cruz Rolim e Leonardo Canez Leite. Com efeito, os autores tem por objetivo demonstrar que os fenômenos migratórios devem ser pensados também a partir de uma perspectiva de gênero. Em seu trabalho, os mesmos demonstram a importância do reconhecimento de papéis impostos aos mulheres e homens no decorrer do desenvolvimento da sociedade, estabelecendo a centralidade da categoria gênero como constituinte da identidade coletiva dos sujeitos migrantes e, especialmente, como forma de preservar a multiculturalidade e diferença na formação da cultura pública.

Ana Paula Teixeira Delgado, em seu cuidadoso texto denominado Perspectivas jurídicas da imigração haitiana no Brasil: em busca de novos aportes, aborda o paradoxal e incerto caráter jurídico da proteção concedida aos haitianos que migraram para o Brasil após o terremoto de 2010. A partir da constatação de que este fluxo migratório representa um fenômeno capaz de redimensionar a forma de olhar e tratar o Outro, a autora demonstra como é inconstante e limitada a relação que o Brasil estabelece com estes migrantes, apontando para o fato de que não lhes foi concedida nem sequer a condição de refugiados, levando os mesmos a permanecer em território nacional em condição incerta e indeterminada. Por fim, a partir do caso haitiano a autora propõem a necessidade de revisão e releitura dos instrumentos internacionais e da normativa interna para casos similares.

Ainda sobre este tema que ganha importância cada vez maior no Brasil, Raynara Souza Macedo e Maristela Xavier Dos Santos em seu trabalho denominado Refugiados no Brasil:

realidades, trabalho e perspectivas, elencadas questões atinentes à proteção do trabalho no cenário mundial, chamando atenção para a condição da precariedade do trabalho no cenário mundial, chamando atenção o aparecimento do homo faber (Agambem) no desenvolvimento das atividades humanas em decorrência da desvalorização da produção levada a termo pelo homem. Esta situação, como bem relata o artigo, se agrava em relação aos migrantes que exercem, em maioria, trabalhos análogos ao escrevo. O trabalho aponta então para a necessidade de Com o fito de embasar a proteção do direito ao trabalho para os refugiados, o trabalho aponta para a necessidade de delinear os instrumentos normativos em âmbito internacional e interno, aptos a salvaguardar os direitos dos trabalhadores, especialmente dos refugiados.

Em Perseguição às minorias religiosas no cenário internacional e a eficácia dos instrumentos jurisdicionais de defesa dos direitos humanos de Isabelly Cristinny Gomes Gaudêncio e Karina Pinto Brasileiro partem do pressuposto que reconhecer a liberdade religiosa significa garantir que as pessoas possam agir livremente na sociedade, assim como compreender que existe uma obrigação, por parte do Estado, de conferir aos cidadãos as condições necessárias para que possam exercitar efetivamente tal direito. Por isto mesmo, quando um Estado atua no sentido de efetuar ou até mesmo não coibir uma determinada perseguição religiosa estamos diante de um fato que pode e deve ser combatido pela atuação de organismos internacionais.

O trabalho Regimes jurídicos e os povos da floresta: Um breve balanço da aplicação de regimes jurídicos internacionais na proteção de comunidades indígenas tem como objetivo identificar os regimes jurídicos internacionais aplicáveis às populações indígenas. O texto procura explicitar que existem normas internacionais destinadas para a proteção e reparação de lesões sofridas pelos povos originários e, ainda, que essas normas estão associadas, não só a regimes jurídicos distintos, como também impactam no estabelecimento de uma correlação entre direito e desenvolvimento.

A compatibilidade da legislação interna com a convenção internacional sobre os direitos da pessoa com deficiência no acesso aos cargos públicos preocupa-se em debater a compatibilidade da legislação interna com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em especial a questão da reserva de vagas em concursos públicos. Inicialmente, busca definir quais sujeitos podem ser considerados como pessoas com deficiência, apontando este conceito como abrangente, uma vez que agrega o ambiente econômico e social no qual se insere o destinatário da proteção, ao se referir às interações com diversas barreiras. Tomando por base a legislação interna (Decreto 3.298/1999), o artigo defende que esta não atende de forma plena aos valores da Convenção sendo, então,

legítimo a intervenção do Poder Judiciário para verificar se certo candidato pode se beneficiar das vagas reservadas, quando sua deficiência não estiver nas definições de deficiência da legislação interna.

A FERTILIZAÇÃO CRUZADA E O REDIMENSIONAMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS ENQUANTO FONTE FORMAL DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS analisa o artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça como mero meio auxiliar de interpretação do Direito Internacional, e o diálogo entre fontes, dada a expansão da jurisdição internacional.

Em Uma introdução ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: reflexões sobre sua história, estrutura e o recente posicionamento do estado brasileiro, o leitor irá encontrar uma excelente reconstrução histórica de formação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Explorando os diversos momentos da trajetória histórica do órgão, o artigo aponta para as significativas transformações sofridas frente aos diferentes cenários políticos vivenciados no continente americano. Ressalta, por exemplo, o papel que o SIDH desempenhou durante as décadas de 1970 e início de 1980, de crítica e combate às graves violações de direitos humanos perpetradas pelas ditaduras militares instauradas na América Latina. O trabalho também ressalta importantes críticas que o SIDH sofreu por conta de uma forte crise institucional, quando vários países passaram a critica-lo abertamente afirmando que o órgão era tendencioso e alinhado à política norte-americana. O trabalho também explicita os órgãos que o compõem e suas competências; as principais ações; o seu funcionamento; e, ainda, traz importantes reflexões sobre o seu papel político e institucional. Por fim, explicita questões importantes sobre a relação do SIDH e o Estado brasileiro. Trata-se, portanto, de leitura imprescindível para a compreensão global do sistema.

A obrigatoriedade das medidas cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: mecanismo de garantia dos direitos humanos no contexto interamericano investiga o seu surgimento institucional das referidas medidas e os caminhos para a sua posterior obrigatoriedade. Trata, acima de tudo, de verificar se estas se constituem em mecanismo mais eficaz para a proteção da vida e da integridade física dos cidadãos do continente americano. Partindo do pressuposto, por impedir o abuso de imediato em situações flagrantes de desrespeito aos Direitos Humanos, o que reforça a necessidade dos Estados cumprirem suas recomendações de boa-fé em razão de sua importância moral, além de ser obrigação jurídica internacional. Partindo do pressuposto que somente o conhecimento dos instrumentos básicos do sistema pode garantir seu funcionamento, o artigo aponta a centralidade do estudo das medidas cautelares. Assim, neste trabalho, estas são apresentadas inicialmente sob uma perspectiva teórica, logo após, debate-se a sua evolução e por fim, a sua aplicação ao longo

das décadas. O artigo ratifica a importância do mecanismo das medidas de urgência no contexto do Sistema Interamericano, com a ressalva de que as medidas cautelares que surgiram a partir de uma prática reiterada da Comissão Interamericana, jamais de um projeto político idealizado e chancelado pelos Estados nacionais, acabaram tendo por vezes sua validade questionada. Contudo, o trabalho caminha para demonstrar a validade jurídica das medidas cautelares e recomenda o abandono imediato do seu aspecto político, assumindo a sua normativa, que é o verdadeiro objetivo e natureza do mecanismo de urgência.

Em Responsabilidade Internacional de Estados por violações de direitos sociais trabalhistas: uma análise de casos do Sistema Interamericano de Direitos humanos, Monique Fernandes Santos Matos aborda a atuação dos dois órgãos principais do SIDH: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Com IDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em suas tarefas relativas à responsabilização internacional de Estados violadores de direitos humanos dos trabalhadores, uma vez que considera os direitos sociais trabalhistas também devem ser objeto de proteção do SIDH. O artigo inicia lembrando que, no campo dos direitos humanos, a responsabilização internacional dos Estados é essencial para reafirmar a juridicidade deste conjunto de normas voltado para a proteção dos indivíduos e para a afirmação da dignidade humana. Firmando este pressuposto, a autora analisa alguns casos sobre o tema da responsabilidade internacional de Estados violadores de direitos humanos trabalhistas apresentados perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com o objetivo de verificar se a jurisprudência da Corte IDH é condizente com o avanço da legislação sobre direitos sociais no contexto regional americano, e de avaliar seu estágio atual de evolução. Com base nestes dados, a autora constata a existência de uma primazia considerável na judiciabilidade e efetividade dos direitos civis e políticos, em comparação com os direitos sociais, econômicos e culturais. Em seu trabalho demonstra o quão são os julgamentos envolvendo os direitos sociais, apesar de altamente frequentes no contexto regional americano.

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU E DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL, E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS DE AVALIAÇÃO (2008-2012) foi a contribuição de Thiago Cardoso Nalesso, avaliando os Relatórios apresentado pelo Estado brasileiro.

A pobreza como óbice à liberdade de expressão: diagnósticos e soluções do sistema interamericano de direitos humanos, de Danielle Anne Pamplona e Anna Luisa Walter de Santana Daniele, relaciona a pobreza à falta de liberdade de expressão nas Américas, uma vez que e exclui essas pessoas dos processos comunicativos e, consequentemente do processo

democrático. As autoras iniciam ressaltando o fato de que o direito à liberdade de pensamento e de expressão tem sido objeto de preocupação e estudo constante no âmbito do Sistema Interamericano em razão da sua importância para a proteção da autonomia individual e a promoção da democracia. Logo após, o trabalho das professoras preocupa-se em conceituar o que seria pobreza, definindo-a, essencialmente, como um critério de renda e como capacidade do indivíduo em adquirir produtos e serviços. Pela utilização de tais critérios, de acordo com o artigo, é possível afirmar que parte da população do território americano se encontra fora do processo comunicativo, suas necessidades não são conhecidas, assim como seus desejos e o modelo de sociedade em que querem viver. Ao limitar a sua capacidade de expressão, a pobreza impõem uma restrição ilegítima ao exercício do direito a liberdade de pensamento e expressão merece pronta preocupação dos juristas e dos Estados, uma vez que ela viola diversos humanos e reproduz a exclusão democrática.

No trabalho apresentado por Ana Angélica Moreira Ribeiro Lima e Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho, intitulado PARADOXOS DO DIREITO E DOS DIREITOS HUMANOS E SUA FUNCIONALIDADE NOS SISTEMAS DE DIREITO INTERNO E INTERNACIONAL, aborda-se o aspecto funcional dos sistemas direito internacional-direito interno.

Amanda Cataldo de Sousa Tílio dos Santos analisa a nomeação dos perpetradores das graves violações de Direitos Humanos pela Comissão da Verdade, como caminho para a responsabilização jurisdicional dos agentes estatais.

PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA: A PROTEÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS VERSUS A VIOLAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL trata da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas-corpus 126.292, e da possibilidade de submissão à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Alexandre Machel Simões discorre sobre a opção político-constitucional de internalização de tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e suas consequências. Na mesma seara, Jan aí na Franco de Andrade, que aborda as questões procedimentais.

O caso Jean Charles de Menezes é revisitado por Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff, abordando as possibilidades de combate ao terrorismo pela via legislativa, inclusive mediante restrição de direitos individuais em prol da coletividade.

Daniel Brocanelli Garabini apresentou trabalho intitulado **PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO E SUA APLICAÇÃO AOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS NO ÂMBITO**

DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, sob a ótica do princípio democrático e da universalidade dos Direitos Humanos.

Boa leitura!

Cecília Caballero Lois

Margareth Anne Leister

Vladimir Oliveira

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU E DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL, E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NOS DOIS PRIMEIROS CICLOS DE AVALIAÇÃO (2008-2012)

LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL Y LA PARTICIPACIÓN DE BRASIL EN LOS CICLOS DE EVALUACIÓN (2008-2012)

Thiago Fernando Cardoso Nalesso ¹

Resumo

O artigo analisa o processo de criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU e da Revisão Periódica Universal, a participação brasileira nesse processo e o exame do Estado brasileiro nos ciclos da RPU. O texto discute a situação política e as críticas que culminaram na extinção da antiga Comissão de Direitos Humanos e faz uma análise da construção institucional do CDH e da RPU, suas características, princípios e objetivos. Por fim são analisados os relatórios nacionais brasileiros, a avaliação dos mesmos pelos estados do Conselho e as Recomendações que foram realizadas ao Brasil.

Palavras-chave: Conselho de direitos humanos, Onu, Revisão periódica universal – rpu, Sistema global de direitos humanos

Abstract/Resumen/Résumé

El artículo analiza el proceso de creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Examen Periódico Universal, la participación de Brasil y el examen del estado brasileño en ciclos de 2008 y 2012. El documento analiza la situación política y la crítica que llevó a la extinción de la antigua Comisión de Derechos Humanos y analiza la construcción institucional del CDH y de la EPU, sus características, los principios y objetivos. Finalmente se analizan los informes nacionales de Brasil, incluso evaluación de los Estados miembros del Consejo y las recomendaciones que se hicieron para Brasil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consejo de derechos humanos, Onu, Examen periódico universal - epu, Sistema global de derechos humanos

¹ Professor do Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL - Unidade de Americana.

1. Introdução

O presente artigo é fruto de pesquisa que teve como objetivo analisar o contexto político internacional de criação do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e do mecanismo da Revisão Periódica Universal, sua construção institucional, e a participação brasileira nesses processos após dez anos da Resolução que os criou.

O procedimento de pesquisa adotado foi o de identificar, analisar e avaliar os principais documentos da ONU que deram origem aos organismos e mecanismos e que definiram sua estrutura institucional, os relatórios nacionais enviados, a participação da sociedade civil organizada, os relatórios finais dos exames brasileiros e ainda a literatura sobre o sistema global de proteção dos direitos humanos.

2. O contexto político de criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU

Em 15 de março de 2006, por meio da Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU, foi criado o Conselho de Direitos Humanos da ONU, como órgão subsidiário da Assembleia Geral, para substituir a antiga Comissão de Direitos Humanos com a missão de “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de qualquer espécie e de forma justa e equitativa”. (ONU, 2006)

A Resolução 60/251 foi um dos resultados da Cúpula Mundial 2005, convocada pela Assembleia Geral, para discutir a reforma da ONU, motivada por pleitos de Estados, entre os quais o Brasil, insatisfeitos em relação à estrutura da organização, que ainda se remete, em muitos aspectos, ao balanço de poder do período pós Segunda Guerra Mundial. A cúpula contou com a participação de mais de 170 chefes de Estado e de governo e, entre outras questões, decidiu pela refundação da Comissão de Direitos Humanos, com novo nome e posição hierárquica superior. (MENEZES, 2011, p. 79)

A Cúpula Mundial de 2005, entretanto, aos olhos da imprensa especializada e de muitos estudiosos da ONU, perdeu uma grande oportunidade de reavivar a organização, e por essa razão, foi percebida com muita decepção. Rubens Ricupero (2006, p. 4-8) apresenta uma síntese do que foi publicado por influentes órgãos de imprensa e, ao analisar os motivos que levaram à percepção de fracasso, indica dois pontos principais: a) a indicação, pelo governo George W. Bush, do representante dos Estados Unidos, Jonh Bolton, que atuou durante a cúpula de modo a dificultar diversas possibilidades de consenso, e b) a criação de expectativas

exageradas, em especial, em razão da agenda proposta pelo então Secretário Geral da organização, Kofi Annan.

O próprio Kofi Annan (2006) em artigo publicado no *The Wall Street Journal* reconhece que foi ambicioso em suas proposições e justificou ao afirmar que em negociações internacionais nunca se consegue tudo o que se pede.

Os problemas da estratégia utilizada por Kofi Annan, de acordo com Rubens Ricupero (2006, p. 24), foram que os riscos do “descrédito pessoal e institucional envolvidos na geração de expectativas excessivas podem ser muito maiores que os ganhos resultantes destas táticas”.

As proposições de Kofi Annan para a Cúpula foram apresentadas por meio do relatório de 21 de março de 2005 (A/59/2005), intitulado de “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”. O Secretário Geral buscava o equilíbrio entre os três elementos (desenvolvimento, segurança e direitos humanos), a serem garantidos a todos os Estados, apoiado na união e na solidariedade entre os povos. (ONU, 2005)

Para Rubens Ricupero (2006, p. 6) o entendimento sobre tais elementos é muito diverso e encontra-se na base de todos os principais movimentos que deram expressão a avaliações contrastantes nos assuntos internacionais. As diferenças no grau de prioridade de cada um desses elementos e ainda as discordâncias sobre como transformar a retórica em ação concreta adequadamente financiadas têm se constituído como a “essência do dissenso” nas “relações internacionais e no conflito Norte-Sul”.

Essa dificuldade em atingir o consenso em pontos importantes da Cúpula produziu em muitos setores a sensação de insucesso, mas é necessário separar os pontos de maior e de menor insucesso. Podem ser apontados como pontos de maior insucesso a tentativa de ampliação do Conselho de Segurança, de desarmamento e não-proliferação de armas e de uma definição mais clara de terrorismo. Entre os pontos considerados mais positivos estão o tratamento das questões de construção da paz e a promoção dos direitos humanos.

Para Rubens Ricupero (2006, p. 28):

(...) conseguimos preservar a integridade da Carta da ONU e da segurança coletiva. Ao mesmo tempo, realizamos progresso real no tratamento das questões centrais de construção da paz e promoção dos direitos humanos. Kofi Annan merece muito do crédito por ter alcançado, sob as mais difíceis circunstâncias políticas e pessoais, a

reforma mais abrangente que as Nações Unidas já tiveram, juntamente com o melhor *aggiornamento* possível no mundo extremamente desequilibrado e imperfeito dos nossos dias.

De fato, a criação da Comissão de Consolidação da Paz e a reformulação da Comissão de Direitos Humanos, atual Conselho de Direitos Humanos foram marcos importantes, mas mesmo nesses pontos os avanços ficaram aquém do esperado. O próprio Kofi Annan (2006) em seu artigo no *The Wall Street Journal* reconhece que Conselho de Direitos Humanos foi aprovado sem os detalhes que ele esperava, que, em sua opinião, fariam do mesmo uma estrutura melhor que a Comissão já existente.

Entre os pontos considerados positivos na reforma promovida pela Cúpula de 2005, merece destaque a modificação da posição destinada ao Conselho de Direitos Humanos no âmbito da estrutura da ONU. A antiga Comissão de Direitos Humanos era vinculada ao Conselho dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ECOSOC) e o Conselho de Direitos Humanos está diretamente vinculado à Assembleia Geral. Foi possível verificar o intuito das Nações Unidas de conferir maior prestígio ao Conselho.

Neste sentido, para Thiago Melamed de Menezes (2011, p. 79):

O conselho goza de posição superior ao da comissão na hierarquia das Nações Unidas, já que se reporta diretamente à Assembleia Geral, e não ao Ecosoc. Inovações institucionais foram implementadas, como uma representação geográfica mais justa, procedimentos mais ágeis para responder a situações emergenciais e medidas para combater a seletividade, sendo o mecanismo da Revisão Periódica Universal talvez o melhor exemplo.

Para Marisa Viegas e Silva (2013, p. 105) com a modificação da vinculação do Conselho para a Assembleia Geral houve uma mudança significativa do ponto de vista político e não apenas nominalista. Isso porque a Assembleia Geral representa a universalidade dos membros da ONU o que confere aos direitos humanos maior visibilidade, o que é essencial para a proteção desses direitos.

O Conselho de Direitos Humanos nasce com a incumbência de resolver situações de violações a direitos humanos, inclusive violações flagrantes e sistemáticas e fazer recomendações a respeito e promover a coordenação e a integração dos direitos humanos no âmbito da ONU. O Conselho deverá guiar suas atividades nos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade, diálogo internacional construtivo e cooperação com o objetivo de reforçar a promoção e proteção de todos os direitos humanos,

civis, políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento. (ONU, 2006)

Benoni Belli (2009, p. 2), ao analisar a última sessão da Comissão de Direitos Humanos, a apresenta como um ato protocolar e melancólico para uma Comissão que fora responsável pela negociação de importantes documentos internacionais, dentre os quais a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Para o autor a justificativa é a de que “a CDH havia se dissipado em meio à politização de suas decisões, abraçado a seletividade e, consequentemente, perdido a autoridade e a legitimidade”.

As críticas em razão da politização e seletividade são realizadas por diversos grupos de Estados, embora o ponto central da crítica de cada grupo possa ser diametralmente oposto. Entre os grupos de países que se organizam para a defesa de seus interesses em relação aos direitos humanos Benoni Belli (2009, p. 5) apresenta os que defendem o *status quo*, com a continuidade de um sistema de condenações rotineiras e arbitrárias por meio de resoluções do Conselho e outros, que de modo oposto, tem como objetivo minar a legitimidade da preocupação internacional sobre os direitos humanos em qualquer país sob o argumento de acabar com sua “politização”.

Ambos os extremos inviabilizam uma verdadeira “síntese superadora” dos trabalhos da CDH. Essa oposição entre dois grupos de países, o primeiro formado pelos patrocinadores tradicionais de resoluções condenatórias (sobretudo a União Europeia, os EUA e o Canadá) e o segundo integrado pelos alvos reais ou potenciais dessas resoluções (em geral países em desenvolvimento de diferentes regiões, em particular da Ásia e da África), gerou uma insatisfação generalizada com os trabalhos da antiga CDH. Enquanto os primeiros se queixavam da articulação dos países alvos de projetos de resolução e seus aliados ou simpatizantes contra as condenações, os segundos procuravam ressaltar a fragilidade de um sistema de aferição da situação dos direitos humanos que depende de juízes nomeados. Essa polarização, que de certa forma existiu em distintos formatos ao longo da história da CDH, se viu exacerbada em seus últimos anos de vida. (BELLI, 2009, p. 6)

Esse descontentamento generalizado foi o grande motor para a reformulação da Comissão de Direitos Humanos. O Secretário Geral partiu de um “consenso negativo” para buscar a legitimidade de um novo órgão. (BELLI, 2009, p. 6-7)

A busca pela minimização dos processos de politização e a seletividade estão na base retórica de criação do novo órgão. Benoni Belli apresenta uma síntese do significado para as relações diplomáticas dos conceitos de politização e seletividade, que merece ser destacada:

No jargão diplomático, a politização tem uma conotação negativa e diz respeito à interferência de uma certa concepção da política (entendida como disputa pelo poder e defesa de interesses egoístas) no processo de tomada de decisões dos órgãos multilaterais de direitos humanos. A seletividade é uma das formas pelas quais essa politização se manifesta e consiste na escolha arbitrária de alvos do monitoramento internacional e dos países que não terão sua situação examinada, independentemente da preocupação real com a observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais. (2009, p. 3, nota de rodapé 3)

Marisa Viegas e Silva (2013, p. 106), apoiada em textos de Philip Alston, Vincent Chetail e John Humphrey, relaciona as críticas de politização, a um processo histórico de ampliação da importância da Comissão de Direitos Humanos e afirma que as mesmas foram utilizadas com intuito de debilitar a Comissão. A partir desse ponto de vista em relação às críticas de politização e seletividade, percebe-se que o trabalho do Conselho precisará de mais do que apenas o “consenso negativo” para garantir a legitimidade necessária para atuar como instrumento capaz de promover os direitos humanos e ao mesmo tempo reprimir violações graves e sistemáticas aos mesmos direitos.

A análise da Resolução 60/251 da Assembleia Geral, de 15 de março de 2006 e da Resolução 5/1 de 2007, do Conselho de Direitos Humanos, passadas pela revisão prevista após cinco anos, consubstanciada na Resolução 16/21 de 2011 do Conselho de Direitos Humanos, contribuem para a identificação de algumas das melhorias e dos pontos negativos do sistema extraconvencional de proteção dos direitos humanos da ONU.

A Resolução 60/251 previu a ampliação do número de reuniões do Conselho em relação à Comissão, determinando que sejam realizadas pelo menos três reuniões no ano, incluído um período principal de sessões, com duração não inferior a dez semanas.

Marisa Viegas e Silva (2013, p. 107) ressalta que apesar dessa estrutura semipermanente, na prática, o Conselho funciona quase como um órgão permanente, e que essa estrutura traduziu-se em um aumento de sua efetividade, e também permitiu uma resposta mais imediata em situações de emergência, citando a título de exemplo as resoluções aprovadas em relação ao golpe de Estado em Honduras, o terremoto no Haiti e a situação dos direitos humanos na Líbia e Síria. No que tange aos pontos negativos pode-se citar que na

extinção da Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e criação do Comitê Assessor do Conselho houve, além da redução do número de membros de 26 para 18, também uma redução do âmbito de atuação do Comitê. Para a autora:

É imprescindível registrar que a Resolução A/HRC/RES/5/1 de 2007 limitou expressamente o âmbito de atuação do Comitê, obrigando-o a atuar exclusivamente nos casos em que o Conselho de Direitos Humanos solicite. Isso se traduz, em outros termos, na extirpação do direito de iniciativa, que foi criado e consolidado no âmbito da Subcomissão e que, como é de conhecimento comum, tanto contribuiu para a evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

Outra modificação relevante foi a proibição de criar órgãos subsidiários (os que existiam na época da Subcomissão foram extintos ou foram transformados em órgãos subsidiários do próprio Conselho de Direitos Humanos) e de adotar resoluções ou decisões próprias. Logo, podemos concluir que, ao menos no caso do Comitê Assessor, a transição institucional Comissão/Conselho resultou numa redução significativa das prerrogativas e da capacidade de ação do órgão, influenciando a produção de uma reflexão acadêmica independente e de qualidade no seio do principal órgão de direitos humanos da ONU. (2013, p. 109)

Em outros pontos, como em relação ao Procedimento de Denúncia e os Procedimentos Especiais, embora tenham havido algumas modificações, as mesmas não produziram até o momento, impactos tão significativos quanto os da criação da RPU. Um destaque foi a aprovação de um Código de Conduta para os Titulares de Mandatos dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos.

3. O mecanismo da Revisão Periódica Universal – RPU

A Resolução 60/251 da Assembleia Geral das Nações Unidas além de criar o Conselho de Direitos Humanos estabelece que seu principal mecanismo de aferição do cumprimento de obrigações internacionais em matéria de direito humanos será realizado de forma universal, como uma tentativa de combater as críticas constantes relacionadas à politização e seletividade. Assim, entre outras incumbências atribuídas ao Conselho na proteção dos direitos humanos, o parágrafo 5, e, da Resolução, estabelece que deverá:

e) realizar uma revisão periódica universal, baseada em informação objetiva e fidedigna, sobre o cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos de forma que garanta a universalidade da revisão e a igualdade de tratamento de todos os Estados; a revisão será um mecanismo

cooperativo, baseado em um diálogo interativo, com a participação plena do Estado de que se trate e com a consideração dada às suas necessidades de capacitação; tal mecanismo deve complementar e não duplicar o trabalho dos órgãos criados em virtude de tratados; o Conselho determinará as modalidades e alocação de tempo necessário para o mecanismo de revisão periódica universal dentro de um ano após a realização da sua primeira sessão. (ONU, 2006)

A Revisão Periódica Universal (RPU), é um mecanismo gestado em conjunto com o novo Conselho de Direitos Humanos e se encontra inserido no âmbito dos mecanismos extraconvencionais de apuração de violações de direitos humanos, que “consistem em procedimentos fundados em dispositivos genéricos referentes a ‘direitos humanos’ da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).” (CARVALHO RAMOS, 2013, p. 105)

Benoni Belli (2009, p. 3, nota 4) entende que enquanto os mecanismos convencionais estão fundados em “tratados internacionais que definem sua composição, competência e formas de atuação, os extraconvencionais são, em geral mais flexíveis e dependem, normalmente, de renovação periódica de seus mandatos por meio de resoluções.”

Para o autor a principal diferença entre os mecanismos convencionais e extraconvencionais, é que os primeiros avaliam o cumprimento das obrigações das convenções que os criaram, enquanto que os segundos não possuem essa limitação e podem fazer a análise da situação de qualquer membro da ONU tomando como base a Carta da ONU. (BELLI, 2009, p. 4, nota 4)

A Revisão Periódica Universal foi concebida para ser o principal mecanismo extraconvencional de verificação da situação de direitos humanos nos Estados. Os mecanismos extraconvencionais existentes no âmbito da ONU até então eram o sistema de Procedimentos Especiais da ONU (Relatores Especiais, Grupos de Trabalho e Peritos Independentes nomeados para a realização de análises temáticas ou geográficas) e o Procedimento de Denúncia. As principais críticas aos Procedimentos Especiais se vinculam à seletividade, decorrente de ajustes políticos entre os Estados membros da Comissão de Direitos Humanos, atual Conselho, ou ainda, a uma ausência de padronização das atividades desenvolvidas pelos relatores especiais ou peritos, e por consequência os resultados de cada um dos Procedimentos Especiais ficam muito condicionados à atuação particular de seu mandatário.

Além da politização e seletividade, já mencionadas, André de Carvalho Ramos (2013, p. 110) repercute ainda outra importante crítica que era dirigida à antiga Comissão de

Direitos Humanos, a sistemática de escolha de seus membros, que em alguns casos “poderia deixar de lado uma democracia estabilizada em favor de uma ditadura sanguinária assumida”.

Observa-se que os Procedimentos Especiais, apesar dos importantes trabalhos desenvolvidos por alguns dos Relatores Especiais, Peritos Independentes e Grupos de Trabalho, possuem um problema de origem. O fato da antiga Comissão não possuir critérios objetivos que vetassem, em sua composição, a participação de Estados violadores de direitos humanos ou não comprometidos com os principais tratados internacionais em matéria de direitos humanos, permitia a vulnerabilidade a ajustes políticos e um considerável grau de seletividade na escolha dos países, regiões ou temas que deveriam ser avaliados por meio dos Procedimentos Especiais. Tais fatos, há tempos, serviram para justificar críticas de um duplo padrão na criação dos procedimentos.

A Assembleia Geral buscou, na Resolução 60/251, atuar no sentido de minimizar essas críticas no processo de escolha dos membros do Conselho, o que fortaleceria a legitimidade de seus atos, incluindo o procedimento de escolha de relatores, peritos e grupos de trabalho. A Resolução nos parágrafos 7, 8 e 9 trata da composição do Conselho. Carlos Villan Duran (2006, p. 8-9), entretanto, entende que as inovações da Resolução possuem eficácia duvidosa.

O parágrafo 8 da Resolução permite a participação no Conselho a todos os membros da ONU, porém determina que na escolha os Estados deverão considerar “a contribuição dos candidatos na promoção e proteção dos direitos humanos e as promessas e compromissos voluntários que tenham feito” (ONU, 2006). Para Villan Duran (2006, p. 9) a cláusula é extremamente ambígua e foi resultado de negociação que buscou, sem sucesso, definir critérios mais objetivos e definidos, como a exigência dos Estados de serem signatários dos sete tratados básicos de direitos humanos.

No mesmo parágrafo há uma disposição que permite à Assembleia Geral, por maioria de dois terços dos membros presentes, a suspensão dos direitos inerentes a fazer parte do Conselho de todo membro que cometa violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. Para Villan Duran (2006, p. 9), embora inovador o dispositivo terá eficácia prática reduzida em razão da dificuldade na obtenção de quórum qualificado. Para o autor melhor seria se a tarefa fosse confiada a um especialista independente (relator especial por país).

O parágrafo 9 assevera que todos os membros do Conselho deverão manter os mais altos padrões na promoção e proteção dos direitos humanos, cooperar com o Conselho e se

sujeitar ao mecanismo da RPU durante o período que forem membros. Nesse ponto, Villan Duran (2006, p. 9) ressalta a redundância do dispositivo ao impor aos membros do CDH as mesmas obrigações genéricas a que todos os Estados-membros da ONU já devem se obrigar.

Como se pode verificar, no que se refere à composição do Conselho, não foi possível a obtenção de grandes avanços. Houve uma pequena redução no número dos membros, que passou a ser de 47 Estados, e uma distribuição geográfica que buscou ser mais equitativa.

O ponto de maior inovação da Resolução foi mesmo a criação de um mecanismo universal de aferição de cumprimento de obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, algo que, de acordo com alguns países, entre os quais é possível inserir o Brasil, promete a redução da seletividade no processo de avaliação dos Estados.

Em trecho da apresentação do segundo Relatório Nacional do Brasil ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal da ONU, realizada pela então Ministra Maria Rosário Nunes, é possível identificar uma síntese da posição brasileira, crítica ao sistema de Procedimentos Especiais, pelo menos em função da seletividade, e de apoio ao sistema da RPU:

O Brasil deposita inabalável confiança no Sistema Universal de Direitos Humanos. Consideramos que a RPU mostra-se um exercício construtivo, em que todos os Estados-membros das Nações Unidas, voluntariamente, apresentam suas realidades e seus desafios perante seus pares. É a sua universalidade que promove a superação da seletividade muitas vezes presente no exame de situação dos direitos humanos no mundo. A RPU permite que nossos desafios para a realização plena dos direitos humanos sejam tratados de forma objetiva, transparente, construtiva, não confrontacional, não politizada e como grande oportunidade para a cooperação internacional. (BRASIL, 2012, p. 14)

Para Thiago Melamed Menezes a atuação do Brasil foi fundamental para a atual configuração do mecanismo da RPU, já que há muito o país defendia a criação de um “relatório global” sobre direitos humanos no mundo:

Subjazia à ideia brasileira a convicção de que um exame verdadeiramente universal contribuiria para que sobressaísse a preocupação genuína com a situação dos direitos humanos, em oposição às disputas entre os Estados ou blocos de Estados, que infelizmente acabaram prevalecendo em diversas ocasiões na antiga comissão. Não é outro o espírito da RPU, o que permite apontar sua familiaridade com a proposta brasileira. (2011, p. 81)

Com a criação da RPU foi possível imaginar que os procedimentos especiais seriam, com o tempo, extintos. André de Carvalho Ramos (2013, p. 111) assevera que na extinção da antiga Comissão e criação do Conselho de Direitos Humanos estava embutido o desejo de revisar os procedimentos especiais para colocar em seu lugar o mecanismo da RPU, mas que não houve força política dos Estados descontentes para, ao mesmo tempo extinguir a Comissão e também os Procedimentos Especiais.

Na sua primeira Sessão Regular, de 18 a 30 de junho de 2006, o Conselho de Direitos Humanos destacando a importância de se evitar um déficit de proteção durante o “período de transição decidiu prorrogar por um ano os mandatos e os titulares dos mandatos de todos os procedimentos especiais da Comissão de Direitos Humanos, da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e do Procedimento estabelecido pela Resolução 1503. (ONU, 2006b)

Na mesma Sessão Regular foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de propor a estrutura de funcionamento e os procedimentos da Revisão Periódica Universal. (ONU, 2006c) Durante o 5º período regular de sessões, em junho de 2007, o Conselho de Direitos Humanos aprovou a sua construção institucional por meio da Resolução 5/1 de 18 de junho de 2007.

A construção institucional do Conselho de Direitos Humanos manteve como parte de sua estrutura os procedimentos especiais temáticos e geográficos, admitindo a coexistência dos mecanismos especiais e a RPU. Até o momento de elaboração do presente artigo foram criados, após 2006, mais 12 (doze) Procedimentos Especiais Temáticos (7 Relatorias Especiais, 2 Grupos de Trabalho e 3 Peritos Independentes) e 9 (nove) Procedimentos Especiais Geográficos (4 Relatorias Especiais e 5 Peritos Independentes). (ONU, 2014)

De acordo com a Resolução 5/1 a RPU será realizada com base na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos instrumentos de direitos humanos e nas promessas e compromissos assumidos voluntariamente pelos Estados, incluindo aqueles contraídos ao apresentar suas candidaturas ao Conselho de Direitos Humanos. A Resolução ainda reconhece expressamente o caráter complementar e de relação mútua entre o direito internacional humanitário (DIH) e os direitos humanos, incluindo as regras de direito humanitário aplicáveis, como base de análise da RPU. (ONU, 2007)

São princípios da Revisão Periódica Universal:

a) a promoção da universalidade, a interdependência, a indivisibilidade e a inter-relação entre todos os direitos humanos; b) ser um mecanismo cooperativo baseado em informação fidedigna e no diálogo interativo; c) assegurar uma cobertura universal e igualdade de tratamento a todos os Estados; d) ser um processo intergovernamental dirigido pelos membros das Nações Unidas e orientado para a ação; e) contar com a plena participação do país examinado; f) complementar e não duplicar o trabalho de outros mecanismos de direitos humanos, fornecendo assim um valor agregado; g) desenvolver-se de maneira objetiva, transparente, não seletiva e construtiva de modo a evitar a confrontação e a politização; h) não impor uma carga excessiva ao Estado examinado ou à agenda do Conselho; i) não se prolongar demasiadamente. Deve ser realista e não consumir uma quantidade desproporcional de tempo e de recursos humanos e financeiros; j) não diminuir a capacidade do conselho de responder às situações urgentes em matéria de direitos humanos; k) integrar plenamente uma perspectiva de gênero; l) sem prejuízo das obrigações previstas nos elementos que constituem a base do exame, levar em consideração o nível de desenvolvimento e as particularidades dos países e m) assegurar a participação de todos os atores interessados pertinentes, com inclusão das organizações não governamentais e das instituições nacionais de direitos humanos, em conformidade com a Resolução 60/251 da Assembleia Geral de 15 de março de 2006 e a Resolução 1996/31 do Conselho Econômico e Social de 26 de julho de 1996, assim como qualquer decisão que o Conselho possa adotar a respeito. (ONU, 2007)

Os objetivos da RPU são:

a) a melhora da situação de direitos humanos no local; b) o cumprimento das obrigações e dos compromissos do Estado em matéria de direitos humanos e a avaliação dos avanços e desafios; c) o fortalecimento da capacidade do Estado e da assistência técnica em consulta e com o consentimento do Estado em exame; d) o intercâmbio das melhores práticas entre os Estados e outros agentes interessados; e) o apoio e a cooperação na promoção e proteção dos direitos humanos, e f) o fomento da plena cooperação e o compromisso com o Conselho, outros órgãos de direitos humanos e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. (ONU, 2007)

A periodicidade da RPU se define por meio de ciclos de quatro anos e meio, durante os quais cada Estado-membro da ONU deve ser avaliado. Os Estados-membros do Conselho devem passar pela RPU durante o período em que tomem parte do Conselho. Assim, consideradas algumas questões específicas e a melhor distribuição geográfica, todos os países devem ser examinados uma vez a cada ciclo de quatro anos e meio.

Os documentos que servirão de base para a revisão são:

a) o Relatório Estatal, que consiste em um informe do Estado sobre a situação dos direitos humanos em seu território que, com no máximo vinte páginas. O Conselho incentiva os Estados a prepararem o material com a mais ampla participação dos atores interessados; b) uma compilação de no máximo dez páginas preparada pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH de informações contidas em informes de órgãos de tratados (*treaty bodies*), dos procedimentos especiais, incluídas observações e comentários do Estado em revisão e outros documentos oficiais das Nações Unidas; c) Um resumo de no máximo dez páginas de informação adicional proporcionada por outros interlocutores, como organizações não governamentais e instituições nacionais de direitos humanos. (ONU, 2007)

A condução da Revisão é realizada pelo grupo de trabalho composto pelos 47 Estados-membros do Conselho, que definem sua delegação. Os outros Estados da ONU podem participar do exame, inclusive do diálogo interativo, como “observadores”. Outros “atores interessados”, como organizações não governamentais, podem assistir a apresentação, mas sem direito a manifestação durante esta etapa do procedimento. As revisões são assistidas por grupos de três Estados, a *troika*, selecionados por sorteio entre os membros do Conselho, procedentes de grupos regionais diferentes, que, ao final fazem a consolidação dos documentos apresentados e da participação dos Estados, membros do Conselho e observadores, com o objetivo de diagnosticar o estágio de implementação e efetivação de obrigações internacionais de direitos humanos. (ONU, 2007)

A partir do segundo ciclo de avaliação da RPU os relatórios estatais devem se referir, além dos avanços e desafios gerais, aos avanços específicos em relação aos pontos que foram objeto de considerações no Grupo de Trabalho da avaliação anterior, de modo a permitir um acompanhamento pela comunidade internacional dos resultados do mecanismo de revisão. (ONU, 2011)

O Estado em revisão poderá solicitar que um dos membros da *troika* seja de seu grupo regional e também poderá pedir, apenas uma vez a substituição de um Estado. Após o diálogo interativo, em que os Estados podem formular perguntas ou apresentar recomendações, o resultado será adotado pelo pleno do Conselho. A apresentação do resultado da RPU se dará por meio de um relatório que consistirá em um resumo dos atos do processo, das conclusões, das recomendações e dos compromissos voluntários assumidos pelo Estado examinado.

A construção institucional do Conselho de Direitos Humanos estabelece elementos que podem constar do resultado da RPU. A análise desses elementos permite identificar os objetivos e a natureza conferida ao mecanismo, de estrutura intergovernamental, política, participativa, interativa, de cooperação mútua e de incentivo à assunção de compromissos voluntários por parte dos Estados.

Assim a RPU não se caracteriza, pelo menos da forma como foi constituída, de um mecanismo de aferição do cumprimento de obrigações internacionais em matéria de direitos humanos guiado pela lógica jurídica. A inovação importante é a tentativa de submeter à avaliação política realizada pelos Estados informações não apenas dos próprios pares (Relatório Estatal), mas também as informações objetivas compiladas dos demais organismos da ONU na matéria e das informações encaminhadas por organizações não governamentais.

Em outras palavras, permite um debate amplo com a comunidade internacional, de informações não exclusivamente estatais. A análise dos resultados e de sua efetividade exigirá um grande esforço em razão da extensão dos temas tratados e da dificuldade de acompanhamento do resultado prático das recomendações e dos compromissos assumidos.

Um ponto a ser considerado é a ampliação do número, extensão e natureza das recomendações formuladas pelos Grupos de Trabalhos. Marisa Viegas e Silva (2013, p. 112) divide as recomendações em objetivas, muito gerais, vazias, muito vazias e até contrárias às normas de direitos humanos. “Tudo isso faz com que fatores supostamente apresentados como positivos (como o alto número de recomendações formuladas e a alta porcentagem de aceitação das recomendações) sejam indicadores relativos de efetividade na avaliação do procedimento”. Até maio de 2010 foram contabilizadas 12.384 recomendações, com uma média de 1.584 recomendações por sessão do Conselho. (VIEGAS e SILVA, 2013, p. 113)

Para a autora durante os diálogos interativos no processo da RPU foi possível perceber em algumas situações a formação de blocos de Estados amigos para emitir elogios e tratar de temas amenos para o Estado em revisão como um mecanismo de reduzir o tempo e a atenção para a discussão de temas considerados mais sensíveis. (VIEGAS e SILVA, 2013, p. 113)

A questão do tempo, independente da questionável utilização por grupos aliados, também se apresentou como um problema. No primeiro ciclo o tempo foi definido a partir da definição do número de oradores que dividiam o tempo da revisão. Como o número de inscritos se apresentou muito grande, o tempo para as intervenções tem sido diminuto.

A Resolução 60/251 da Assembleia Geral ficou definida uma revisão do trabalho e do funcionamento do Conselho e da RPU. Assim em a CDH aprovou a Resolução 16/21 em abril de 2011. Alguns pequenos ajustes foram realizados, entre outros, o aumento do tempo de cada revisão em meia, sendo 10 minutos para o Estado em revisão e 20 minutos para os demais Estados. (ONU, 2011)

Apesar das dificuldades no procedimento e da própria natureza de um órgão como o Conselho também podem ser apontados pontos positivos no mecanismo da RPU e na atuação do CDH, como a ampla participação dos Estados no processo, o intercâmbio positivo entre a RPU e os demais organismos convencionais e extraconvencionais onusianos, a possibilidade da construção de um espaço de diálogo entre os Estados e as ONGs, a criação de uma ideia de conjunto do sistema onusiano de proteção dos direitos humanos (VIEGAS e SILVA, 2013, p. 113)

A autora ainda aponta para outra questão de interesse que merece uma reflexão, a politização. Normalmente a politização no contexto de discussão sobre mecanismos internacionais de direitos humanos é apontada apenas nos seus aspectos potencialmente negativos. O Conselho de Direitos Humanos é um órgão político intergovernamental e a RPU, como visto ao tratar dos objetivos e elementos que devem constar dos relatórios finais, possui um nítido caráter de construção política, de cooperação e troca de experiências na busca de uma evolução dos direitos humanos por meio da formulação de consensos, e não de um órgão de tratado ou ainda de uma corte internacional. Como ressalta Viegas e Silva “[n]um contexto como esse a tentativa de acabar com a politização num órgão como o Conselho de Direitos Humanos é irreal, para não dizer ingênua ou falaciosa.” (2013, p. 115)

Assim é possível verificar pontos positivos da “politização” do CDH. As decisões adotadas por um órgão composto por representantes de Estados, dotadas de forte dose de realismo político podem ter mais possibilidades de implementação do que decisões tomadas por órgãos compostos por especialistas. Se o objetivo da reformulação do Conselho fosse realmente amenizar a influência política nos seus trabalhos o caminho da RPU teria sido no sentido de fortalecer o papel de especialistas independentes e do Comitê Assessor, o que não se verificou. (VIEGAS e SILVA, 2013, p. 115)

Uma questão aberta ao debate é o papel das ONGs em mecanismos de enorme prevalência de interesses estatais. As ONGs ao participarem do processo de elaboração dos relatórios nacionais e do mecanismo da RPU estariam de algum modo o legitimando? Parte

resposta passa necessariamente pela capacidade das próprias ONGs de mensurar os resultados do mecanismo e ainda de tentar ampliar sua participação junto à RPU.

4. A participação brasileira nos dois primeiros ciclos de avaliação: os relatórios de 2008 e 2012

O Brasil foi membro do Conselho de Direitos Humanos por dois mandatos consecutivos, de 2006 a 2011 e voltou ao Conselho para o mandato de 2013 a 2015. Como membro do CDH o Brasil participou do primeiro grupo de países que se submeteu à RPU no ano de 2008. No segundo ciclo o Brasil foi examinado em 2012.

Thiago Melamed de Menezes (2011, p. 83), que atuou na assessoria internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República durante a elaboração do primeiro relatório recorda a ausência de modelo e de diretrizes fornecidas pelo Conselho. O que se tinha, no início era apenas a limitação de vinte páginas e a forma de um relatório nacional.

O relatório foi construído sob a coordenação compartilhada da Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Ministério de Relações Exteriores, e entre outras exigências, pela defesa do tema pelo Brasil em sua atuação no conselho, foi aberto um processo de consultas à sociedade civil. (MENEZES, 2011, p. 84)

Em razão da limitação de páginas foi inevitável o debate sobre prioridades. Quanto mais temas fossem tratados, mais superficial seria a abordagem por falta de espaço no relatório. Ao final dos debates decidiu-se, no relatório de 2008, pela apresentação de 17 temas, o que deixou de fora questões importantes como: direito à um meio ambiente sadio, o direito dos idosos e o direito à liberdade religiosa, entre outros. (MENEZES, 2011, p. 85)

O texto apresentado pelo Brasil buscou conciliar a apresentação das conquistas efetivadas no país com reconhecimento de violações. No texto o Brasil reafirma seu entendimento de que a RPU é uma ferramenta fundamental para reduzir a seletividade do tratamento acordado aos direitos humanos no marco da ONU, especialmente às questões ligadas à situação dos direitos humanos e afirma o compromisso de engajar-se de modo construtivo e transparente e faz uma exposição dos projetos e programas em diversas áreas vinculadas aos direitos humanos.

A *troika* que atuou na revisão brasileira foi composta por Gabão, Arábia Saudita e Suíça. Ao todo o Brasil recebeu 15 recomendações com as quais se comprometeu e ainda

assumiu voluntariamente a incumbência de criação de um sistema nacional de indicadores de direitos humanos e a elaboração de um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos. (ONU, 2008)

Ficou claro que o primeiro ciclo da RPU, em muitos pontos, foi marcado pela novidade e no exame brasileiro os membros do Grupo de Trabalho não tocaram em pontos considerados mais críticos pelo governo brasileiro. Do primeiro ciclo para o segundo o número de recomendações saltou de 15 para 170, fato que demonstra que os Estados foram mudando sua forma de atuar na medida em que se habituaram com o mecanismo.

No Relatório de 2012 o Brasil centrou-se nas recomendações aceitas e nos compromissos voluntários assumidos pelo país no 1º Ciclo da RPU em 2008. A *troika* nessa revisão foi composta por China, Equador e Polônia.

Com relação ao arcabouço legal e institucional para a promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil foram apresentados programas institucionais e propostas de alteração legislativa: 1) Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3); 2) Instituição Nacional de Direitos Humanos; 3) Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos; 4) Relatórios anuais sobre a situação dos Direitos Humanos; 5) Planos Presidenciais. (BRASIL, 2012, p. 21-25)

Sobre as conquistas e desafios para a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil apresentou-se ações desenvolvidas em diversos setores citando as Recomendações recebidas no 1º ciclo: 6) Redução da Pobreza e Promoção da Igualdade Social (Recomendação 1); 7) Redução de Vulnerabilidades e Atenção às Dimensões de Diversidade (Recomendação 1); 8) Direito Humano à Alimentação Adequada (Recomendação 13); 9) Combate ao Trabalho Escravo (Recomendação 3); 10) Erradicação do Trabalho Infantil (Recomendação 3); 11) Promoção da Reforma Agrária (Recomendações 11 e 12); 12) Direito dos Povos Indígenas (Recomendações 3, 5 e 12); 13) Igualdade Racial e Direito à Terra das Populações Quilombolas (Recomendação 12); 14) Promoção da Paz e da Justiça no Campo (Recomendação 3); 15) Combate à Violência Contra a Mulher (Recomendação 3); 16) Educação em Direitos Humanos; 17) Promoção da Segurança Pública e do Combate à Violência (Recomendações 2 e 5); 18) Promoção da Justiça Comunitária (Recomendações 3 e 8); 19) Promoção do Acesso à Justiça (Recomendações 3 e 8); 20) Melhoria do Sistema Prisional (Recomendações 3, 5, 6 e 7); 21) Melhoria do Sistema Socioeducativo (Recomendação 3); 22) Prevenção e Combate à Tortura e outros Tratamentos ou Penas

Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Recomendações 3 e 6); 23) Prevenção e Combate e Execuções Sumárias, Abuso de Poder e Tráfico de Pessoas (Recomendações 2 e 3); 24) Federalização de Crimes de Direitos Humanos (Recomendação 9); 25) Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Vítimas e Testemunhas (Recomendações 3 e 4); 26) Direito ao Acesso às Informações Públicas (Recomendação 10); 27) Comissão da Verdade e Promoção da Justiça Transacional. (BRASIL, 2012, p. 25-43)

No Relatório do Grupo de Trabalho sobre a RPU do Brasil, foram apresentadas 170 Recomendações, destas o Brasil acatou integralmente 159. O Brasil acatou parcialmente 10 Recomendações, alegando dificuldades institucionais e 1 Recomendação foi expressamente rejeitada.

A evolução no número de recomendações formuladas ao Brasil exigiu por parte do Estado o acolhimento apenas parcial de algumas e a negativa expressa de uma. Essa situação, especialmente em função das justificativas apresentadas, também permitiu a crítica das posições brasileiras pelas organizações internacionais e pela academia.

A organização não governamental Justiça Global emitiu nota sobre o posicionamento brasileiro em relação às recomendações feitas no processo da RPU, na qual faz algumas críticas. Sobre a Recomendação 166, do Peru, de promover debates internos junto às populações tradicionais sobre medidas que podem impactá-las, a crítica é a de que o Brasil, embora tenha reconhecido expressamente a recomendação ignora sistematicamente o direito à consulta prévia. Sobre a Recomendação 57, do Canadá, que manifestou preocupação com as remoções forçadas em função dos megaeventos promovidos pelo Brasil, também acatada pelo Brasil, as críticas referem-se ao fato das remoções continuarem sendo realizadas. (JUSTIÇA GLOBAL, 2012)

Com relação aos motivos da rejeição da Recomendação 60, da Dinamarca, de trabalhar para eliminar a separação entre as polícias brasileiras, a crítica se dá em função da argumentação utilizada, uma vez que é possível a mudança do dispositivo constitucional sobre as polícias por meio de Emenda. (JUSTIÇA GLOBAL, 2012)

As organizações não governamentais de Direitos Humanos Justiça Global e Conectas solicitaram que o Brasil rejeitasse expressamente três Recomendações que entendiam corroborar com violações de direitos humanos: 127, 62 e 156. O Brasil, entretanto, acatou parcialmente as três recomendações. (JUSTIÇA GLOBAL; CONECTAS, 2012)

E, por fim, muitas das recomendações realizadas pelos países correspondem a observações genéricas e superficiais e, em muitos casos, as recomendações são “quase elogios”. “Ou seja, uma coleção de truísmos e generalidades, com as quais o Estado brasileiro concorda e que pode ser aplicada a quase todos os Estados emergentes ou em vias de desenvolvimento.” (CARVALHO RAMOS, 2013, p. 128)

Os ciclos de avaliação da RPU, embora tenham diversas outras causas, acabaram por contribuir, dentre outros, na mobilização do Estado para a efetivação de direitos humanos e levantamento de dados de violações; na criação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos; a criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e na aprovação das Diretrizes Nacionais para a educação em Direitos Humanos.

5. Considerações finais

O Conselho de Direitos Humanos e o mecanismo da Revisão Periódica Universal se aproximam do décimo ano de existência. Se os primeiros anos foram marcados por um processo intenso de formulação da construção institucional de estruturas e procedimentos, os próximos anos apontam para uma análise mais profícua dos resultados, avanços e fragilidades na proteção e efetivação dos direitos humanos.

Referências

ANNAN, KOFI. A Glass at Least Half-Full. **The Wall Street Journal**, Nova Iorque, EUA, 19. Set. 2005. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB112708454142944392>> Acesso em: 11. Nov. 2014.

BELLI, Benoni. **A politização dos direitos humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **O Brasil na Revisão Periódica Universal das Nações Unidas**: principais documentos do segundo ciclo. Brasília: SDH, 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. **Processo internacional de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DURAN, Carlos Villan. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 3, n. 5, p. 7-17, dec. 2006.

JUSTIÇA GLOBAL. **Nota da Justiça Global sobre posicionamento do Brasil frente às recomendações feitas ao país no processo de Revisão Periódica Universal da ONU**. 21 de setembro de 2012. Disponível em: < <http://global.org.br/programas/nota-da-justica-global-sobre-posicionamento-do-brasil-frente-as-recomendacoes-feitas-ao-brasil-no-processo-de-revisao-periodica-universal-da-onu/>> Acesso em 29. Set. 2015.

JUSTIÇA GLOBAL; CONECTAS. **Correspondência Ref. RPU/ONU – adoção das recomendações e processo de implementação nacional**. 29 de maio de 2012. Disponível em: < http://dhpoliticaexterna.org.br/docs/2012/ConectaseJusticaGlobal_GovBrasileiro_RPUeEncaaminhamentos.pdf> Acesso em 29. Set. 2015.

MENEZES, Thiago Melamed de. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos nas Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 71-92.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe do Secretário Geral. (A/59/2005). **Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos**. Março de 2005. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12. Nov. 2015.

_____. Assembleia Geral. **Resolução 60/251**. 2006. Disponível em: <http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/a_res_60_251_s.pdf> Acesso em: 08. Nov. 2015.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **(A/HRC/1/L.6)**. 2006b. Disponível em <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/127/69/PDF/G0612769.pdf?OpenElement>> Acesso em 12. Nov. 2015

_____. Conselho de Direitos Humanos. **(A/HRC/1/L.12)**. 2006c. Disponível em <[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/127/69/PDF/G0612769.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/128/08/PDF/G0612808.pdf?OpenElement> Acesso em 12. Nov. 2015.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 5/1**. 2007. Disponível em <http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/a_hrc_res_5_1_s.pdf> Acesso em 9. Nov. 2015.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **Informe do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal: Brasil**. 2008. Disponível em <http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_1_-_april_2008/ahrc827brazils.pdf> Acesso em 9. Nov. 2015.

_____. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 16/21**. 2011. Disponível em <ONU. Conselho de Direitos Humanos. Resolução 5/1. Disponível em <http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/a_hrc_res_5_1_s.pdf> Acesso em: 12. Dez. 2015.

_____. OHCHR. **Special Procedures of the Human Rights Council**. 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>> Acesso em 09. Nov. 2015.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso em uma era de extremos. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**. Campinas, SP, n. 9, p. 4-28, jul./dez. 2006. Disponível em <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=120&tp=a> Acesso em: 10. Nov. 2015.

VIEGAS e SILVA, Marisa. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 10, n. 18, p. 103-119, jun. 2013.