



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

**Faculdade de Direito e Relações Internacionais**

**Curso de Relações Internacionais – FADIR**

**Bruna Letícia Marinho Pereira**

**A participação do Brasil nos três primeiros ciclos do  
mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU**

**DOURADOS –MS  
FEVEREIRO - 2018**

**Bruna Letícia Marinho Pereira**

**A participação do Brasil nos três primeiros ciclos do  
mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Banca Examinadora da Universidade  
Federal da Grande Dourados, como pré-  
requisito para a obtenção do título de  
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi

**DOURADOS-MS  
FEVEREIRO - 2018**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

P463p Pereira, Bruna Letícia Marinho  
A participação do Brasil nos três primeiros ciclos do mecanismo da  
Revisão Periódica Universal da ONU / Bruna Letícia Marinho Pereira -  
- Dourados: UFGD, 2018.  
72f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações  
Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais,  
Universidade Federal da Grande Dourados.  
Inclui bibliografia

1. Revisão Periódica Universal. 2. Conselho de Direitos Humanos. 3.  
Brasil. 4. ONU. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



## ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 07 de fevereiro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais o (a) aluno (a) **Bruna Letícia Marinho Pereira** tendo como título "A participação do Brasil nos três primeiros ciclos do mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Bruno Boti Bernardi (orientador/a), Dr. Matheus de Carvalho Hernandes (examinador/a) e Dr. Tomaz Espósito Neto (examinador/a).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Texto recomendado para publicação em periódicos.

Assinaturas:

*Bruno Boti Bernardi*

**Dr. Bruno Boti Bernardi**  
Orientador/a

*Bruno Boti Bernardi*

**Dr. Matheus de Carvalho  
Hernandes**  
Examinador/a

*Tomaz Espósito Neto*

**Dr. Tomaz Espósito Neto**  
Examinador/a

## RESUMO

A Revisão Periódica Universal (RPU) da ONU, objeto desta monografia, consiste em um mecanismo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas capaz de fiscalizar todos os seus Estados membros para que tenham suas situações de direitos humanos revisadas periodicamente. **A questão central deste trabalho refere-se à participação do Brasil nos três primeiros ciclos do mecanismo da RPU. Busca-se compreender quais foram os principais aspectos que apareceram nas recomendações recebidas pelo Brasil, no âmbito da RPU, e analisar a posição brasileira nessas negociações. A metodologia se valeu de pesquisa bibliográfica por meio de obras relacionada à temática e de pesquisa documental, analisando os documentos relacionados ao mecanismo de revisão e os relatórios, recomendações e resoluções da ONU.** O trabalho estrutura-se em quatro partes. Na primeira seção foi realizada uma contextualização histórica do mandato da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Na segunda parte, versamos sobre o atual trabalho do Conselho de Direitos Humanos da ONU, diferenciando seus mecanismos e procedimentos de sua antecessora. A terceira seção consistiu em apresentar o funcionamento da RPU, bem como averiguar o desempenho do Brasil nas negociações dos três primeiros ciclos do mecanismo. E na última parte foram apresentadas as considerações finais da pesquisa. **O trabalho justifica-se por propor um estudo de um tema ainda pouco explorado nas Relações Internacionais e por ser essencial para a compreensão do sistema internacional de direitos humanos. Tendo em vista a baixa ocorrência de literatura sobre a participação brasileira, a pesquisa possui natureza exploratória e descritiva, com o intuito de contribuir para a abertura de uma agenda a ser perseguida pela comunidade de Relações Internacionais.**

**Palavras-chave:** Revisão Periódica Universal; Conselho de Direitos Humanos; Brasil; ONU.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu força e coragem para superar as dificuldades, sem Ele nada disso seria possível.

Aos meus familiares, e também aos meus colegas que ajudaram no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Professor Dr. Matheus de Carvalho Hernandez, pela dedicação e paciência na orientação.

A todos os professores que participaram de minha formação, pelas dicas e orientações no andamento do trabalho. Sem vocês, essa pesquisa não teria sido possível.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU .....</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1</b>	<b>OS TRÊS PRIMEIROS CICLOS DO BRASIL NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1.1</b>	<b>O BRASIL NO PRIMEIRO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2008 .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1.2</b>	<b>O BRASIL NO SEGUNDO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2012 .....</b>	<b>48</b>
<b>4.1.3</b>	<b>O BRASIL NO TERCEIRO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2017 .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2</b>	<b>ANÁLISE ACERCA DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL.....</b>	<b>65</b>
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>68</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O compromisso de promover internacionalmente os direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial ficou sob responsabilidade da ONU. Assim foi criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU em 1946, a qual ficou especificamente encarregada de elaborar as normas internacionais de direitos humanos e zelar pelo seu cumprimento entre todos os países membros da organização.

Em vista da perda crescente de confiabilidade da Comissão, discutia-se, já nos anos 2000, a necessidade de criação de um órgão único e de alto nível para tratar dos assuntos de direitos humanos. As principais críticas à Comissão ocorriam devido à falta de ação contra graves violações, poucos critérios para a escolha dos Estados-membros a terem assento no órgão, ineficácia política e constante seletividade. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas foi assim criado em substituição à Comissão de Direitos Humanos da ONU em 2006. Esta modificação foi amplamente atribuída às falhas vivenciadas pelo mandato da Comissão.

A principal mudança trazida pela substituição da Comissão pelo Conselho foi a implementação da chamada Revisão Periódica Universal (RPU), estabelecida no dia 15 de março de 2006 pela resolução 60/250 da Assembleia Geral. O propósito dessa revisão é verificar, inclusive com a participação do próprio Estado e com a contribuição de ONGs de direitos humanos, o cumprimento dos acordos e obrigações internacionais, ou seja, o mecanismo viabiliza que todos os Estados membros da ONU tenham suas situações de direitos humanos revisadas a cada quatro anos e meio, que é a duração de um ciclo.

Esta pesquisa está delimitada à análise da atuação do Brasil, como país revisado, no mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU. A temática foi escolhida pela relevância social que apresenta a questão dos direitos humanos, e a problemática da dificuldade da compreensão do funcionamento do sistema ONU de direitos humanos. Para tanto, o trabalho pretende, de forma exploratória, analisar o funcionamento e as inovações do mecanismo da Revisão Periódica Universal, bem como a participação dos Estados, ONGs e outros organismos interessados. Sendo assim, o objetivo do trabalho é analisar como foi o desempenho do Brasil no processo de negociação do mecanismo da RPU, fazendo um balanço a respeito da atuação brasileira nos anos de 2008, 2012 e 2017 do mecanismo de revisão.

A monografia insere-se nas discussões da teoria do Construtivismo Social nas Relações Internacionais como marco teórico, uma vez que a teoria é relevante para a compreensão dos trabalhos realizados no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os



construtivistas sociais enfatizam que os atores sociais na realidade internacional se comportam não só de acordo com seus interesses, muitas vezes egoístas, mas também em resposta a valores e normas compartilhados mediante a interação com outros atores, como Estados, ONGs e OIs. O Conselho é compreendido e utilizado como um espaço para a interação dos Estados com outras entidades que atuam com vinculação ao órgão, resultando assim em um ambiente com um amplo diálogo que envolve interesses e estratégias a serem utilizados nas questões dos direitos humanos. A teoria enfatiza que as temáticas dos direitos humanos são fundamentais para todos os Estados, e assim os teóricos se concentram em analisar se e como os atores sociais tentam mudar o comportamento – e até as identidades – dos Estados com a finalidade de garantir o cumprimento das normas de direitos humanos.

Ao enfatizar que os direitos humanos são fundamentais para todos os Estados, na medida em que tais direitos se tornaram um referencial de legitimidade internacional, a teoria construtivista admite também que essa posição não é aceita por todos os Estados. Segundo Alexander Wendt (1992), a realidade em que vivemos é uma construção produzida pelas nossas escolhas em que a estrutura e agentes se constituem. Deste modo, as relações internacionais estão em uma constante construção realizada por meio das escolhas dos agentes. Assim, as identidades e os interesses dos Estados não são fixos, inclusive em relação ao não cumprimento das normas dos direitos humanos, e essas mudanças contínuas motivam os atores sociais a trabalharem pela modificação do comportamento dos Estados, que no caso dos direitos humanos, significa tentar fazer com que os Estados observem as normas internacionais de direitos humanos (WENDT, 1992).

Além disso, os construtivistas sociais reconhecem a importância de outros atores além dos Estados, como ONGs, entidades da sociedade civil, grupos sociais, especialistas em direitos humanos e o próprio corpo administrativo da ONU. Para tanto, de acordo com Freedman (2011), o construtivismo social possui foco em grupos sociais que realizam o *lobby* para normas específicas dentro das áreas de interesse. Esses grupos usam os mecanismos das organizações internacionais com propósito de estimular o comportamento dos Estados para o cumprimento das normas dessas instituições. O Conselho, além de estimular mudanças no comportamento dos Estados, também contribui no fornecimento de uma plataforma de compartilhamento de informações, e esses mecanismos de informações são fatores importantes na construção social da realidade e podem, por meio destes conhecimentos, influenciar as posições políticas dos Estados membros (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Os relatórios disponibilizados por meio do mecanismo da RPU fornecem ferramentas para que os Estados implementem as recomendações com a ajuda dos grupos sociais, induzindo os Estados a mudarem seus comportamentos e interesses. A partir de um olhar construtivista, o mecanismo de revisão tem como um dos seus principais objetivos fornecer assessoria e assistência ao Estado revisado, envolvendo-o em um ambiente de cooperação e suporte (FREEDMAN, 2011).

Para a realização da pesquisa, foi utilizada a revisão bibliográfica de fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos publicados nacionalmente e internacionalmente, revistas especializadas na temática dos direitos humanos. Também foram utilizadas fontes primárias, como balanços documentais, relatórios, resoluções e recomendações da ONU, por meio de consultas aos documentos da Assembleia Geral desta Organização e o atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, bem como outras instâncias de direitos humanos que estão em conexão com o Conselho, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos. Além disso, foram considerados os documentos e relatórios oficiais do Brasil divulgados pelo mecanismo da revisão assim como os documentos dos informes e das partes interessadas da Revisão Periódica Universal.

A monografia está dividida em quatro partes, sendo que na primeira parte será realizada uma contextualização histórica de todo o mandato da antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU, tal como uma análise do processo político que resultou na substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, apontando suas principais falhas e críticas. Na segunda seção, abordaremos o atual mandato do Conselho de Direitos Humanos, destacando a participação e posição dos principais atores no processo de negociação e de criação institucional do órgão. Na terceira seção, será mapeado e compreendido o desenrolar das negociações da Revisão Periódica Universal, apresentando a participação dos Estados membros da ONU, de ONGs e outros organismos interessados. Ainda será averiguado o desempenho do Brasil, enquanto país revisado, nas negociações dos três primeiros ciclos do mecanismo de revisão. E por fim, na última seção apresentam-se as considerações finais do trabalho.

Os resultados da pesquisa são de natureza exploratória, panorâmica e descritiva, permitem observar uma tendência de aumento da participação dos Estados, dos representantes da ONU e das partes interessadas. Também foram observadas algumas problemáticas persistentes nas revisões do Brasil, como as questões das penitenciárias brasileiras e dos indígenas.

Tendo em vista a baixa ocorrência de literatura sobre a atuação do Brasil no mecanismo, este trabalho visa a responder, de forma exploratória e descritiva, a seguinte pergunta: como se deu a atuação brasileira nos três primeiros ciclos do mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU? Para isso, este trabalho centra-se em um balanço detalhado sobre o desempenho do Brasil no mecanismo de revisão nos anos de 2008, 2012 e 2017, identificando quais foram as principais recomendações recebidas pelo governo brasileiro e compreendendo as intermediações a respeito da posição brasileira nas negociações do mecanismo de revisão.

Poucos autores estudam e escrevem sobre este assunto, assim cabe salientar que os próximos passos da pesquisa deverão ser referentes a como as principais ONGs brasileiras alcançaram uma maior visibilidade e atuação no sistema internacional de direitos humanos, e como essa maior interação pode influenciar a política externa brasileira nesses direitos, tendo como base a participação das ONGs nos três primeiros ciclos do Brasil na RPU. Como o Brasil irá passar pelo quarto ciclo da RPU em 2022, seria interessante monitorar as tendências temática do próximo governo brasileiro.

## 2 A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

A temática dos direitos humanos antes da Segunda Guerra Mundial era debatida normalmente apenas no âmbito interno dos Estados sem muita projeção internacional. Tradicionalmente, tais direitos eram vistos como questão doméstica, não fundamentada em interdependências materiais entre Estados (DONNELLY, 1998, p.55).

De acordo com a Carta da ONU de 1945, não era determinada a criação de um órgão individual e exclusivo para tratar das questões de direitos humanos. No entanto, o artigo 68 designou ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) a criação de uma comissão capaz de auxiliar nos assuntos dedicados aos direitos humanos, fiscalizando todos os Estados membros das Nações Unidas. Conforme a Carta, “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”.<sup>1</sup>

Baseada no artigo 68 da Carta da Organização das Nações Unidas, em 15 de fevereiro de 1946, foi criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU pela resolução E/204<sup>2</sup>, fazendo parte do chamado sistema extraconvencional<sup>3</sup> subordinada ao ECOSOC. A Comissão foi o primeiro órgão internacional designado a tratar exclusivamente de assuntos relacionados aos direitos humanos, e ficou especificamente encarregada de elaborar as normas internacionais relativas a esses direitos e de zelar pelo seu cumprimento em todos os países membros da organização. Nesse sentido, ficou sob sua alçada a produção de propostas para uma carta internacional de direitos, além de declarações ou convenções internacionais temáticas como liberdades civis, status da mulher, liberdade de informação, proteção das minorias e combate à discriminação com base em raça, gênero, língua e religião (SHORT, 2008, p. 174).

Ao longo dos processos históricos, o desenvolvimento institucional da Comissão pode ser dividido em três momentos distintos. A primeira fase da Comissão é chamada de período abstêmio e dura até 1967. Ela ficou caracterizada por focalizar seu trabalho no

---

<sup>1</sup> Carta das Nações Unidas (1945), art.68

<sup>2</sup> Disponível em:

[www.repository.un.org/bitstream/handle/11176/269113/E\\_20EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repository.un.org/bitstream/handle/11176/269113/E_20EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Acesso em 20 jun. 2017

<sup>3</sup> Há dois tipos de sistemas de proteção de direitos humanos na ONU: o Sistema Convencional e o Extraconvencional. O Sistema Convencional é estruturado ao redor das convenções internacionais de direitos humanos, com destaque para os comitês de monitoramento dos tratados (os Treaty Bodies). O Sistema Extraconvencional é baseado na Carta da ONU, e não nas convenções vinculantes, e é formado pelo Conselho de Direitos Humanos e pelos chamados Procedimentos Especiais, formado por especialistas independentes (os chamados Relatores Especiais e Especialistas Independentes).

desenvolvimento de normas e promoção dos direitos humanos. Os primeiros oito anos da Comissão são considerados como o Período dos Editores, pois foi dedicada exclusivamente à definição de regulamentos e elaboração de projetos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o desenvolvimento dos Pactos Internacionais<sup>4</sup> (MARIE, 1975, p.357).

A primeira versão do mandato da Comissão consistia em estabelecer normas internacionais. De acordo com Camila Asano (2008),

As diretivas que deveriam guiar os trabalhos da futura Comissão que estavam sendo acordadas em 1945 previam, em cada parágrafo, a (a) formulação da carta internacional dos direitos humanos (International Bill of Rights) (b) a elaboração de recomendações que serviriam de base para a redação de declarações ou tratados internacionais sobre direitos e liberdades específicos, (c) a proteção às minorias, (d) a prevenção contra discriminação de diferentes naturezas e (e) o tratamento de quaisquer questões no campo dos direitos humanos que fossem consideradas ameaças ao bem estar geral ou à relação amistosa entre os Estados (ASANO, 2008, p.34).

O item (e) provocou diversos debates devido a sua amplitude de mandato e à difícil interpretação para a atuação em casos específicos. Durante as negociações para o estabelecimento do mandato da Comissão, decidiram redigir o parágrafo (e). Em sua segunda sessão em junho de 1946, a Comissão recebeu seu mandato geral definitivo não limitando seu trabalho, estabelecendo a Comissão um papel mais amplo, declarando ser responsável em “qualquer outro assunto relativo a direitos humanos não abrangidos pelos itens (a) (b) (c) e (d)”<sup>5</sup>. Em 1947, a Comissão regrediu em seu mandato afirmando que não tinha poder de agir em relação às queixas e denúncias sobre violações de direitos humanos (ALSTON, 1992, p.129).

A fase seguinte da Comissão corresponde aos anos de 1967 a 1978, chamada por Alston (1992) de adoção gradual da responsabilidade diante de casos de violações. Esse período é compreendido pelo marco inicial das ações contra as violações e medidas concretas de proteção aos direitos humanos, ocasionando as resoluções a respeito dos países específicos e mandatos especiais. A fase também corresponde à adesão maciça de novos membros na Comissão, antes composta por 18 membros em 1946, passando para 21 membros em 1962, 38 membros em 1967, 43 membros em 1980, e sua última configuração de 53 Estados-membros em 1992. Segundo Wheeler (1999), a revisão do

---

<sup>4</sup> Pactos Internacionais como a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>5</sup> E/38/REV1 (1946), 7

mandato da Comissão ocorreu sob a pressão causada pelo aumento da adesão dos países do então chamado Terceiro Mundo ao órgão, que demandavam, entre outras coisas, sua utilização como fórum de condenação das práticas racistas na África do Sul e na antiga Rodésia do Sul.

Em 1967, o mandato da Comissão se expandiu após a autorização de investigações de denúncias de práticas de violações de direitos humanos em Estados específicos e individuais com a adoção da resolução 1235<sup>6</sup>. “Essa mudança permitiu um debate público anual entre os Estados sobre as violações de direitos humanos específicas em cada país” (FREEDMAN, 2011, p. 26, nossa tradução<sup>7</sup>). Outra modificação foi a aprovação da resolução 1503<sup>8</sup> de 1970, que permitiu ampliar as fiscalizações de denúncias de violações dos Estados por meio da confidencialidade e avaliação em sessões fechadas. Mesmo a Comissão ampliando seu mandato, não havia competência judicial, nem capacidade de agir constringendo os Estados violadores (ALVES, 1994). Sobre a segunda fase, Alston declara:

O período entre 1961 e 1979 representou uma década e meia durante a qual a Comissão, em termos de estabelecimento de padrões, produziu muito pouco e sua principal contribuição foi atuar em um órgão consultivo técnico para a Assembleia sobre uma série limitada de questões. Assim, um momento em que as Nações Unidas como um todo estavam realizando progressos importantes na definição de padrões, a Comissão não era particularmente distinta (ALSTON, 1992, p. 134, tradução nossa<sup>9</sup>).

Como a Comissão era dividida em cinco grupos regionais<sup>10</sup>, ela acabou permitindo a fiscalização desproporcional entre alguns Estados. A seletividade da segunda fase da Comissão se estendeu entre os anos de 1970 a 1991, durante a qual a Comissão focou suas atividades e, conseqüentemente suas resoluções, sobre os Estados de Israel, África do Sul e Chile, deixando de lado as investigações de outros Estados violadores sistemáticos, como, por exemplo, Uganda, de Idi Amin, e a Rússia, de Gorbachev, que

---

<sup>6</sup> ECOSOC Res 1235 (XLII), 6 Jun 1967, UN Doc. E/4393.

<sup>7</sup> That procedure enabled an annual public debate between states on country-specific human Rights violations.

<sup>8</sup> ECOSOC Res 1503 (XLVIII), 27 Mai 1970, UN Doc. E/4832.

<sup>9</sup> The period between 1961 and 1979 represented a note and an assessment in that the Commission, in terms of standard setting, produced very little and its main contribution to a technical advisory body to an Assembly on a limited set of issues. Thus, at a time when, as the United Nations as a whole performing in progress in setting standards, a Commission was not particularly distinct.

<sup>10</sup> O grupo Africano, Grupo Asiático, Grupo da América Latina e Caribe, Grupo da Europa e Outros e o Grupo do Leste Europeu.

nunca foram objetos de resoluções ou críticas apesar de suas violações sistemáticas (FORSYTHE, 2009, p 15).

De acordo com Asano (2008, p. 41), cuja pesquisa sobre a Comissão se baseia no trabalho de Alston (1992) e cobre o período de 1995 a 2005, o último estágio do órgão se iniciou em 1979 e perdurou até o fim das atividades da Comissão em 2006. No começo da década de 80, os Estados começaram a questionar a utilização do mecanismo de denúncias confidenciais como forma de fiscalização na Comissão, visto que os violadores não reduziam suas condutas violadoras. Com o contexto de Guerra Fria, os Estados usavam o espaço da Comissão como instrumento de política externa, e assim apoiavam ou patrocinavam resoluções com intuito de reduzir as influências de seus adversários no sistema internacional (ASANO, 2008, p. 42).

No quadro a seguir, serão apresentados os períodos e as principais características de cada fase da Comissão de Direitos Humanos da ONU:

### Quadro 1

#### Fases e principais características da Comissão de Direitos Humanos

<b>Fase</b>	<b>Duração</b>	<b>Características</b>
<b>Período abstêmio</b>	1948-1967	Desenvolvimento de normas para a promoção e proteção dos direitos humanos;
<b>Adoção gradual da responsabilidade diante de casos de violações</b>	1967-1978	Criação de resoluções para Estados específicos e mandatos especiais; Adesão maciça de Estados membros;
<b>Descrença e politização</b>	1979-2006	Questionamento do mecanismo de denúncias confidenciais; Aumento da politização;

Quadro 1: Principais fases e características da Comissão de Direitos Humanos da ONU

Fonte: ASANO, 2008; ALSTON, 1992. Elaboração própria

Na Comissão, as sessões regulares possuíam públicos mistos de atores estatais e não-estatais que utilizavam o espaço do órgão como oportunidade para debaterem questões sobre os direitos humanos no sistema internacional. Para os Estados, a Comissão era um local a ser aproveitado como instrumento de interesse para a política externa. Já as ONGs, por sua vez, aproveitavam para reivindicar mais peso não estatal no âmbito das decisões do órgão. Fundamentadas pelo Artigo 71 da Carta da ONU, as ações e contribuições das ONGs foram legitimadas pelo ECOSOC, no qual foi definida a base jurídica das participações dessas organizações. Tais diretrizes estiveram embasadas na

Resolução 1996/31 do ECOSOC<sup>11</sup> em que delimitaram os princípios e direitos em relação à participação formal das ONGs, regulados pela concessão de status consultivo aos órgãos da sociedade civil (NADER, 2007). Dentro da Comissão de Direitos Humanos, as ONGs contribuíram relativamente para o desenvolvimento de instrumentos internacionais, participando das negociações de resoluções e promovendo avanço nos estudos da temática dos direitos humanos, como organização de eventos paralelos. Além disso, as ONGs podiam assistir a todas as sessões públicas da Comissão, realizando declarações orais sobre diferentes itens na agenda e apresentando declarações escritas para todos os membros (ABRAHAM, 2006).

Os Estados, quando eleitos ocupavam seus cargos na Comissão durante três anos, sem limite para o número de renovações. Sobre as sessões, Albres declara:

Todos os anos os representantes de todos os Estados-Membros e demais observadores, totalizando mais de três mil delegados, reuniam-se durante seis semanas (nos meses de março e abril) em Genebra para avaliar o andamento das atividades realizadas. Para exercer suas atividades, estes delegados tinham como auxiliares a Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, grupos de trabalho e ainda peritos independentes e relatores especiais que permitiam inquirições mais imparciais. (ALBRES, 2011, p.47).

Nas reuniões regulares, eram apresentadas sugestões de resoluções previamente divididas em 21 itens<sup>12</sup>, estabelecidas por meio de votações, assim como quais as resoluções a Comissão iria implantar nos debates para as votações. Dentro dos procedimentos dos votos, cada Estado tinha direito a um voto e deveria ser respondido com sim, não ou abstenção. Além das reuniões ordinárias, que eram anuais, com duração

---

<sup>11</sup> ONU, ECOSOC, Resolução 1996/31 - Consultative relationship between the United Nations and nongovernmental organizations, 25 de julho de 1996, disponível em <<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>>, último acesso 28 de dezembro de 2017.

<sup>12</sup> Item 1: Apresentação dos países e entidades; Item 2: Adoção da agenda; Item 3: Organização do trabalho da sessão; Item 4: Relatório do Alto-Comissário para Direitos Humanos e acompanhamento da Conferência Mundial para Direitos Humanos; Item 5: O Direito Humano de autodeterminação e sua aplicação à pessoas sob dominação colonial ou ocupação estrangeira; Item 6: Racismo, discriminação racial, xenofobia e todas as formas de discriminação; Item 7: Direito ao desenvolvimento; Item 8: Questão da violação de direitos humanos nos territórios Árabes ocupados, incluindo a Palestina; Item 9: Questão da violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em qualquer parte do mundo; Item 10: Direitos econômicos sociais e culturais; Item 11: Direitos políticos e civis; Item 12: Integração dos direitos humanos das mulheres e a perspectiva de gênero; Item 13: Direitos da criança; Item 14: Grupos específicos e indivíduos; Item 15: Questões indígenas; Item 16: Relatório da Subcomissão para a proteção e promoção dos Direitos Humanos; Item 17: Promoção e proteção dos direitos humanos; Item 18: Funcionamento eficaz dos mecanismos de direitos humanos; Item 19: Serviços consultivos e cooperação técnica no campo dos direitos humanos; Item 20: Racionalização do trabalho da Comissão; Item 21: Esboço provisório da agenda da próxima sessão da Comissão e o do ECOSOC sobre a sessão.



de seis semanas, também existiam as reuniões extraordinárias, marcadas em resposta a momentos emergenciais de violações de direitos humanos (BLANCHFIELD, 2011, p. 7).

A extinta Comissão foi responsável por colaborar na elaboração de normas internacionais para os direitos humanos, assim como pela ampliação de tratados internacionais na temática. Seu mandato evoluiu com o tempo principalmente nas questões a respeito das violações de direitos humanos, aprimorando uma série de procedimentos específicos para analisar, denunciar e fiscalizar os Estados. A Comissão contribuiu na definição de padrões internacionais de direitos humanos, como a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e seus dois Convênios: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos elaborados em 1966 e com entrada em vigência em 1976. (EHRENBECK, 2006, p.210). Em relação ao sucesso da Comissão, Short afirma:

É possível afirmar que a maior conquista da Comissão está no simples fato de ter passado a existir. Sendo o primeiro organismo mundial com Estados com qualidade de membros focado exclusivamente em direitos humanos, transformou-se numa organização de referência para Estados e indivíduos, tanto para dar conselhos como para receber reclamações. Seu poder investigativo trouxe à tona alguns dos mais terríveis abusos de direitos humanos no mundo e proporcionou o ímpeto necessário para que houvesse mudança. Encorajou governos a agir de forma a melhorar seu histórico de direitos humanos, em evidente esforço para evitar críticas por parte da Comissão. Contudo, suas realizações em garantir e lutar pelos direitos humanos foram ofuscadas por uma crise de credibilidade (SHORT, 2008 p. 177, tradução nossa<sup>13</sup>).

O fim da Comissão foi significativamente atribuído às falhas ao longo de todo seu desenvolvimento institucional, como a perda da eficiência em lançar novas iniciativas relevantes para os direitos humanos e instabilidade política. Os últimos anos da Comissão foram caracterizados por controvérsias e críticas, uma vez que seus fracassos reduziam sua capacidade de cumprir seu mandato (FREEMAN, 2011, p. 26). À medida que os interesses pelos direitos humanos foram crescendo entre os Estados e entre as ONGs, foi observado que aumentaram as expectativas sobre o trabalho da Comissão, o que resultou

---

<sup>13</sup> It can be argued that the Commission's greatest achievement was that it ever came into existence. The first global body with state membership that was solely focused on human rights, it became an organisation for states and individuals to refer to for advice and for complaints. Its investigative powers brought to life some of the most horrific human rights abuses worldwide and provided impetus for change. It encouraged governments to act to improve their human rights records, evident in their willingness to avoid criticism by the Commission. However, its achievements in championing and safeguarding human rights came to be overshadowed by a credibility crisis.

em uma maior cobrança em relação à não eficiência no cumprimento do seu mandato (SCHRIJVER 2007, p.812).

As principais críticas à Comissão foram em relação à adesão de Estados considerados violadores de direitos humanos, à proteção de Estados por meio de ações de bloqueio de grupos a fim de evitar resoluções específicas, à ausência de critérios de adesão e à expressiva politização e seletividade (REDONDO, 2008, p.721-734). Com relação à questão dos Estados-membros, a crítica mais recorrente era devido à frequência de Estados considerados violadores sistemáticos de direitos humanos como membros do órgão: “Enquanto devia supostamente abrir discussões relevantes e evitar que Estados fugissem de condenações, sua remissão foi questionada quando alguns de seus próprios membros violaram direitos humanos” (SHORT, 2008, p.177, nossa tradução<sup>14</sup>).

Em maio de 2001, pela primeira vez os Estados Unidos não conseguiram se reeleger para ocupar a cadeira do órgão, iniciando um grande desapontamento por parte do governo americano com a Comissão de Direitos Humanos. Segundo Blanchfield (2011), o que mais agravou a situação do órgão foi o fato de que Estados considerados violadores de direitos humanos como Paquistão, Sudão e Uganda conseguiram uma cadeira nas eleições e os Estados Unidos não.

As contestações sobre os Estados violadores foram enfatizadas em 2003, quando a Líbia, Estado considerado grande violador, foi eleito como Presidente da Comissão. Alston (2006, p.192) argumenta que o fracasso dos Estados Unidos em serem eleitos em 2001, seguido pela Líbia como presidente da Comissão, fez com que os Estados e observadores debatessem as questões de adesão de membros como um critério a ser mudado. Uma pesquisa realizada pela Freedom House, em 2005, revelou que “seis dos dezoito governos mais repressivos, quais sejam, da China, Cuba, Eritreia, Arábia Saudita, Sudão e Zimbábue, são membros da Comissão de Direitos Humanos [...], representando quase 11% de seu corpo de 53 membros”<sup>15</sup>. Em maio de 2004, o Sudão se candidatou à reeleição para a Comissão, no mesmo momento em que enfrentava severas acusações de crimes contra os direitos humanos especialmente na região de Darfur. De acordo com a analista Luisa Blanchfield:

---

<sup>14</sup> While it was supposed to open up necessary discussions and make it hard for states to escape condemnation, its credibility was put into question when some members were themselves human rights violators.

<sup>15</sup> SANGER, D. House threatens to hold UN dues in loss of a seat. New York Times, 9 de maio de 2005.

Em 2001, o Sudão, um país amplamente criticado por governos e grupos de direitos humanos pela limpeza étnica em sua região de Darfur, foi eleito. O Sudão foi reeleito em 2004, provocando indignação de organizações de direitos humanos e fazendo com que os Estados Unidos saíssem da sala da Comissão em protesto. Esses casos afetaram significativamente a credibilidade da Comissão. Os críticos alegaram que os países usaram seus membros para desviar a atenção de suas próprias violações dos direitos humanos, questionando os históricos de outros (BLANCHFIELD, 2011, p.2, tradução nossa<sup>16</sup>).

A falta de ação da Comissão era outro ponto de destaque para as críticas ao órgão. Em muitas situações, a Comissão não tomava medidas adequadas contra graves violadores sistemáticos de direitos humanos, apenas especulava as abordagens sobre as questões das violações, e essa falta reiterada de ação padronizada foi conhecida como seletividade. Especialistas afirmavam que o trabalho era ineficaz contra determinados violadores, e que também não eram investigadas adequadamente as denúncias, contribuindo consideravelmente para o aumento de suas críticas. Em 2005, a Comissão determinou cinco resoluções contra Israel, Bielorrússia, Cuba, República Popular Democrática da Coreia e Myanmar<sup>17</sup>. A Comissão ignorou graves violações, como do Sudão, do Zimbábue e da República Democrática do Congo, entre outros. Esses Estados eram protegidos pelo órgão, pois correspondiam aos objetivos regionais e políticos dos próprios membros da Comissão (FREEDMAN, 2011, p. 38).

Outra falha recorrente dentro da Comissão, e muito criticada, era com relação ao tempo de duração das sessões anuais, considerado insuficiente para tratar todas as questões de direitos humanos, limitando os assuntos debatidos. Com o aumento das resoluções e debates de denúncias de violações, as sessões não eram capazes de apresentar todas as questões e abordá-las de forma satisfatória. Scannella e Splinter argumentam que a quantidade de questões abordadas na agenda anual nas sessões impedia que a Comissão discutisse adequadamente cada um dos pontos (SCANNELLA, SPLINTER, 2007. p. 46).

Outro ponto a ser analisado é referente à politização nas atividades da Comissão. A politização de certa forma sempre ocorrerá em algum aspecto dentro das Organizações Internacionais, devido à natureza intergovernamental dos órgãos. Essa forma de

---

<sup>16</sup> In 2001, Sudan, a country broadly criticized by governments and human rights groups for ethnic cleansing in its Darfur region, was elected. Sudan was reelected in 2004, prompting outrage from human rights organizations and causing the United States to walk out of the Commission chamber in protest. These instances significantly affected the Commission's credibility. Critics claimed that countries used their membership to deflect attention from their own human rights violations by questioning the records of others.

<sup>17</sup> ECOSOC, 'Commission on Human Rights: Report on the Sixty-First Session', 22 April 2005, UN Doc. E/CN.4/2005/135, p.xiv.

promover política dentro da ONU desempenhou um papel fundamental no trabalho realizado na Comissão. No entanto, a problemática a respeito da politização surgiu quando o órgão deixou de cumprir sistematicamente o seu mandato. Como consequência, isso ofuscou ou impossibilitou que o trabalho da Comissão fosse executado com sucesso.

Durante todo o mandato da Comissão, ela foi acusada de permitir a politização, a qual ocorreu de várias maneiras. O tipo de politização mais frequente no órgão se deu por meio da política regional.<sup>18</sup> O regionalismo impactou o trabalho da Comissão além de dificultar a capacidade de promover e proteger os direitos humanos em situações de graves violações. A politização regional é explicada pelo aproveitamento dos Estados membros em beneficiar-se do espaço e representatividade do órgão para promover e alcançar seus objetivos políticos, porém muito desses objetivos não condiziam com o trabalho realizado, no caso, na Comissão (LYONS, 1977).

Freedman define a politização como uma busca política de agendas nacionais em que Estados ou grupos regionais com objetivos comuns assumem a forma de seletividade, parcialidade e viés: “a busca das agendas nacionais dos Estados ou objetivos comuns dos grupos regionais, assumindo a forma de seletividade, parcialidade e viés” (FREEDMAN, 2015, p. 289, tradução nossa<sup>19</sup>)<sup>20</sup>. A exemplo disso, a Comissão falhava em abordar violações sistemáticas de direitos humanos em Estados específicos e ao mesmo tempo dedicavam seus trabalhos de forma desproporcional a outros Estados. Durante todo o mandato da Comissão, por exemplo, um quarto das resoluções específicas eram focadas em Israel, enquanto que nenhuma resolução específica foi destinada aos abusos de direitos humanos cometidos pela China, por exemplo (FREEDMAN, 2011). Rosa Freedman acrescenta ainda que a politização seria parcialmente entendida pelas falhas dos Estados membros da ONU, e em parte pela própria ONU, é liderada pelos Estados, o que tornaria o órgão refém do ambiente político internacional (FREEDMAN, 2015, p. 20).

---

<sup>18</sup> Refere-se a uma estratégia por meio da qual os Estados membros apoiam uns aos outros formando grupos regionais ou alianças políticas. Na Comissão existiram diversos fatores que deram origem às alianças regionais, sendo elas a política da Guerra Fria, descolonização, proliferação nuclear e também questões de segurança coletiva. Os Grupos regionais e as alianças eram utilizados para colocar políticas nacionais ou coletivas nas agendas de debate da Comissão.

<sup>19</sup> Politicisation, that is pursuit of States’ national agendas or regional groups’ common objectives, took the form of selectivity, partiality and bias.

<sup>20</sup> Para Freedman existem três tipos de politização dentro da ONU que são frequentemente usadas: a politização por meio do discurso ideológico, a politização manifestada pela abertura adaptada para o desenvolvimento das negociações dos Estados membros e a politização por meio de uma visível “história de sucesso”, como no caso da política do apartheid na África do Sul em que a maioria dos membros entraram em acordo com as resoluções (FREEDMAN, 2011, p. 173).

Lyons, Baldwin e McNemar (1977) definiram a politização em Organizações Intergovernamentais como quando os Estados procuram viabilizar suas próprias agendas políticas e introduzem questões não relacionadas aos debates. No entanto, Heinze (2008) afirma que a politização não ocorria somente do nível discursivo, pois as ações dos Estados membros no órgão, como votações em blocos regionais e a seletividade a respeito das violações de direitos humanos específicos em determinados países, certificavam que a politização existia em todo o órgão.

De acordo com Tolley (1987), cada fase do processo de desenvolvimento institucional da Comissão foi marcada por diferentes blocos regionais de poder. Em seu levantamento histórico, os primeiros vinte anos da Comissão foram marcados pela maciça representação dos blocos ocidentais. Em sua segunda fase, a Comissão teve um amplo aumento em relação à adesão de Estados membros, sobretudo pelos grupos chamados de Terceiro Mundo, que estabeleceram grande influência no órgão por terem a maioria dos representantes nas cadeiras de Estados membros. Já na terceira fase da Comissão, na década de 80, ocorreu o equilíbrio entre os blocos com a bipolarização do mundo. A Comissão se viu em uma situação de bastante instabilidade política, pois existia uma disputa entre os dois polos do conflito a respeito da definição dos direitos humanos. Tal questão foi, comumente, a razão para debates. As votações quase sempre ficavam paralisadas e a Comissão não conseguia agir. Após o fim do conflito, a divisão de blocos regionais de poder se definiu a partir do eixo Norte/Sul (SHORT, 2008, p. 175).

Segundo Freedman, a politização sob forma de regionalismo existiu durante todo o mandato da Comissão. No entanto, tornou-se preocupante durante os últimos anos do órgão, pois obscureceu os procedimentos de trabalho (FREEDMAN, 2011, p. 49). Na análise de Asano, há duas explicações para a politização na forma de regionalismo. A primeira se dá pelas garantias para imposição de agenda própria e a segunda razão é o uso do mecanismo político de proteção dos Estados contra críticas do próprio órgão (ASANO, 2008, p. 59).

Com tal situação, durante a Guerra Fria e mesmo após seu término, a Comissão foi perdendo a capacidade de lançar iniciativas politicamente relevantes em matéria de direitos humanos e, por estar submetida ao Conselho Econômico Social da ONU, não tinha prerrogativa de fato para sancionar os Estados que desrespeitavam os acordos internacionais de direitos humanos. Em vista da perda de credibilidade da Comissão, discutia-se a necessidade da criação de um órgão único e de alto nível para tratar dos assuntos de direitos humanos. Assim, em 15 de março de 2006, a Assembleia Geral das

Nações Unidas legitimou a aprovação da criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o intuito de elevar a importância política das questões internacionais de direitos humanos (AGNU, Resolução 60/251, 2006). Sobre o fim da Comissão, Silva declara:

Apesar dos reconhecidos méritos alcançados pela Comissão durante sua trajetória, nos seus últimos anos este órgão recebia muitas críticas, principalmente relativas ao excesso de interferência política na tomada de decisões, o que é conhecido na linguagem da ONU como “politização”. Essas críticas ecoaram no processo de reforma da ONU e na necessidade de contar com um órgão que tivesse uma maior capacidade de reação frente a violações de direitos humanos. Foi nesse contexto que se deu a substituição da Comissão por um Conselho, no ano de 2006 (SILVA, 2013, p. 103).

A próxima seção discutirá o atual mandato do órgão, destacando a participação e a posição dos principais atores, sobretudo dos Estados Unidos, pelo fato de o Estado ainda ser a maior potência do globo, ser o maior financiador da ONU e terem sido contra a substituição da Comissão. Ainda será analisada a participação do Brasil, no processo de negociação e de criação institucional do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

### 3 O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

Considerando o que foi apresentado anteriormente, este capítulo busca apresentar as perspectivas do atual mandato do Conselho de Direitos Humanos da ONU, diferenciando seus mecanismos e procedimentos da antiga Comissão. Pretende-se ainda apresentar a participação e a posição dos principais Estados a respeito da mudança do órgão. Destaque será concedido à posição dos Estados Unidos por se tratar de um país com grande influência internacional em matéria de direitos humanos, além de ser o maior financiador das Nações Unidas e por terem se posicionado contra a mudança de órgão. Além disso, o capítulo busca compreender a participação do governo brasileiro a respeito do processo de negociação da substituição e criação do Conselho, enfatizando a cooperação do Brasil no desenvolvimento institucional dos primeiros anos do novo órgão.

Apesar dos esforços da Comissão em tentar implementar mudanças com o propósito de melhorar o cumprimento de seu mandato, nos últimos anos do órgão as críticas enfrentadas e a dificuldade em recuperar a confiança dos Estados e das ONGs intensificavam-se cada vez mais. Em uma entrevista, o Secretário-Geral Kofi Annan (2005)<sup>21</sup>, afirmou, em relação aos déficits de credibilidade da Comissão, que o Sistema da ONU havia chegado a um ponto em que a credibilidade decrescente da Comissão refletia em sua reputação, isto é, se não se renovasse a maquinária dos direitos humanos das Nações Unidas, a ONU seria incapaz de renovar a confiança pública da qual dependia para incidir politicamente nas relações internacionais. Em relação ao processo de criação do Conselho, Albres declara:

Em discurso à Assembleia Geral em 2003, Annan noticiou a convocação de um painel de alto nível visando identificar desafios e necessidades das futuras reformas. Em dezembro de 2004 foi publicado o relatório (A/59/565) resultante deste painel. A ênfase era para a questão da segurança coletiva, mas a área dos direitos humanos também foi lembrada (BELLI, 2008/2009). (ALBRES, 2011, p. 56).

O processo de substituição da Comissão ocorreu entre 2005 e 2006. A princípio, em 2005, as Nações Unidas realizaram uma sessão de alto nível convocada pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, em comemoração aos seus sessenta anos de trabalho. Segundo Celso Amorim (2005), o Secretário-Geral interpretou que a ONU precisava

---

<sup>21</sup> Annan Says Rights Body Harming UN, BBC NEWS ONLINE, 7 Apr. 2005, available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4419333.stm>

atualizar-se convocando um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, apresentando propostas para o fortalecimento do sistema ONU.

Em março de 2005, Kofi Annan havia publicado seu relatório “*In Larger Freedom*”, em que já defendia a ideia de uma ampla revisão na estrutura das Nações Unidas. Em setembro de 2005, ocorreu a reunião de Cúpula dos Estados membros, que teve repercussão histórica para o Sistema ONU de direitos humanos. Na Sessão Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU, os representantes mundiais tiveram uma agenda complexa, a qual tratou dos temas de segurança, desenvolvimento e direitos humanos. No âmbito da segurança, tratou-se da atualização do sistema de segurança coletiva; na temática do desenvolvimento discutiu-se a respeito da necessidade de uma agenda mais ampla; e sobre a questão dos direitos humanos, a ênfase recaiu na proposta da criação do Conselho de Direitos Humanos em substituição à Comissão.

A substituição da Comissão pelo Conselho iniciou-se em setembro de 2005, na “Cúpula Mundial de Chefes de Estados e de Governo”. No documento dessa reunião, a criação do Conselho foi citada brevemente, destacando o consentimento das mudanças relacionadas ao mandato da Comissão, permitindo assim o debate sobre a substituição. Assim, o documento A/60/L.1 declarou que “de acordo com nosso compromisso de fortalecer ainda mais o mecanismo de direitos humanos das Nações Unidas, resolvemos criar um Conselho de Direitos Humanos” (A/60/L.1, para 157, nossa tradução<sup>22</sup>). O documento também mencionava que o Conselho seria responsável por promover universalmente a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem haver distinção de qualquer tipo e de forma justa e igual<sup>23</sup>. Assim, o Conselho ficaria responsável por lidar com “situações de violação dos direitos humanos, incluindo violações grosseiras e sistemáticas, e fazer recomendações sobre o mesmo” (A/60/L.1, para 159, nossa tradução<sup>24</sup>). E por fim, o documento solicitava ao Presidente da Assembleia Geral que, durante a sua 60ª sessão estabelecesse mandato, função, tamanho, composição, adesão de membros, métodos de trabalho e procedimentos a serem seguidos pelo novo Conselho.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Pursuant to our commitment to further strengthen the United Nations human rights machinery, we resolve to create a Human Rights Council.

<sup>23</sup> GA Draft Res, ‘2005 World Summit Outcome’, 20 setembro 2005, UN Doc. A/60/L.1, para.158.

<sup>24</sup> The Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon. It should also promote effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system.

<sup>25</sup> GA Res, ‘World Summit Outcome’, 24 outubro 2005, UN Doc. A/Res/60/1, para.160.



A Resolução 60/251 da Assembleia Geral é o documento que criou o Conselho de Direitos Humanos da ONU e determinou todo seu mandato. Após extensas discussões e negociações a respeito do mandato do órgão, foi aprovado no dia 15 de março de 2006 pela Assembleia Geral. De acordo com a resolução, o Conselho estaria subordinado somente à Assembleia Geral e auxiliaria exclusivamente na temática dos direitos humanos. As modalidades estabelecidas pela resolução são divididas em seções operacionais: os primeiros parágrafos tratam da criação do Conselho; depois o mandato; os papéis e funções a serem desempenhados; os objetivos do órgão para os direitos humanos; a questão dos Estados membros e eleições; reuniões e sessões especiais; e regras e procedimentos de trabalho. Em relação à subordinação do Conselho, Silva argumenta:

Apesar de o Conselho de Direitos Humanos ter mantido a mesma natureza subsidiária que caracterizava também a Comissão de Direitos Humanos, com o objetivo de aumentar sua legitimidade e importância optou-se pela sua criação como órgão subsidiário da Assembleia Geral e não mais do Conselho Econômico e Social (SILVA, 2013, p. 103).

Nos primeiros parágrafos do documento, a Assembleia Geral declara<sup>26</sup>, a respeito da criação do Conselho que reconhecia todo o trabalho realizado pela antiga Comissão e que era necessário corrigir suas deficiências, afirmando a importância de garantir a universalidade, objetividade e não seletividade nas questões de direitos humanos e a eliminação da politização do órgão.

A visão geral do mandato do Conselho se situa nos parágrafos 2, 3 e 4 da Resolução 60/251. Tais parágrafos definem que o Conselho é responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Além disso, o Conselho deveria tratar das questões de violações de direitos humanos, incluindo as violações sistemáticas e grosseiras dos Estados, todos eles guiados pelos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, comunicação e cooperação internacional.

Para o desempenho de suas funções, o parágrafo 5 da resolução se baseou na estrutura da antiga Comissão com pequenas modificações. Assim, ficou definido que o Conselho fica responsável por analisar as violações, promover assistência e educação na área de direitos humanos, empenhar-se a fim de evitar novos abusos, agir em situações

---

<sup>26</sup> GA Resolução 60/251.

de emergência e servir de espaço institucional para fóruns internacionais para o diálogo a respeito dos direitos humanos.

Em resposta às severas críticas sofridas pela Comissão, a Resolução 60/251 apresentou mudanças significativas em comparação ao antigo órgão. Assim, o parágrafo 7 determinou que a adesão dos membros fosse baseada na distribuição geográfica equitativa com 47 Estados-membros, eleitos diretamente e individualmente pelos membros da Assembleia Geral, que deveriam atuar pelo período de três anos, não podendo ser reeleitos mais do que uma vez para mandatos consecutivos. Freedman observou que “apesar das amplas propostas de reforma, há pouca mudança fundamental na composição do Conselho, embora com avanços para a responsabilidade dos Estados membros” (FREEDMAN, 2011, p. 90, nossa tradução<sup>27</sup>).

O parágrafo 8 determinou que a adesão dos membros ao Conselho fosse aberta a todos os Estados-membros da ONU, e que seu critério de adesão dependeria das contribuições realizadas para a promoção e proteção dos direitos humanos e as promessas voluntárias e compromissos assumidos. A Assembleia Geral, por meio de votação, pode suspender os membros que cometerem violações graves e sistemáticas contra os direitos humanos. Alston (2006, p.202) afirma que a cláusula de suspensão é importante, no sentido de permitir que o país possa ser condenado de acordo com seu histórico e registro de direitos humanos e suspenso da adesão ao Conselho.

De acordo com o parágrafo 5 (e) e reforçada no parágrafo 9, a principal mudança trazida pelo Conselho é a implementação da chamada Revisão Periódica Universal (UPR, em inglês). A RPU consiste em um mecanismo que permite que todos os Estados membros da ONU tenham suas situações de direitos humanos revisadas a cada quatro anos. O propósito dessa revisão é verificar, inclusive com a participação do próprio Estado e com a contribuição de ONGs de direitos humanos, o cumprimento dos acordos e das obrigações internacionais. Do ponto de vista político, o intuito foi criar um mecanismo realmente universal e, como tal, menos vulnerável às críticas de seletividade que deterioraram o papel da extinta Comissão.

Outra mudança chave foi em relação às reuniões e sessões de encontro. Na antiga Comissão, os encontros eram uma vez ao ano por seis semanas podendo ter reuniões extraordinárias. Agora o Conselho, de acordo com o parágrafo 10 da Resolução 60/251, passou a se reunir regularmente três vezes ao ano com no mínimo dez semanas, podendo

---

<sup>27</sup> Despite wide-ranging reform proposals, there is little fundamental change to the Council's composition, albeit with steps towards accountability of member states.

ainda ter reuniões especiais quando requisitado. A criação de sessões especiais a respeito das crises ou situações graves de direitos humanos é considerada como uma resposta à crítica de que a Comissão não lidava adequadamente com tais situações. (FREEDMAN, 2011, p.96). Em março de 2006, o ECOSOC encerrou as atividades promovidas pela Comissão. Assim, após a aprovação da Resolução 60/251, o órgão teve seu término oficial no dia 16 de junho do mesmo ano, e no dia 19 de junho, o Conselho de Direitos Humanos da ONU teve sua primeira reunião.

Como observou Steiner (2008, p. 814), em relação à substituição da Comissão, poucos Estados e ONGs apoiaram a não modificação do sistema ONU de direitos humanos. Estados Unidos, Israel, Ilhas Marshall e Palau, por exemplo, votaram contra a implementação do novo Conselho. Crook (2006, p.697-699) comenta que, apesar de os Estados Unidos defenderem fortemente a substituição da Comissão, não acreditavam que a Resolução 60/251 fosse suficientemente boa para proteger o Conselho contra os Estados com históricos de alto índice de violação dos direitos humanos como membros do órgão. O presidente Bush chegou a declarar o estabelecimento de um novo órgão como uma prioridade de reforma primordial para alcançar uma organização forte, eficaz e responsável<sup>28</sup>.

Os Estados Unidos desejavam que o Conselho fosse um órgão principal da ONU e não subordinado. Além disso, defendiam a ideia de redução no número de membros, que fossem eleitos por maioria qualificada (2/3) dos Estados Membros da Assembleia Geral. A posição contrária dos Estados Unidos não foi surpreendente, pois, de acordo com Short (2008), a Comissão já suspeitava que os Estados Unidos, sob a liderança do governo Bush, não faziam esforços para campanhas de segurança coletiva por não acreditar mais na eficácia da instituição. A oposição do governo Bush parece ter se dado em razão de desavenças históricas em relação à ONU, intensificadas após os atentados terroristas em 2001 e em virtude da invasão dos Estados Unidos ao Iraque sem o aval do Conselho de Segurança da ONU. O Embaixador John Bolton afirmou que os Estados Unidos não acreditavam nos avanços do antigo órgão, pois não havia mecanismos eficientes que certificassem a credibilidade de seus membros (UNITED NATIONS, 2006).

Os Estados Unidos tiveram diversas posições contrárias às decisões e formato organizacional do Conselho. O número de membros do novo órgão sempre foi um ponto

---

<sup>28</sup> “U.S. Priorities for a Stronger, More Effective United Nations”, publicação do Departamento de Estado dos Estados Unidos, 17 de junho de 2005.

crítico, pois a delegação norte-americana enfatizava a ideia de que o número máximo de Estados membros fosse de 20 representantes. “A argumentação explorada era que com menos cadeiras haveria menor possibilidade de eleição de violadores dos direitos humanos” (ALBRES, 2011, p. 63). Além das disposições sobre os membros, a divisão de grupos regionais do Conselho não agradou o governo norte americano, pois ficou desfavorável para os Estados Unidos e para a Europa Ocidental. Com a mudança do órgão, a maioria das cadeiras seriam ocupadas pelos Estados representados pelas regiões da Ásia e da África.

Com todos esses insucessos do governo Bush em modificar a proposta do mandato do Conselho, eles votaram contra a estrutura de criação do órgão. Em abril de 2006, os Estados Unidos preferiram não concorrer a uma cadeira para a primeira eleição do Conselho como forma de protesto (ALBRES, 2011, p. 63). O porta-voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos afirmou logo após a votação: “há fortes candidatos em nosso grupo regional, com longos históricos de apoio aos direitos humanos, que votaram a favor da resolução que criou o Conselho. Eles deveriam ter a oportunidade de concorrer”.<sup>29</sup> Ao longo dos dois primeiros anos de atividade do Conselho, a administração de Bush se decepcionou com o trabalho do novo órgão e continuou apontando criticamente a permanência da politização e esvaziamento das discussões nas agendas. As principais queixas dos Estados Unidos eram relativas ao foco do Conselho em tratar apenas as violações cometidas pelos israelenses, quando comparavam com a ausência de menções a abusos cometidos em outras partes do mundo, como Cuba e Coréia do Norte (BLANCHFIELD, 2011, p. 14).

Mesmo com a declaração do governo Bush, em julho de 2007, ficou firmado que, apesar das insatisfações com o Conselho, os Estados Unidos continuariam com o suporte financeiro para o Conselho de Direitos Humanos.<sup>30</sup> Contudo, em 26 de dezembro de 2007, o Congresso aprovou a proposta *Consolidated Appropriations Act* (UNITED STATES, 2007a), no qual haveria uma cláusula de boicote no orçamento do Conselho para os anos de 2008 e 2009. No documento “The Human Rights Council Funding Reform Act of 2007”, declarava-se a diminuição dos suportes financeiros, já que o país por não era membro do órgão financeiros. As razões do boicote foram: perseguição a Israel;

---

<sup>29</sup> Comunicado de Imprensa por Sean McCormack, porta voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos, 6 de abril de 2006.

<sup>30</sup> Extraído de um relatório de imprensa de Mark Lagon, 25 de abril de 2006, e observações do Secretário Adjunto para Assuntos de Organização Internacional Kristin Silverberg, 26 de julho de 2007 (BLANCHFIELD, 2008).

negligência com Cuba, regimes ditatoriais e islâmico; falhas em resolver problemas da antiga Comissão (UNITED STATES, 2007a). Em abril de 2008, os Estados Unidos declararam que não iriam repassar parte de suas verbas direcionada ao Conselho. Zalmay Khalilzad, Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU declarou:

[...] o Conselho não avançou o objetivo fundamental previsto pela Carta das Nações Unidas de promover o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. De certa forma, o Conselho dos Direitos Humanos é pior do que o antecessor, a Comissão dos Direitos Humanos.

Em 2005, a comunidade internacional parecia chegar a um consenso sobre a necessidade de um órgão mais credível e que pudesse tomar medidas mais oportunas e efetivas no caso de crises em andamento.

Mas, o que descobrimos é que, de certa forma, o Conselho é menos capaz de tomar uma ação afirmativa, mas está mais disposto a se concentrar em exercícios de ataque a Israel.

Devido às nossas preocupações, os Estados Unidos reterão uma parte do seu financiamento de 2008 para as Nações Unidas - especificamente, um montante equivalente à parte dos EUA do orçamento do Conselho dos Direitos Humanos, incluindo montantes que pagariam o processo preparatório administrado pelo HRC para a Conferência de Durban II, programada para 2009 (KHALILZAD, 2008).<sup>31</sup>

O distanciamento dos Estados Unidos com o Conselho não se deu somente pelo boicote orçamentário de 2008. Em maio do mesmo ano, o governo norte americano preferiu mais uma vez não concorrer à cadeira do Conselho, e, em junho, o porta-voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos afirmou que, a partir de então, a participação dos Estados Unidos no novo órgão seria apenas como observador “ad hoc” e acrescentou que os Estados Unidos somente voltariam a participar efetivamente do Conselho quando fosse comprovado o interesse nacional norte americano, criticando o tratamento que o órgão dispensava a Israel (ALBRES, 2011, p. 67).

Com a eleição de Barack Obama em 2009 nos Estados Unidos, as relações com o Conselho de Direitos Humanos da ONU foram bastante modificadas devido ao perfil da administração de Obama, a qual tentou relativamente reverter algumas políticas usadas por Bush, mobilizando a estratégia do multilateralismo. Em maio do mesmo ano, os Estados Unidos se candidataram para as eleições do órgão e tornaram-se membro efetivo do Conselho. Na prática, os Estados Unidos estavam dispostos a usar o espaço do Conselho para executarem sua tentativa de estruturar o novo perfil mais multilateral.

---

<sup>31</sup> KHALILZAD, Z. Statement by Zalmay Khalilzad, U.S. Permanent Representative, on the Durban II Conference and the Human Rights Council, to the Conference of Presidents of Major Jewish Organizations, April 8, 2008.

Além disso, os recursos financeiros boicotados em 2008 voltaram a ser enviados normalmente em 2009 (ALBRES, 2011, p. 78).

Enquanto os EUA, conforme mostrado acima, tiveram uma relação conturbada com o Conselho desde a sua criação, o Brasil apresentou uma postura bastante diferente. A seguir serão apresentados a posição da delegação do Brasil a respeito do desenvolvimento institucional do Conselho de Direitos Humanos da ONU, apontando os principais debates dos grupos de trabalhos, bem como o papel desempenhado pelo governo brasileiro.

Após o estabelecimento de instituições democráticas no Brasil, a década de 1990 foi marcada por uma política externa brasileira em direitos humanos mais participativa em relação às organizações internacionais, por meio de assinaturas e ratificações de tratados e pactos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto dos Direitos Sociais e Econômicos, que anteriormente, com a ditadura militar, haviam sido negligenciados (MAHLKE, 2011). Na década de 1990 – marcada pela liberalização e redemocratização - ampliou-se a concepção de que a política externa é uma política pública – ou seja, possui efeitos distributivos no âmbito doméstico dos Estados (LIMA, 2000). Nesse contexto, redefiniu-se a produção da política externa brasileira a partir da pluralização de atores (CASON; POWER, 2009) e da politização do seu processo decisório, deixando mais horizontal e permeável às demandas sociais (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.19).

O Brasil – um ator historicamente importante nas instâncias multilaterais da ONU, inclusive de direitos humanos, e diferentemente dos EUA – teve uma posição a favor da substituição da Comissão pelo Conselho. Esse posicionamento foi devido a uma alusão à compatibilidade entre os avanços democráticos nacionais e a política externa brasileira do Governo Lula, que trabalhava por processos de reformas do sistema ONU. Como já exposto anteriormente, os dois primeiros anos do Conselho foram dedicados à elaboração do funcionamento do novo órgão. O Brasil atuou com destaque no processo de negociação da construção institucional do Conselho tanto como um Estado membro quanto como coordenador regional. De acordo com Komniski, o Brasil:

Desenvolveu um conjunto de atividades como coordenador do Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (Grulac/Direitos Humanos), função desempenhada durante os dois primeiros anos do recém-instituído CDH, e atuou em representação nacional à frente das negociações no processo de construção e consolidação institucional do Conselho, no relacionamento ativo e fluido do Brasil com o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos

(EACDH), com os órgãos de Tratado e os Procedimentos Especiais que constituem o sistema ONU de direitos humanos com sede em Genebra (KOMNISKI, 2017, p. 35).

A delegação brasileira deu continuidade à sua atuação no Conselho como vinha sendo desde a antiga Comissão, mantendo sua ampla participação tanto no processo de construção institucional quanto nas propostas de ações no novo órgão. O desempenho brasileiro já era notado desde a primeira votação na Assembleia Geral, em maio de 2006, como o país mais votado pelo grupo do Grulac e um dos mais votados pelos outros grupos para a primeira composição do Conselho. Em 2008, o Brasil conseguiu ser reeleito pelo período de mais três anos. Na construção do Conselho, o governo brasileiro, segundo Komniski (2017), agiu de forma ativa no processo das negociações da reforma do sistema ONU de direitos humanos, adotando uma posição de destaque na defesa do fortalecimento do Conselho, como um órgão capaz de garantir monitoramento de todos os Estados membros, com o objetivo de reduzir a excessiva politização e a seletividade vivenciada pela antiga Comissão. Os temas ao redor dos quais o Brasil esteve mais articulado foram em relação à construção da agenda do novo órgão, ao mecanismo de monitoramento de direitos humanos em países específicos, à construção do mecanismo da Revisão Periódica Universal, e à revisão dos procedimentos especiais<sup>32</sup>.

A atuação do Brasil na construção institucional do Conselho teve destaque nas temáticas da análise sobre a situação de direitos humanos em países específicos, no Código de Conduta para Relatores Especiais, na Revisão/Racionalização de membros e no mandato sobre os países de relatores temáticos. Para a Komniski,

O Brasil, na condição de coordenador do Grulac/Direitos Humanos, e em sua capacidade nacional, teve papel destacado ao longo de todo o processo. Atuou em favor do esforço de reforma, buscando promover avanços efetivos em relação à antiga Comissão. Ao mesmo tempo, nos temas mais polarizados, foi reconhecido o papel brasileiro de construtor de consensos (construtor de pontes, “*brigde buider*”) entre as posições maximalistas do Grupo Africano-Asiático/Organização da Conferência Islâmica (OCI) e do Grupo Ocidental/União Europeia. Vale ainda destacar que o Brasil exerceu a coordenação do Grulac no momento decisivo da construção e consolidação do Conselho. A atuação brasileira mereceu reconhecimento de grande parte dos membros e observadores do órgão, incluindo ONGs, seja nos trabalhos em nome do Grulac, seja em sua condição nacional (KOMNISKI, 2017, p. 38).

---

<sup>32</sup> Os procedimentos especiais são mecanismos do Conselho e, na prática, dizem respeito aos relatores especiais temáticos e de alguns países específicos.

Os primeiros anos do novo órgão foram dedicados exclusivamente para a elaboração institucional. Na primeira sessão do Conselho, foram criados cinco grupos de trabalho, sendo eles: o grupo de trabalho sobre a agenda e regras de procedimento do Conselho; grupo de trabalho sobre procedimentos especiais; grupo de trabalho sobre o mecanismo de Revisão Periódica Universal; o grupo de trabalho sobre os procedimentos de denúncias e o grupo de trabalho sobre o Comitê Assessor do novo órgão.

O grupo de trabalho a respeito da agenda e das regras de procedimento foi estabelecido com o propósito de organizar as sugestões em relação à agenda de atividades do Conselho, além de discutir metodologias e regras de procedimentos a serem aplicados para o funcionamento do órgão. De acordo com o anuário de 2007 da ONG Conectas Direitos Humanos<sup>33</sup>, o Brasil declarou que a agenda do Conselho deveria refletir a inter-relação e interdependência dos direitos humanos, garantindo-lhes tratamento equitativo, e principalmente evitar a politização e estrutura seletiva que caracterizavam a agenda da extinta Comissão<sup>34</sup>. A delegação brasileira se posicionou a favor da inclusão da perspectiva de gênero em toda a agenda assinando a declaração “*Question of mainstreaming a gender perspective into the work of the Human Rights Council*”. A respeito das regras de procedimentos, o Brasil posicionou-se destacando a necessidade da participação das ONGs, de modo que elas tivessem a mesma intensidade de participação que possuíam na antiga Comissão.

No grupo de trabalho sobre procedimentos especiais - *special procedures* – a análise sobre a situação de direitos humanos em países específicos foi o tópico mais delicado no processo de negociação da construção institucional do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Desde a implementação do mecanismo na antiga Comissão em 1978, o Brasil criticava a utilização do procedimento “*country mandates*” para fins de seletividade e politização. O governo brasileiro, de acordo com Komniski (2017), apresentou a sugestão de estabelecer um mecanismo com critérios objetivos, pelo qual o Conselho se manifestasse por meio de resoluções e mandatos sobre países por meio de informações dos procedimentos especiais<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/anuarios/anuario\\_2007\\_conectas\\_brasil\\_onu.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/anuarios/anuario_2007_conectas_brasil_onu.pdf)>, acesso em: 19 de janeiro de 2018.

<sup>34</sup> O discurso da delegação brasileira disponível na EXTRANET da 4ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, na seção “Interactive Dialogue: Introduction of progress reports from the institution-building working group”. Disponível em: <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/4thSession/OralStatements/150307/Tab15/Tab/10.Brazil-new.pdf>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

<sup>35</sup> Procedimentos especiais dos órgãos de trabalho, dos mecanismos de queixas a antiga Resolução 1503, e a Revisão Periódica Universal.



A proposta brasileira não chegou a ser apresentada formalmente, e somente auxiliou o processo de negociação para a chegada a um consenso. O Conselho decidiu, sobre a análise das situações de direitos humanos em países específicos, pela manutenção do item na agenda com uma mínima mudança nos números de copatrocinadores na apresentação de projetos de resolução e da aprovação da votação em plenário. O Brasil se destacou pela sua posição favorável à preservação dos recursos essenciais para o desempenho do sistema ONU de direitos humanos em momentos de graves violações.

O Código Mandatário de Consulta para Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos, sobre o qual o Brasil se posicionou favoravelmente, busca estabelecer normas para a execução das atividades dos relatores especiais e peritos independentes da ONU na consecução de seus mandatos, com a finalidade de obter um melhoramento no mecanismo de monitoramento. O Brasil foi favorável ao projeto de resolução<sup>36</sup>, atuando em defesa de um texto que resumisse os princípios e normas para a aplicação do trabalho dos relatores. Segundo o anuário da Conectas Direitos Humanos (2007), quando a proposta do O Código Mandatário de Consulta para Procedimentos Especiais foi apresentado, a delegação brasileira não ficou satisfeita com os termos utilizado no documento, assim passou a criticar o código na medida em que ele poderia comprometer a independência dos relatores especiais. Depois de muitos debates, o código de conduta foi aprovado com um novo texto. Segundo o diplomata Komniski (2017), a resolução 5/2<sup>37</sup> definiu a versão final do Código de Conduta, contemplando os principais pontos da proposta dos representantes da delegação brasileira.

A respeito da revisão e racionalização de titulares de mandato, o Brasil optou pela promoção da preservação dos mecanismos de monitoramento com o intuito de evitar novos vazios na proteção dos direitos humanos. No decorrer das negociações para a criação institucional do Conselho, a delegação brasileira realizou uma proposta que serviu de inspiração para o presidente do Conselho, a qual resultou na maior participação dos Estados membros no processo de seleção dos titulares de mandatos sem haver a necessidade de novas eleições. “A retirada da proposta original do Brasil, em momento-chave do processo negociador, foi vista mais uma vez como atitude construtiva e equilibrada na direção do consenso. Tal ação incrementou ainda mais o capital

---

<sup>36</sup> Ver resolução A/HRC/2/1, 2º sessão regular do Conselho de Direitos Humanos da ONU (setembro/novembro de 2006).

<sup>37</sup> Resolução A/HRC/5/2 de 2006, Código de Conduta para Procedimentos Especiais Mandatário do Conselho dos Direitos Humano

diplomático brasileiro no Conselho” (KOMNISKI, 2017, p.53). O Brasil apresentou propostas a respeito dos mandatos sobre os Estados membros sustentando ao longo do processo de negociação a necessidade de evitar a distorção no uso do mecanismo com objetivos de seletividade e politização. Assim, apresentou uma posição favorável na preservação do mecanismo de mandatos sobre os países.

O grupo de trabalho sobre o mecanismo da Revisão Periódica Universal teve como objetivo elaborar a configuração do mecanismo de revisão. De acordo com o anuário da Conectas Direitos Humanos (2007), o grupo de trabalho centrou-se em definir os objetivos do novo mecanismo, organizar as informações a serem consideradas como base para o mecanismo, as especificidades e as fases do processo de revisão, entre outros detalhes. O Brasil esteve consideravelmente ativo no processo decisório por considerar que a Revisão Periódica Universal seria uma consequência indireta de uma proposta enviada pela delegação brasileira na antiga Comissão durante a década de 90, no caso a proposta de um relatório global pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Segundo a Conectas Direitos Humanos,

A delegação brasileira, desde o início dos debates do grupo de trabalho, defendeu que o RPU deveria ser uma alternativa à seletividade e à excessiva politização presentes na antiga Comissão. “Para evitar a seletividade, o mecanismo deve ser realmente universal. Todos os Estados, sem exceção, devem passar pelo crivo da revisão, obviamente iniciando-se com aqueles que sejam membros do Conselho”. O lugar a ser ocupado pelo RPU dentro do Sistema de Direitos Humanos da ONU foi defendido pelo Brasil como sendo de complementaridade aos mecanismos já existentes, especialmente com os Comitês de monitoramento de Tratados do Sistema Convencional. (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2007, p. 37)

Após a consolidação institucional do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2007 e aprovada a resolução A/HRC/5/1, a atuação da delegação brasileira, segundo Komniski,

Buscou fortalecer os aspectos positivos do sistema, tais como atividades de desenvolvimento de padrões internacionais de direitos humanos, a participação ativa e construtiva das organizações não governamentais (ONGs) e o sistema de procedimento especiais (relatorias). [...] advogou, nesse sentido, que o novo conselho pudesse contribuir para a ampliação do respeito aos direitos humanos em todas as partes do mundo, com práticas equilibradas, não seletivas e pautadas pela cooperação (KOMNISKI, 2017, p. 55).

O Brasil, logo na primeira configuração da composição do Conselho de Direitos Humanos, foi eleito com a maioria dos votos entre os Estados da América Latina e Caribe, mantendo uma postura construtiva e conciliadora nas negociações institucionais do novo

órgão. No ano de 2008, o Brasil teve a oportunidade de se reeleger no Conselho de Direitos Humanos com um número elevado de votos a favor de sua eleição. Em diversos aspectos a delegação do Brasil se posicionou a respeito das questões da politização e seletividade comparando com os casos que ocorriam no antigo órgão.

A seguir, o próximo capítulo constituirá uma análise do funcionamento e as inovações implementadas pelo mecanismo da Revisão Periódica Universal, bem como a participações dos Estados, ONGs, sociedade civil e outros organismos interessados. Ainda será examinado o desempenho do Brasil, enquanto país revisado, nas negociações dos três primeiros ciclos do mecanismo de revisão, averiguando sobre quais aspectos o Brasil recebeu mais recomendações e analisando a posição do governo brasileiro nas negociações das recomendações da RPU.

#### 4 REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU

No presente capítulo apresento a compreensão e o mapeamento dos três primeiros ciclos da Revisão Periódica Universal pelos quais o Brasil transitou, com o propósito de sistematizar quais foram os Estados que mais fizeram recomendações ao Brasil, quais foram os principais temas recorrentes e analisar a posição brasileira nas negociações das recomendações do mecanismo de revisão em relação à aceitação ou não das recomendações.

A principal mudança trazida pelo Conselho é a implantação da chamada Revisão Periódica Universal (RPU). A RPU é reconhecida como uma das principais inovações trazidas pela mudança do sistema ONU de direitos humanos. Esse mecanismo tem como objetivo traçar um parâmetro geral da situação dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas (MATIAS, 2014, p. 55). Esse processo de revisão, de acordo com a Assembleia Geral, deveria ser objetivo, transparente, não seletivo, construtivo, não conflituoso e não politizado. Este mecanismo evitaria assim a seletividade e a politização, uma vez que facilitaria a identificação dos Estados abusadores dos direitos humanos e discriminaria os que teriam históricos de violação (GAER, 2007, p.111).

A Revisão Periódica Universal e o mecanismo das Sessões Especiais do Conselho foram instrumentos criados na substituição da antiga Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, a qual objetivava superar os problemas de politização, com o propósito de auxiliar o cumprimento do mandato do novo órgão. O mecanismo foi criado a partir das críticas à seletividade e politização dos Estados no qual ouviram as reais necessidades de acompanhamento dos direitos humanos em diversas localidades (Matias, 2014, p. 55).

A respeito da superação da politização por meio do mecanismo de revisão no decorrer das sessões, é notório a diferença de posição dos Estados ocidentais em referência ao aproveitamento dos espaços de discussões, para fazer recomendações aos países menores. Havendo uma tendência de não entrada desses Estados em debates, a não ser de sua região, pois indica-se que estes fiquem amedrontados em descontentar os mais poderosos (HERNANDEZ; LAUREANO, 2017, p. 7). Além do mais, segundo Freedman (2011), a politização também é observada no momento em que um determinado Estado decide por defender um aliado político na RPU e nos debates do próprio Conselho.

A intenção do Conselho em criar um mecanismo livre de politização é praticamente inevitável, pois se tratando de um órgão constituído por distintos Estados, apresentam-se as possibilidades e necessidades de adotarem uma postura mais politizada, e, assim, o Conselho não consegue desenvolver seu trabalho de forma imparcial devido

ao ambiente político do órgão e às relações diplomáticas entre os Estados. Enquanto o sistema de direitos humanos da ONU for regido por políticas intergovernamentais, haverá a problemática da politização. A literatura não é capaz de solucionar essa problemática, pois é impossível tratar dos direitos humanos sem a politização de debates e dos fóruns internacionais. A medida em que os direitos humanos são vistos como uma pauta da agenda global, acaba tornando-se um assunto eminente político, ou seja, a politização está ligada tanto nos avanços do sistema internacional de direitos humanos quanto nos problemas ligados a ele (HERNENDEZ; LAUREANO, 2017, p. 7).

De acordo com a Resolução 60/251, o Conselho deveria,

Realizar uma Revisão Periódica Universal, com base em informações objetivas e confiáveis, do cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos de forma a assegurar a universalidade da cobertura e a igualdade de tratamento com relação a todos os Estados (UN General Assembly Res. 60/251, UN Doc. A/ RES/60/251, 2006, nossa tradução<sup>38</sup>).

A Revisão Periódica Universal consiste em um mecanismo que permite que todos os 193 Estados-membros da ONU tenham suas situações de direitos humanos revisadas a cada quatro anos e meio. A cada rodada, 42 Estados passam pela revisão dividida em três sessões anuais. O propósito dessa revisão é verificar, inclusive com a participação do próprio Estado e com a contribuição de ONGs<sup>39</sup> de direitos humanos, o cumprimento dos acordos e das obrigações internacionais referentes a tais direitos

O processo de negociação dos Estados se inicia com a entrega da documentação ao Conselho de Direitos Humanos, esse processo é a parte mais ampla, iniciando-se antes das reuniões em Genebra. Os documentos bases são o relatório estatal de vinte páginas, os informes da ONU de conclusões e recomendações de responsabilidade do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos de dez páginas, e os relatórios

---

<sup>38</sup> “undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States”

<sup>39</sup> Qualquer ONG/Organização da sociedade civil pode mandar contribuições para a RPU. Existem prazos para a submissão de relatórios e os relatórios devem obedecer um formato determinado pela ONU. O relatório deve ser enviado por meio de um sistema da ONU <<https://uprdoc.ohchr.org/Account/Login.aspx?ReturnUrl=%2f>>. A sociedade civil não pode intervir oralmente durante a sessão e fazer recomendações, mas os relatórios enviados previamente podem servir como base para a formulação de recomendações. As ONGs também podem influenciar os Estados a proporem melhorias no processo da RPU e a fazerem recomendações que tragam realmente uma melhoria nos direitos humanos dos países.

feitos pelas ONGs, sociedade civil e partes interessadas compilados em dez páginas (RATHGEBER, 2008, p. 2-3).

O relatório emitido pelos Estados aponta as principais conquistas e desafios internos sobre a temática dos direitos humanos. Os atores centrais da elaboração do relatório em nível nacional são os Estados, ONGs e demais organismos interessados em direitos humanos (SEN, 2011, p 3). A participação de outras entidades além dos Estados permite uma elevação no nível do debate, o qual seria prejudicado em caso de monopólio estatal na fase de elaboração documental (MATIAS, 2014, p 56). O relatório realizado pelos informes da ONU analisa os dados e realiza as recomendações e comentários pelos órgãos convencionais da ONU, como Comitês de tratados e de relatores especiais (SCHMIDT, 2010, p. 396). As partes interessadas, como as organizações internacionais de direitos humanos e as organizações da sociedade civil, efetuam um relatório no qual fornecem uma visão da situação dos direitos humanos diferente daquela fornecida pelo olhar estatal.

O mecanismo da RPU é um procedimento mais amplo e complexo se comparado a outros mecanismos do sistema ONU de direitos humanos, pois não se limita ao envio dos documentos oficiais ao órgão responsável pelas análises e emissão das recomendações, mas, também, consiste na ferramenta de implementação das recomendações, por meio da avaliação do progresso e desenvolvimento dos direitos humanos, análise essa feita sem atrasos e de acordo o cronograma previamente marcado na agenda (MATIAS, 2014, p. 55-56).

Ao final do processo de entrega de documentação ao Conselho, ocorre a sessão de adoção do relatório final - Grupo de Trabalhos. Ela consiste na participação e intervenção do Estado revisado, de Estados membros e observadores. A Revisão Periódica Universal se diferencia dos outros mecanismos da ONU pelo seu instrumento de diálogo ser dividido em quatro partes.

Na sessão do Conselho, o diálogo interativo tem duração de até três horas. Ela é aberta pelos chefes de delegação, na maioria das vezes em nível de ministros de Direitos Humanos e de Justiça, começam expondo suas referências aos relatórios nacionais, os principais temas abordados pelos outros relatórios – os informes e o relatório produzido pela sociedade civil - com duração de até 30 minutos, ou seja, o Estado se pronuncia em relação às questões referentes às recomendações. Depois, na segunda fase, os Estados membros expressam suas opiniões tendo um total de uma hora para as intervenções das delegações dos Estados sob revisão. Em média cerca de 40 a 65 Estados participam do

diálogo interativo e o limite para cada intervenção das delegações é curto, de até 2 minutos para Estados membros (KOMNISKI, 2017). E, na terceira fase, as partes interessadas apresentam suas perspectivas e observações com limite de tempo para intervenção de um minuto a depender da pauta dos oradores. Os representantes da sociedade civil apenas assistem à sessão, não podendo fazer intervenções. A quarta e última fase da Revisão Periódica Universal envolve a elaboração das recomendações de cada Estado sob revisão (*State Under Review* - SUR, em inglês), as quais deverão ser apresentadas no Conselho de Direitos Humanos na sessão seguinte à revisão. O relatório pode conter observações do Estado revisado em relação às recomendações presentes no documento.

Além disso, o fato de que o Estado em análise deve expressar formalmente suas opiniões sobre as recomendações feitas por outros estados de revisão, seja "apoioando" ou "observando", gera uma expressão de compromisso adicional que melhora a responsabilidade<sup>40</sup>. Esse recurso é único entre mecanismos internacionais e nacionais de direitos humanos (GILMORE et al., 2015, p.168, nossa tradução<sup>41</sup>).

No decorrer do processo da RPU, um grupo de três Estados ou *Troika*<sup>42</sup>, são selecionados de forma aleatória para conduzir a SUR (SEN, 2011, p. 7). De acordo com Rathgeber (2008), o Estado pode rejeitar um dos membros sorteados da mesma forma que os países escolhidos podem recusar a participar de *Troikas* específicas.

Assim, o mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU é formado por quatro etapas. Na primeira fase são coletadas as informações a respeito da atual situação dos direitos humanos em nível domésticos dos Estados. Na segunda realiza-se o dialogo interativo com os pronunciamentos orais da revisão no grupo de trabalho chamado de UPR *Working Group*, conduzido pela *Troika*; depois é realizada a admissão e adoção do relatório final com as recomendações produzido por outros Estados. E por fim, é realizado

---

<sup>40</sup> UN Human Rights Council Res. 5/1, UN Doc. A/HRC/ RES/5/1 (2007), para 32.

<sup>41</sup> Moreover, the fact that the state under review must formally express its views about the recommendations made by other reviewing states, either by “supporting” or “noting” them, generates an added expression of commitment that enhances accountability.<sup>2</sup> This feature is unique among international and national human rights mechanisms.

<sup>42</sup> A *Troika* consiste em delegados de três países que ajudam na revisão. Os membros da *Troika* são selecionados por sorteio entre membros do Conselho de Direitos Humanos. Cada Estado sob revisão tem uma *Troika* diferente. A *Troika* prepara o relatório da revisão, que contém um relato completo dos trabalhos, com a participação do Estado sob revisão e com a assistência do Secretariado da ONU. Um dos membros da *Troika* é então encarregado de apresentar o relatório antes da sua adoção.

o acompanhamento da revisão na esfera estatal (ABEBE, 2009, p 7). Para uma melhor compreensão do processo de revisão, segue o quadro:

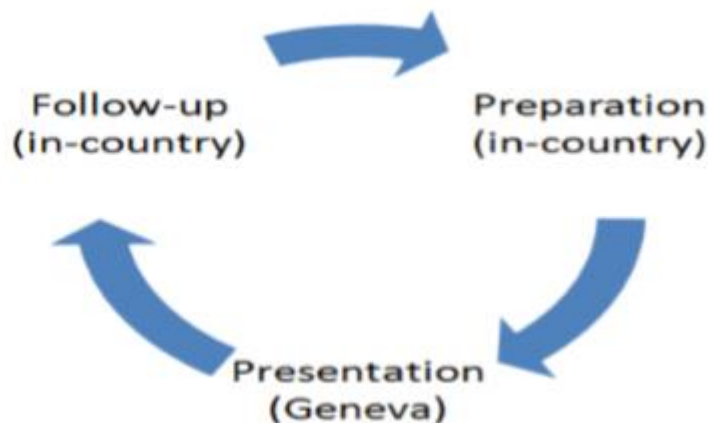


Figura 1: Fluxo das atividades relativas a Revisão Periódica Universal da ONU  
Fonte: Sen, 2011, p.9

Na última fase do mecanismo de revisão, o Estado é livre para determinar quais recomendações irá aceitar parcialmente ou recusar<sup>43</sup>, e apresentar suas posições na sessão seguinte à revisão, considerando o relatório do Conselho de Direitos Humanos. Há ainda a possibilidade de se pronunciar e responder possíveis questionamentos, enquanto outros países realizam suas observações (MATIAS, 2014).

O primeiro processo da Revisão Periódica Universal ocorreu na 8ª sessão do Conselho de Direitos Humanos em abril de 2008 e durou até 2011. O novo mecanismo analisou 16 Estados em cada sessão, totalizando 112 Estados Membros na primeira rodada. A RPU, com seu ciclo completo, resultou em uma maior interação e diálogo entre os governos e atores não-estatais, permitindo o desenvolvimento de documentos básicos para além de relatórios de recomendações (MCMAHON, 2012, p.24). Segundo Kate Gilmore, Luis Mora, Alfonso Barragues e Ida Krogh Mikkelsen (2015), apesar de ser novidade o mecanismo de revisão, após a conclusão do primeiro ciclo 2008-2012, a RPU foi considerada um sucesso, e recebeu forte apoio político dos Estados membros. Assim este concluiu o primeiro ciclo de forma relativamente satisfatória da maioria dos Estados membros da ONU.

<sup>43</sup> Não existe nenhum tipo de sanção aos Estados que não cumprem as recomendações feitas no âmbito da RPU.



## **4.1 OS TRÊS PRIMEIROS CICLOS DO BRASIL NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU**

Enquanto o processo de revisão periódica se iniciou em 2008 e perdurou até 2011, o segundo ciclo começou no ano de 2012 e durou até 2016, ao passo que o terceiro iniciou em 2017 e persistirá até julho de 2021. O Brasil teve a oportunidade de apresentar seu primeiro relatório em 11 de abril de 2008. Já na segunda rodada do mecanismo apresentou seu relatório em 25 de maio de 2012, na 13ª sessão do Conselho. Por sua vez, no terceiro ciclo da RPU, o Brasil apresentou seu relatório nacional em 3 de fevereiro de 2017, na 27ª sessão.

De acordo com os dados do Conselho de Direitos Humanos, em 2008 doze Estados fizeram quinze recomendações ao Brasil, e todas elas foram aceitas. Em 2012, o Brasil recebeu 170 recomendações de 71 Estados, recusando apenas uma recomendação da Dinamarca. No terceiro ciclo em 2017, O Brasil recebeu, no total, 246 recomendações de 104 Estados, dessas o país aceitou 242 e rejeitou 4, duas da Venezuela, uma do Vaticano e outra do Reino Unido.

Os tópicos a seguir consistem na análise do desempenho do Brasil nos três primeiros ciclos da Revisão Periódica Universal da ONU e o mapeamento das recomendações recebidas ao Estado brasileiro. O trabalho focará na sistematização de quais foram os Estados que mais fizeram recomendações ao Brasil, quais foram os principais temas recorrentes e analisará a posição brasileira nas negociações das recomendações do mecanismo de revisão em relação à aceitação ou não delas. Portanto, para uma melhor compreensão da pesquisa, foram citados apenas alguns pontos apresentados nos relatórios oficiais a serem considerados no mecanismo de revisão.

### **4.1.1 O BRASIL NO PRIMEIRO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2008**

Como exposto anteriormente, o processo do mecanismo da Revisão Periódica Universal inicia-se com a entrega dos documentos oficiais a serem considerados na revisão. O primeiro documento a ser entregue é o relatório estatal, depois o documento fornecido pelos órgãos de monitoramento da ONU e, por último, o relatório compilado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas das partes interessadas e demais entidades de direitos humanos, basicamente ONGs de direitos humanos.

A elaboração do informe nacional para o primeiro ciclo do mecanismo teve apenas 3 meses de preparação. O documento contou com os coordenadores do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), e convocaram as consultas *ad hoc* em conjunto a outros órgãos nacionais do governo ligados a temática dos direitos humanos. Além disso, houve consultas entre ministérios resultando em diálogo interinstitucional entre as áreas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 2008)

A elaboração do documento contou também com o apoio das organizações da sociedade civil, com reuniões presenciais e por intercâmbio de comunicações via Internet. Tais organizações puderam dar suas opiniões sobre o formato do relatório. De acordo com o documento A/HRC/WG.6/BRA/1, em 12 de fevereiro de 2008, o governo realizou uma audiência pública no Senado brasileiro em uma consulta com a sociedade, a teve o comparecimento de dez senadores e vários outros grupos<sup>44</sup>.

O documento do informe nacional<sup>45</sup> começa declarando que considera o mecanismo da RPU como uma ferramenta importante para a redução da seletividade dos direitos humanos na ONU, e que faria todos os esforços para envolver-se nos exercícios do mecanismo de forma construtiva e transparente (BRASIL, 2008, p. 2). O relatório acrescenta que, devido ao número limitado de páginas, o primeiro desafio enfrentado na elaboração do documento foi a seleção de tópicos a serem discutidos, e a solução da problemática veio de acordo com as demandas da sociedade civil e, o que fez com que alguns temas não fossem incluídos no documento.

A segunda parte do relatório trata da base legal e institucional para a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil após a volta da democracia ao país. Em linhas gerais, o relatório aponta as bases institucionais para a aplicação da proteção dos direitos humanos, e depois apresenta os avanços e cooperações dos mecanismos internacionais de monitoramento ligados à temática, os quais auxiliaram na inserção dos direitos humanos na agenda brasileira (BRASIL, 2008, p. 3).

---

<sup>44</sup> A realização da reunião foi divulgada pelo site da Secretaria Especial de Direitos Humanos. De acordo com o documento A/HRC/WG.6/BRA/1, diversos representantes de organizações de sociedade civil foram convidados para todas as reuniões e audiência pública. As organizações ABGLT; ABIA; CIMI; COIAB; Comunidade Bahá'í do Brasil; FENDH; FNDCA; Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP; IBASE; Instituto Probono – Conectas; Justiça Global; Movimento Tortura Nunca Mais de Pernambuco; Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH; MST; e REBRIP participaram de pelo menos umas das reuniões.

<sup>45</sup> A/HRC/WG.6/1/BRA/1, 7 March 2008, disponível em: <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_1\\_-\\_april\\_2008/ahrcwg61bra1e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_1_-_april_2008/ahrcwg61bra1e.pdf)>, acesso em 05 de janeiro de 2018.

Dividida em tópicos, a terceira seção do relatório destaca as conquistas e desafios para a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil. O ponto negativo a ser destacado pelo documento consistiu em afirmar que os avanços na promoção dos direitos humanos coexistiam com graves situações de violação (BRASIL, 2008, p.5). O relatório se definiu pela seriedade utilizada perante os desafios dos direitos humanos, separado justamente por seções de avanços e desafios, destacando a questão dos direitos das mulheres; direito à igualdade racial; direito à alimentação; luta contra a pobreza e a desigualdade social; o direito à terra; direito à educação; direito à saúde; direito ao trabalho; luta contra a tortura e execuções extrajudiciais; direito à segurança pública; direito à memória e à verdade; direito à livre orientação sexual e identidade de gênero; direitos à população indígena; direitos à criança e ao adolescente; direitos das pessoas com deficiência;

No relatório estatal, é destacado o espaço designado ao direito à igualdade racial. O desafio que o Brasil apresentou foi em relação ao período de quase quatrocentos anos de escravidão no país, que foi apoiado por políticas nacionais contribuindo para o desenvolvimento das práticas discriminatórias. A conquista apresentada pelo governo brasileiro sobre a temática relata os esforços em promover ações sociais, como a reserva de vagas para afrodescendentes e indígenas no ensino superior e o Programa Brasil Quilombola (BRASIL, 2008, p.7).

Além disso, o Brasil apresentou questões relacionadas à violência e a necessidade de uma produção sistemática de dados sobre a temática. Apresenta também os dados alarmantes da população carcerária brasileira, que era cerca de 420 mil pessoas, das quais 122 mil estariam provisoriamente na cadeia, sem terem sido julgadas. O sistema prisional teria déficit de aproximadamente 105 mil vagas, levando a superlotação ser o elemento pelo qual se geravam revoltas frequentes, o que eventualmente causavam mortes de alguns prisioneiros (BRASIL, 2008, p. 14-15).

O Brasil finalizava o relatório fazendo suas disposições finais, reafirmando o compromisso com os direitos humanos e apontando a crescente conquista e avanços com os instrumentos internacionais, com o objetivo de preencher as lacunas do direito nacional (BRASIL, 2008 p. 20). E considerava importante o mecanismo de avaliação dos direitos humanos proposto pela Revisão Periódica Universal, se declarando aberto para as recomendações decorrentes da revisão.

Seguindo a estrutura das diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos, o segundo relatório<sup>46</sup> foi uma compilação de informações contidas nos relatórios dos órgãos de tratados, procedimentos especiais, incluindo observações e comentários de outros Estados interessados e outros documentos oficiais da ONU. O documento inclui informações sistemáticas, do modo que diversos comitês, por meio de pesquisas e relatórios feitos por relatores especiais, apontaram questões específicas ao Brasil. O relatório enumerou os instrumentos internacionais ratificados pelo governo brasileiro e apontou as obrigações em relação às quais o Brasil encontrava-se em atraso.

A primeira parte do relatório descreve o contexto e o quadro a respeito do âmbito das obrigações internacionais e o enquadramento constitucional e legislativo. Da mesma forma, relata a estrutura institucional de direitos humanos e, por fim, aborda as medidas políticas que o Brasil tomou para dar destaque à promoção e proteção desses direitos.

Na segunda sessão do documento, são tratadas a promoção e proteção dos direitos humanos dentro do Brasil, apresentando um quadro sobre a cooperação com os mecanismos de direitos humanos, a cooperação com os procedimentos especiais e a cooperação com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. Ademais, mostra-se a implementação das obrigações sobre a temática, apresentando em tópicos a igualdade e a não discriminação; direito à vida, liberdade e a segurança populacional; administração e justiça e do Estado de Direito; a participação na vida pública e política; direito à segurança social e a um nível de vida adequado; direito à educação e à participação na vida cultural da comunidade; minorias e povos indígenas.

Podem-se destacar sobre o relatório as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, a preocupação dos órgãos de monitoramento como o CEDAW<sup>47</sup>, e a frágil capacidade do mecanismo de igualdade de gênero em determinadas regiões em termos de fiscalização e monitoramento. As desigualdades sociais entre as regiões do Brasil também preocuparam os órgãos de monitoramento, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, apontadas pelos Comitês de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; e o Comitê sobre os Direitos da Criança (A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 2008, p. 5-6).

---

<sup>46</sup>A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 31 March 2008, disponível em: <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_1\\_-\\_april\\_2008/ahrcwg61bra2e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_1_-_april_2008/ahrcwg61bra2e.pdf)>, acesso em 06 de janeiro de 2018.

<sup>47</sup> Comitê para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra mulher.

Em 2007, o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias analisou a distinção entre execuções extrajudiciais por policiais em serviço e fora de serviço. O relatório também apresentou o homicídio como a principal causa de morte entre pessoas de 15 a 44 anos, sendo sua maioria de jovens, homens, negros e pobres. Além disso, foram levantadas preocupações não só com informes de ameaças e assassinatos dirigidos contra defensores de direitos humanos, mas também com os casos de execução extrajudicial de suspeitos e altas taxas de assassinatos de crianças. O Relator Especial acrescentou também que as taxas de ocupação nas prisões eram muitas vezes maiores do que a capacidade das instalações (A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 2008, p. 6).

A terceira parte do relatório dedica-se a conquistas, melhores práticas, desafios e constrangimentos do governo brasileiro. Na quarta sessão o documento relata prioridades, iniciativas e compromissos nacionais importantes propriamente pelo Estado e as recomendações específicas a serem seguidas. O relatório se encerra com um tópico sobre a capacitação de assistência técnica.

A respeito do relatório dos comitês da ONU:

Demonstra a pontualidade em aspectos cruciais, fundamental para debate cujo objetivo central é a emissão de recomendações voltadas à implementação interna de políticas públicas. Desta 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 (MATIAS, 2014, p. 81).

Por sua vez, seguindo as diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos, o terceiro documento<sup>48</sup> a ser considerado no mecanismo da Revisão Periódica Universal é um relatório que apresentou um resumo de 22<sup>49</sup> comentários das partes interessadas. As informações contidas no relatório referiam-se principalmente a acontecimentos que ocorreram após 1 de janeiro de 2004.

A primeira parte do relatório da sociedade civil e das partes interessadas ficou estruturado a respeito do enquadramento institucional e legislativo, além de reportar a situação das estruturas institucionais de direitos humanos e suas medidas políticas. Assim, algumas entidades apresentaram que, apesar das conquistas institucionais do Brasil, os

---

<sup>48</sup>A/HRC/WG.6/1/BRA/3, 6 março 2008, disponível em <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_1\\_-\\_april\\_2008/ahrcwg61bra3e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_1_-_april_2008/ahrcwg61bra3e.pdf)>, acesso em 07 de janeiro de 2018.

<sup>49</sup> O relatório incluiu visões de ONGs como Conectas Direitos Humanos, Anistia Internacional, Human Rights Watch, Center on Housing Rights as Evictions, Rede Feminina, Associação Brasileira de Gays Lésbicas Transexuais, dentre outras entidades.

órgãos legislativos não conseguem implementar adequadamente tais mecanismos. Desta forma, a ONG Conectas Direitos Humanos ressaltou a não investigação dos casos de tortura, denunciando neste sentido a proibição de inspeções e visitas de ONGs aos prédios do Estado de São Paulo. Já a Anistia Internacional afirmou a falta de independência das instituições nacionais para receber e fiscalizar denúncias por limitações ao acesso à justiça, além de não confrontar a lei de anistia de 1979. Também mencionaram a questão da violência à população e o não respeito ao direito ancestral a terras indígenas e quilombolas (NATIONS, 2008b, 2-3).

Além disso, a Human Rights Watch relatou grandes problemas na área da segurança pública. Áreas metropolitanas, especialmente em bairros de baixa renda (favelas), estariam atormentadas por grandes situações de violência, dominadas por grupos de pessoas criminosas, polícias abusivas e, no caso do Rio de Janeiro, milícias supostamente integradas por policiais. Houve também relatos de torturas de policiais e prisões de pessoas sob custódia, como forma de punição. Relatou ainda as condições desumanas, a violência e a superlotação nas prisões (A/HRC/WG.6/1/BRA/3, 2008).

O relatório das partes interessadas apresentou os pontos positivos do governo brasileiro com a elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos de 1994, e o desenvolvimento de leis específicas contra a discriminação de gênero, orientação sexual, raça e etnia fazendo com que abrissem a oportunidade de encontrar reparações e estabelecimento de queixas (A/HRC/WG.6/1/BRA/3, 2008, p.11).

Em análise comparada com os relatórios dos comitês da ONU e das partes interessadas, é possível perceber a proximidade de observações e recomendações quanto às denúncias de violações de direitos humanos ocorridas no país e, de fato, como essas considerações comprovam os problemas reais e atuais que o Brasil enfrenta. De acordo com Matias (2014), o exercício da elaboração dos relatórios para o mecanismo da RPU, incluindo visões de organismos distintos, é capaz de fornecer contrapontos valiosos para a avaliação e diálogo com o Estado, e levar as questões a fóruns de debates multilaterais.

O Grupo de Trabalho sobre a RPU<sup>50</sup> do Brasil ocorreu na 9ª sessão em 11 de abril de 2008. A delegação do Brasil foi liderada pelo Secretário Especial da Presidência da República sobre Direitos Humanos, Rogério Sottili. Inicialmente o documento mostra de

---

<sup>50</sup> Estabelecido em conformidade a Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos da ONU de 2007. A/HRC/WG.6/1/BRA/4, 15 abril 2008 disponível em: < [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_01\\_-\\_april\\_2008/a-hrc-wg.6-1-bra-4.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_01_-_april_2008/a-hrc-wg.6-1-bra-4.pdf)>, acessado em: 07 de janeiro de 2018.

forma resumida a apresentação do Brasil em análise, em seguida apresentam uma lista de perguntas preparadas pelos governos, depois relata o diálogo interativo e as respostas do Brasil em análise e, por fim, apresentam as conclusões e as recomendações.

Em geral, durante o diálogo interativo, várias delegações cumprimentaram o compromisso e as conquistas do Brasil relacionadas aos direitos humanos. A delegação foi elogiada pela qualidade de sua apresentação e preparação de relatório nacional. De acordo com o documento A/HRC/WG.6/1/BRA/4, muitas delegações elogiaram o reconhecimento dos desafios e problemáticas enfrentadas pelo Brasil. Desta forma o diálogo interativo teve 44 delegações que fizeram declarações e observações.

No diálogo interativo, os Estados optaram por fazer abordagens mais diplomáticas, com características amigáveis, primeiro elogiando e depois conduzindo perguntas, observações e recomendações. A exemplo das declarações e observações feitas pelos Estados, o Peru felicitou o Brasil por ter promulgado algumas das leis mais progressivas da região em termos de proteção dos direitos humanos. Logo após o elogio, a observação da delegação do Peru foi a respeito do direito à memória e à verdade, solicitando, assim, informações sobre a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, e indagando se os resultados por ela alcançados haviam sido usados para identificar os responsáveis por violar os direitos humanos. O Peru recomendou que o Brasil fizesse o máximo para garantir que o Congresso Nacional adotasse lei para os cidadãos terem acesso às informações públicas (A/HRC/WG.6/1/BRA/4, p. 7).

Como resposta à pergunta do Peru, o Brasil apresentou a Lei 9.140 de 1995 sobre a responsabilidade pelas mortes que ocorreram sob a ditadura, estabelecendo a Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, responsável pela avaliação dos casos de mortes motivadas politicamente neste período. Afirmou ainda que os principais desafios para a Comissão eram os de localizar e acessar os arquivos transferidos para os Arquivos Nacionais (A/HRC/WG.6/1/BRA/4, p.9).

Em linhas gerais, no diálogo interativo o Brasil recebeu questionamentos das delegações que se centravam em questões como a discriminação contra a mulher (Eslovênia/Azerbaijão), questão da desigualdade de gênero (Colômbia/Gana), o Sistema Único de Saúde (China), a criação de sistema nacional de direitos humanos (Índia), o programa Fome Zero (Cuba/Síria), bolsa família (Chile) e questões sobre a perseguição aos jornalistas (Noruega).

Ao longo do diálogo interativo houve quinze recomendações<sup>51</sup> elaboradas por doze Estados, todas elas aceitas pelo governo brasileiro. Como o Brasil fez parte do primeiro grupo de países a serem avaliados pela Revisão Periódica Universal, ocorreram baixos números de recomendações, além de terem recebido recomendações muito genéricas e de difícil avaliação de implantação. Os Estados também optaram por elaborar recomendações mais cautelosas com receios de contrapartidas agressivas durante outras avaliações do mecanismo.

Segundo o site *UPR-Info*, duas das recomendações recebidas continham uma ação específica de categoria 5<sup>52</sup>, sendo elas a recomendação do México - Incentivar o estabelecimento de uma instituição nacional de direitos humanos compatível com os Princípios de Paris - e os Países Baixos - Implementar o mais cedo possível a iniciativa de tratar sérios abusos de direitos humanos nos termos de Lei Federal, se ainda não o tiver feito.

Rank	Action Category	Total Recommendations	% of 15 Recommendations
1.	General action (4)	10	66.67
2.	Specific action (5)	2	13.33
3.	Continuing action (2)	2	13.33
4.	Considering action (3)	1	6.67

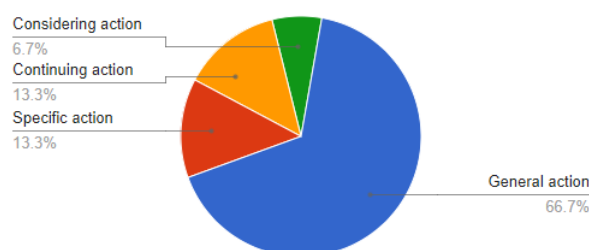


Figura 2: categorias de ação das recomendações recebidas

Fonte: *UPR-Info*<sup>53</sup>.

De acordo com as estatísticas do site *UPR-Info*, os grupos regionais que fizeram mais recomendações ao Brasil foram o Grupo da Europa Ocidental e Outros - WEOG: Western Europe and Others Group -, seguido pelo Grupo Africano.

<sup>51</sup> Os Estados que fizeram as recomendações foram: México, Argélia, Alemanha, Bélgica, Países Baixos, Nigéria, Peru, Eslovênia, Reino Unido, Uruguai, Coréia do Sul e Gana.

<sup>52</sup> As recomendações do mecanismo da RPU são classificadas em categorias de 1 a 5. Assim, as recomendações com peso 4 ou 5 são recomendações mais específicas para o Estado por serem mais eficientes para as situações dos direitos humanos, enquanto de 1 a 3 são recomendações mais gerais, com característica de ratificação de instrumentos legais.

<sup>53</sup> Disponível em: < [https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=1](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=1)>, acessado em 08 de janeiro de 2018.



Rank	Regional Group	Total Recommendations	% of 15 Recommendations
1.	WEOG	5	33.33
2.	Africa	4	26.67
3.	GRULAC	4	26.67
4.	Asia	1	6.67
5.	EEG	1	6.67

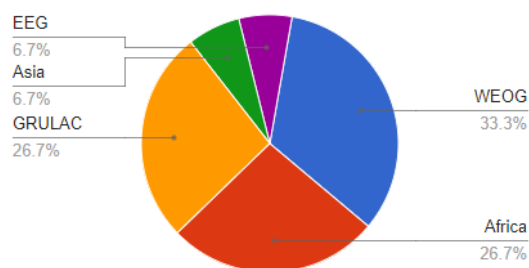


Figura 3: Estatística dos grupos regionais que fizeram recomendações  
Fonte: UPR-Info<sup>54</sup>

O gráfico a seguir representa o número total de recomendações aceitas pela delegação do Brasil na revisão de 2008. Pelo desenho é possível observar que todas as recomendações do Brasil foram aceitas em sua integridade

Rank	Response	Total Recommendations	% of 15 Recommendations
1.	Accepted	15	100

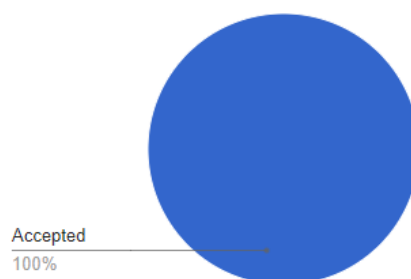


Figura 4: Resposta as recomendações recebidas pelo Brasil  
Fonte: UPR-Info<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Disponível em: < [https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=1](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=1)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

<sup>55</sup> Disponível em: < [https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=2](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=2)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

O próximo gráfico apresenta todos os Estados que fizeram recomendações ao Brasil em 2008. Dessa forma, conclui-se que os Estados que mais realizaram recomendações foram o México e a Bélgica.



Figura 5: Todos os Estados que fizeram recomendações ao Brasil  
Fonte: UPR-Info<sup>56</sup>. Elaboração própria

As principais recomendações cobriram os seguintes temas: em relação à proteção aos defensores de direitos humanos, como intensificar os esforços para garantir a segurança dos defensores de direitos humanos e reforçar a cooperação com todas as partes interessadas, em especial com os Estados e as polícias militares (Bélgica); Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes - Tomar medidas para melhorar as condições das prisões do país e implementar as recomendações feitas pelo Comitê contra a Tortura e pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (Alemanha); Atuação policial e segurança pública - Dar continuidade aos esforços para resolver o problema do abuso de poder e uso excessivo da força (Gana); Gênero - Integrar perspectiva de gênero ao processo de acompanhamento do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (Eslovênia); Sistema prisional – investir com mais rigor na avaliação dos resultados de atividades planejadas em muitas dessas áreas: condições das prisões; sistema de justiça criminal; sistema de justiça juvenil; violência e assassinatos extrajudiciais cometidas por

<sup>56</sup> Disponível em: < [https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=1](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=1)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

policiais militares estatais; a tortura; a proteção dos defensores de direitos humanos; violência contra as mulheres; comunidades indígenas; violência rural e os conflitos agrários; trabalho infantil e escravo; impunidade daqueles envolvidos em tráfico de pessoas e corrupção (Reino Unido);

Os temas que mais apareceram nas recomendações foram a respeito das detenções com três recomendações, seguido das questões referente à justiça também com três recomendações e direito à terra com duas recomendações.

#### **4.1.2 O BRASIL NO SEGUNDO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2012**

A elaboração do informe nacional para o segundo ciclo do mecanismo de revisão, teve como objetivo fazer uma avaliação a respeito do cumprimento por parte do Brasil e de suas obrigações internacionais e análise das implementações das políticas públicas. O relatório apresenta de forma sucinta os esforços do Brasil para garantir os direitos humanos desde o último relatório da Revisão Periódica Universal de abril de 2008 a dezembro de 2011. A metodologia utilizada pelo governo brasileiro no relatório, a fim de apresentar as conquistas e desafios ligados à temática, foi se basear nas recomendações aceitas e nos compromissos firmados durante o primeiro ciclo da RPU, estando de acordo com as orientações do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

O documento afirma que o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), realizou um mapeamento de referência para as iniciativas implementadas pelo Brasil nos últimos anos. Assim, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, ficou responsável por coordenar a elaboração do relatório dos informes nacionais. Assim, solicitaram às agências públicas para identificarem quais eram os principais desafios e avanços dos direitos humanos no território brasileiro. Antes do relatório oficial, o governo brasileiro publicou um documento preliminar com base nas recomendações recebidas a fim de realizarem consultas públicas<sup>57</sup>, possibilitando assim a participação da sociedade civil, universidades, conselhos e organizações governamentais.

---

<sup>57</sup> Segundo o documento A/HRC/WG.6/13/BRA/1, a consulta pública também contou com uma audiência pública convocada pelo Senado em 14 de dezembro de 2011, e todas as contribuições foram examinadas e consideradas no relatório final.

A respeito dos avanços institucionais do Brasil para a promoção e proteção dos direitos humanos, o relatório enfatiza a posição brasileira em aderir à maioria das convenções internacionais. Em 2009 a convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência passou a ser o primeiro instrumento internacional promulgado no direito nacional com característica constitucional. Ainda, o governo brasileiro apontou que a prioridade do governo brasileiro seria de combater a pobreza e reduzir a desigualdade e a discriminação entre pessoas. Destacou o cumprimento dos objetivos do milênio antes de 2015 e a redução da desigualdade de renda dos últimos anos (BRASIL, 2012, p.2-3).

Como compromisso voluntário, o Brasil apresentou a inserção de um Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos em conjunto com agências públicas, organizações internacionais e sociedade civil. Da mesma forma, colocou à disposição do Conselho de Direitos Humanos o envio anual sobre a situação de direitos humanos no país em diálogo com a sociedade civil (BRASIL, 2012, p. 4).

A terceira parte do relatório fala a respeito das conquistas e desafios na promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil. O documento destaca a eleição da primeira mulher para a presidência na história do Brasil. Sobre reduzir a pobreza e promover a igualdade social, tema da primeira recomendação, o Brasil declarou que ainda 8,5% de sua população vivia em condições de extrema pobreza, sendo que 59% estariam localizados na região nordeste, e desses, 51% eram menores de 19 anos e 71% eram afrodescendentes. Como solução o governo lançou o Plano Brasil sem Pobreza (BRASIL, 2012, p 5-6).

Em relação aos povos indígenas, de acordo com o relatório, entre 2008 e 2011, o governo alcançou progressos significativos na promoção dos direitos dos povos indígenas, e, em 2010, a Secretaria Especial da Saúde Indígena foi inaugurada. No entanto, o desafio sobre a temática ainda permanecia, como a aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas. Quanto à população quilombola, o Brasil destacou a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em 2010 e o aumento dos benefícios às famílias quilombolas.

A respeito das melhorias do sistema de prisão, tema das recomendações 3, 5, 6 e 7, o governo brasileiro reconheceu a necessidade de reformar o sistema penitenciário. Os dados de 2011 apresentaram que cerca de 53,6% dos presos tinham idade entre 18 e 29 anos, sendo que 93,6% eram homens, 57,6% afrodescendentes, e 34,8% brancos. O maior desafio do sistema penitenciário seria o aumento no número das vagas em centros de detenção (BRASIL, 2012, p. 16-17).

O relatório também apresentou observações a respeito das seguintes temáticas: Rede de saúde familiar, LGBT; nascimentos não registrados; diversidade religiosa; refugiados; imigrantes; combate ao trabalho escravo; erradicação do trabalho infantil; reforma agrária; promoção da justiça comunitária; promoção do acesso à justiça; proteção dos defensores dos direitos humanos; prevenção e luta contra execuções sumárias; promoção à segurança pública e o combate à violência.

Seguindo a estrutura das diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos, o segundo relatório<sup>58</sup> a ser considerado no mecanismo da Revisão Periódica Universal conteve dados sobre as ações do Brasil após a primeira sessão.

A respeito do enquadramento constitucional e legislativo, em 2010, o Relator Especial sobre formas contemporâneas de escravidão recomendou que o governo brasileiro adotasse uma definição mais objetiva sobre a questão do crime de trabalho escravo. Em 2009, outro Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas recomendou que, mediante a consulta a esses povos, fosse adotada uma nova legislação, e que as leis existentes fossem reformadas para implementação. Além disso, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) observou a desatualização da lei nacional de imigração, a qual poderia confundir e dificultar a diferenciação dos refugiados e dos imigrantes em situação irregular (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p.3).

A terceira parte do relatório ficou dedicada às implementações de obrigações internacionais de direitos humanos. A respeito da igualdade e não discriminação, alguns Comitês estavam preocupados com a persistência de papéis negativos de gêneros, os quais poderiam tornar as mulheres mais vulneráveis e criar outras formas de violências. Observaram também que muitas mulheres dedicam suas vidas a trabalhos domésticos, assim, solicitaram a continuação dos esforços a fim de garantir a igualdade de oportunidades e tratamentos para as mulheres, principalmente para aquelas que possuem descendência africana e indígena (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 5).

Sobre o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o Alto Comissário para os Direitos Humanos observou a necessidade da efetivação das medidas para combater execuções extrajudiciais e tortura. Ainda mostrou as altas taxas de homicídios nas penitenciárias superlotadas, sendo que a maioria dos presos era afrodescendente. Em 2010, o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias observou

---

<sup>58</sup> A/HRC/WG.6/13/BRA/2, 22 de março de 2012, disponível em: < [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_13\\_-\\_may\\_2012/ahrcwg.613bra2e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_13_-_may_2012/ahrcwg.613bra2e.pdf)>.

que o Brasil não fez esforços para resolver as questões dos assassinatos de policiais em serviço e a maioria dos assassinatos não haviam sido investigados. O Relator também ressaltou que poucas ações foram tomadas para reduzir a violência na prisão (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 6).

No tópico sobre direito à segurança social e um padrão de vida adequado, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) expressou preocupação de que apesar das medidas do governo brasileiro para a redução das desigualdades sociais, ainda havia a persistência da problemática nas condições econômicas e injustiça social entre as regiões do Brasil (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 9). O Alto Comissariado para os Direitos Humanos elogiou a conduta do Brasil pela instituição de uma Comissão Nacional da Verdade, e o comitê CESCR também apontou como uma grande conquista do governo brasileiro a implementação do Programa Brasil sem Homofobia (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 5-7).

Para tanto, seguindo as diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos, o terceiro documento<sup>59</sup> a ser considerado no mecanismo da Revisão Periódica Universal foi um relatório que apresentou um resumo de 47 comentários das partes interessadas.

Em relação à implementação observada pelas partes interessadas, no tópico a respeito da igualdade e não discriminação a JS5<sup>60</sup> enfatizou que as mulheres continuavam recebendo salários menores do que os homens e que a maioria das mulheres trabalhavam em setores informais, sendo que a maioria delas não possuía proteção social. Mostra ainda que o racismo torna a situação pior para as mulheres negras (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 4). Na apresentação conjunta, JS2<sup>61</sup> evidencia que apesar das ações do poder executivo e as decisões judiciais para a defesa do direito à orientação sexual e à identidade de gênero, esses direitos não foram totalmente implementados.

No tópico do direito à vida, liberdade e segurança populacional, a Anistia Internacional declarou que a política continua sendo discriminatória e abusiva em contextos de operações militares. Observou também a falta de fiscalização nos casos do uso excessivo da força. A Human Rights Watch realçou que era necessário que o governo

---

<sup>59</sup>A/HRC/WG.6/13/BRA/3, 14 March 2012, disponível em: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_13\\_-\\_may\\_2012/ahrcwg.613bra3e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_13_-_may_2012/ahrcwg.613bra3e.pdf), acesso em 9 de janeiro de 2018.

<sup>60</sup>Joint Submission 5: Movimiento Nacional de Derechos Humanos; Plataforma DHESCA Brasil; Contrapartes de MISEREOR em Brasil; Proceso de Articulación y Diálogo –PAD.

<sup>61</sup> Joint Submission 2: Asociación Brasileña de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales (ABGLT) y la Iniciativa por los Derechos Sexuales, y trata sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersex (LGBTI).

brasileiro fizesse mais esforços a fim de melhorar as condições dos prisioneiros, e acrescentou que pouca coisa mudou em relação a situação deles. De acordo com a Anistia Internacional, poucos progressos foram realizados desde 2008, sendo que persistiram as corrupções e estruturas inadequadas.

O Instituto de Desenvolvimento dos Direitos Humanos (IDDH) ressaltou que o Brasil não cumpriu com o compromisso voluntário de estabelecer um plano estatal de implementações de recomendações regionais e internacionais, citados na primeira revisão do país (A/HRC/WG.6/13/BRA/2, p. 3-4). O relatório das partes interessadas do segundo ciclo do Brasil na RPU apresentou ainda questões referentes ao quadro constitucional e legislativo, como observações e preocupações a respeito ao método utilizado na implementação e distribuição de recursos de determinados projetos de leis.

O Grupo de Trabalho da RPU do Brasil ocorreu na 13ª sessão do Conselho de Direitos Humanos em 25 de maio de 2012. A delegação brasileira foi liderada pela Ministra Chefe da Secretaria de Direitos Humanos Maria do Rosário Nunes. Assim como no ciclo passado, inicialmente o documento proporciona, de forma resumida, a apresentação do Brasil em análise, em seguida o documento aponta os tópicos do diálogo interativo e a resposta do Brasil sobre as análises, e, por fim, são expostas as conclusões e as recomendações feitas pelas outras delegações.

Ao longo do diálogo interativo, 78 Estados fizeram observações. O Brasil foi elogiado pelo esforço de combater a pobreza e melhorar o sistema prisional por parte da Mauritânia. O México também elogiou a posição do Brasil em aprovar uma lei a respeito da liberdade de informação, já o Marrocos enfatizou o esforço do governo brasileiro para a implementação das recomendações do primeiro ciclo do mecanismo de revisão. Outros Estados como Moçambique, Namíbia, Nepal, Holanda, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Palestina, Paraguai, Filipinas, Peru, Canadá, Portugal, entre outras delegações, elogiaram os esforços do Brasil para a promoção e proteção dos direitos humanos.

As críticas sofridas pela delegação brasileira foram referentes às condições das penitenciárias, às execuções extrajudiciais, desigualdade de gênero, violências aos defensores de direitos humanos e violações à questão indígena (República Tcheca, Estados Unidos, Hungria, Grécia, Itália, Noruega, entre outros).

O Brasil, no segundo ciclo do mecanismo de revisão, recebeu um total de 170 recomendações de 71 Estados em 2012. O número de recomendações recebidas pela delegação brasileira em comparação ao primeiro ciclo foi bastante elevado. Contudo, o conteúdo dessas recomendações ainda era muito genérico. Pelo total de recomendações

que a delegação do Brasil recebeu, é possível observar uma participação dos Estados nos debates, refletindo, assim, uma maior desenvoltura quanto ao desenvolvimento das atividades da RPU. Dessas 170 recomendações que o Brasil recebeu, ele aceitou 159 em sua integridade, 10 parcialmente<sup>62</sup> e 1 foi rejeitada.

Os exemplos de recomendações aceitas parcialmente foram em relação às obrigações internacionais e cooperação internacional - Assinar e ratificar, o mais rápido possível, o Protocolo Facultativo ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Portugal). A justificativa do Brasil:

O Estado brasileiro outorga grande importância à proteção desses direitos, haja vista o forte destaque a ações de política externa na sua promoção e sua correlação com o desenvolvimento. No entanto, a ratificação do Protocolo deverá ser precedida de debate mais aprofundado entre os diversos órgãos e conselhos nacionais responsáveis por discutir a formulação e o seguimento de políticas públicas com incidência no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, na medida em que a adesão a ele acarreta obrigações cujas implicações precisam ser bem compreendidas pelos principais atores estatais e não estatais. (A/HRC/21/11/Add.1, 2012, p. 3).

Direitos Humanos da População LGBT - Proteger a família natural e o casamento, formado por um marido e uma mulher, como célula base da sociedade, tendo em vista que essa união permite as melhores condições para a criação dos filhos (Santa Sé). Como justificativa o Brasil respondeu:

A Constituição Federal prevê a proteção do Estado à família, base da sociedade. O Brasil possui políticas públicas voltadas para a proteção à família e para a garantia de condições para a criação dos filhos. Mas a institucionalidade brasileira reconhece como passíveis de proteção outros arranjos familiares, como a mulher que cria sozinha seus filhos (A/HRC/21/11/Add.1, p. 3).

A recomendação número 60, a respeito da atuação policial e segurança pública, - Trabalhar para acabar com o sistema separado da polícia militar através da implementação de medidas mais eficazes para vincular o financiamento estatal ao cumprimento das medidas destinadas a reduzir a incidência de execuções extrajudiciais pela polícia, elaborada pela delegação da Dinamarca, teve rejeição total pelo governo brasileiro. Como justificativa o Brasil declarou que,

---

<sup>62</sup> As recomendações aceitas parcialmente foram vindas dos Estados da Turquia, Portugal, Chade, Reino Unido, Finlândia, Austrália, Países Baixos, Vaticano (Santa Sé), França e Namíbia.



Não poderá contar com o apoio do Brasil, à luz da previsão constitucional quanto à existência de polícias civis e de polícias militares. Às polícias civis competem funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as infrações militares. As polícias militares têm a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (art. 144, §§ 5º e 6º da Constituição Federal). Cabe assinalar que o Brasil vem adotando medidas de controle sobre a atuação dos profissionais de segurança pública, especialmente por meio de ouvidorias e corregedorias, bem como por meio da formação permanente dos profissionais em direitos humanos e do incentivo ao uso diferenciado da força (A/HRC/21/11/Add.1, p 4).

Segundo o jornalista Jamil Chade, com a colaboração de Bruno Paes Manso (2012)<sup>63</sup>, para o Conselho Nacional do Comendo de Comandantes-Gerais das Polícias Militares, na tradução do documento oficial da ONU houveram equívocos o que levou a população brasileira entender que a recomendação pedia o fim da PM. Pode-se concluir que a rejeição da recomendação dinamarquesa teve um sentido oposto de como vinha sendo apresentadas as recomendações passadas, caracterizadas em sua maioria pela cordialidade diplomática e generalidade por parte da delegação brasileira. O Brasil recebeu muitas críticas dos Estados europeus em relação a violência usada pelo abuso de poder principalmente dos policiais militares. Com a rejeição da recomendação, o Brasil manifestar-se com uma postura distinta do ciclo passado, justificando sua rejeição total a existência das barreiras constitucionais no qual impediria a implementação de tal recomendação, mostrando assim uma desenvoltura maior perante o mecanismo.

Segundo o site UPR-Info, 31<sup>64</sup> das recomendações recebidas continham ação específica de categoria 5. O Gráfico a seguir apresenta o total de recomendações que os grupos regionais recomendaram ao Brasil em 2012. Nele é possível observar que a maioria das recomendações que o Brasil recebeu eram relacionados a temáticas gerais, seguida pelas de ações contínuas.

---

<sup>63</sup> Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-diz-nao-a-ideia-da-onu-de-por-fim-a-pm,932755>>, acesso em 23 de janeiro de 2018.

<sup>64</sup> Os Estados que fizeram essas recomendações foi a Eslovênia, Costa Rica, Portugal, Chade, Reino Unido, Austrália, Dinamarca, Suíça, Peru, Senegal, Indonésia, Finlândia, Espanha, Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Iraque, Estônia, Santa Sé, Marrocos, Noruega.

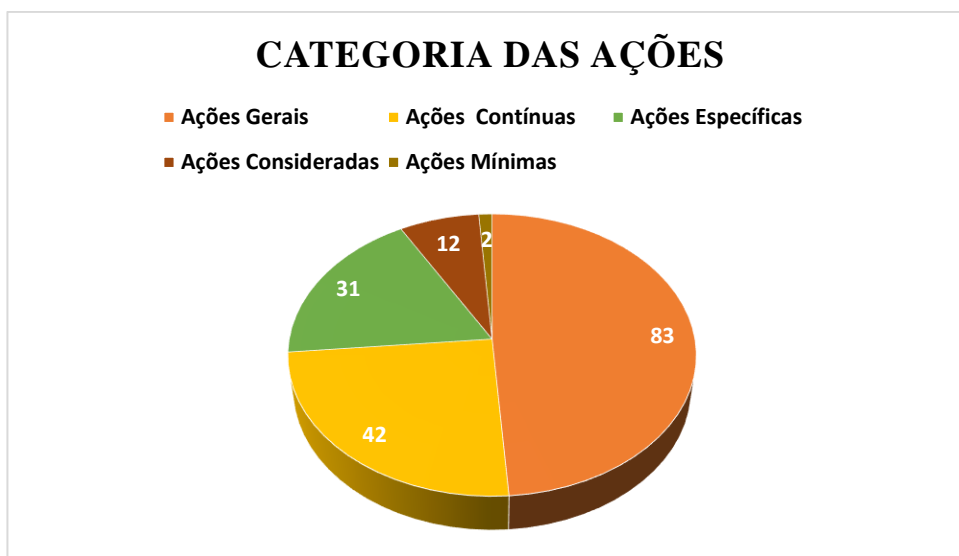


Figura 6: Gráfico sobre as categorias das ações  
Fonte: UPR-Info<sup>65</sup>. Elaboração própria

O Gráfico a seguir mostra as estatísticas a respeito dos grupos regionais que fizeram recomendações ao Brasil. De acordo com o site UPR-Info, os grupos que mais recomendaram foi o Grupo da Europa Ocidental e Outros, seguido pelo Grupo Asiático.

Rank	Regional Group	Total Recommendations	% of 170 Recommendations
1.	WEOG	52	30.59
2.	Asia	38	22.35
3.	GRULAC	26	15.29
4.	Africa	22	12.94
5.	EEG	21	12.35
6.	Observer	11	6.47

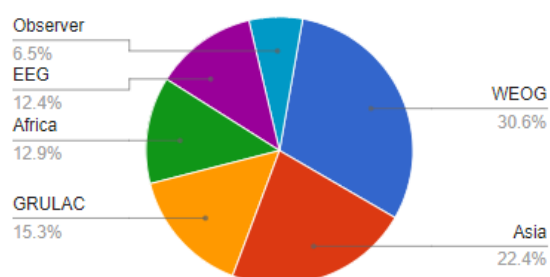


Figura 7: Grupos regionais que fizeram recomendações ao Brasil

<sup>65</sup> Disponível em: <[https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=2](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=2)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

Fonte: UPR-Info<sup>66</sup>

O gráfico a seguir representa o número total de recomendações aceitas pela delegação do Brasil na revisão de 2012. Pelo desenho, é possível observar que a maioria das recomendações do Brasil foram aceitas em sua integridade, apesar de dez, entre as 169, terem sido aceitas parcialmente.

Rank	Response	Total Recommendations	% of 170 Recommendations
1.	Accepted	169	99.41
2.	Noted	1	0.59

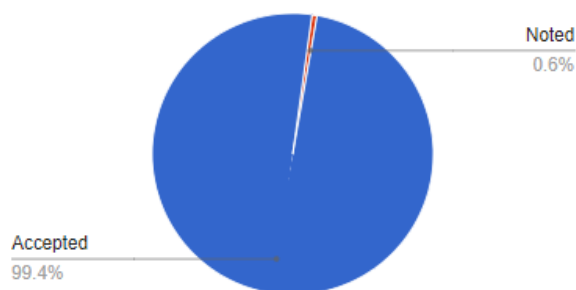


Figura 8: Total de recomendações aceitas pela delegação do Brasil  
Fonte: UPR-Info<sup>67</sup>

O segundo ciclo do mecanismo de revisão permitiu uma avaliação mais sucinta dos principais temas apresentados nas recomendações. A maioria das recomendações recebidas pela delegação do Brasil teve como temática os direitos das mulheres com 30 delas, seguido das questões sobre as detenções com 20 recomendações e direito das crianças também com 20. Os Estados que mais fizeram recomendações ao Brasil no segundo ciclo foram Santa Sé com 8 recomendações, seguida de Espanha, Turquia e Eslováquia com 5 recomendações cada.

#### 4.1.3 O BRASIL NO TERCEIRO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DE 2017

<sup>66</sup>Disponível em: < [https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=2](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=2)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

<sup>67</sup>Disponível em: <[https://www.upr-info.org/database/statistics/index\\_sur.php?fk\\_sur=24&cycle=2](https://www.upr-info.org/database/statistics/index_sur.php?fk_sur=24&cycle=2)>, acesso em 12 de janeiro de 2018.

A elaboração do informe nacional<sup>68</sup> para o terceiro ciclo do mecanismo de revisão teve como objetivo fazer uma avaliação a respeito do cumprimento, por parte do Brasil, das normas de direitos humanos e análise de suas obrigações internacionais, como também fiscalizar a implementação de suas políticas públicas do período de 2012 a 2016. A preparação do documento teve apoio e manifestações da sociedade civil<sup>69</sup>, universidades, conselhos paritários e entes governamentais. Além disso, a primeira redação do documento, ainda não definitiva, foi enviada para consulta pública por meio do sítio eletrônico da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), entre 21 de outubro e 20 de novembro de 2016.

Seguindo as diretrizes do relatório, na segunda parte do documento o Brasil enfatiza em resposta as recomendações 6, 25, 26, 27, 28, 41, 127, as conquistas na temática do monitoramento e avaliação do cumprimento das obrigações internacionais. Para tanto, o Brasil aponta como aspecto positivo sua eleição para integrar a cadeira de membro do Conselho de Direitos Humanos em 2016, além disso, apresenta o lançamento do programa do Observatório do PNDH-3 (Programa Nacional de Direitos Humanos) em 2013, o Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos em 2014, no mesmo ano lança o Observatório de Recomendações Internacionais sobre Direitos Humanos (ObservaDH). Ainda, destacaram as medidas oficiais para a promoção dos direitos humanos, como o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, o Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Pacto Nacional Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade e da Cultura da Paz e Direitos Humanos (BRASIL, 2017, p. 2).

NA terceira parte do relatório, o Brasil destaca as conquistas e desafios para a promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito nacional. Em relação à redução da pobreza e promoção da igualdade social, o governo brasileiro afirmou que entre 2004 e 2014, 36 milhões de brasileiros saíram da situação de extrema pobreza, investiram em programas como Bolsa Família e o Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2017, p. 3-4). Como desafio, o Brasil apontou para a problemática de um constante quadro de violações de direitos e de violência contra a população LGBT. Por isso, o governo brasileiro considera que ainda há falhas quanto às notificações dos casos de violação, e

---

<sup>68</sup>Disponível em: <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_27\\_-\\_may\\_2017/a\\_hrc\\_wg.6\\_27\\_bra\\_1\\_e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_bra_1_e.pdf)>, acesso em 14 de janeiro de 2018.

<sup>69</sup> O processo de consulta à sociedade civil incorporou uma audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em 7 de dezembro de 2016, sendo reaberta pelo período de 8 a 19 de dezembro de 2016.

que o atual cenário de negligência requer a criação de normativas e políticas públicas para prevenir a discriminação (BRASIL, 2017, p. 6).

Em relação à temática da igualdade de gênero, o relatório enfatiza que a desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho brasileiro tem sido reduzida nos últimos anos (BRASIL, 2017, p. 7). A respeito da prevenção do combate à tortura, o relatório destaca que em 2013, o Brasil instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). Esse sistema é construído por quatro órgãos, sendo eles o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (BRASIL, 2017). A respeito do sistema prisional, o Brasil reconheceu a necessidade de priorizar a garantia dos direitos dos presos. Em relação à superlotação, de acordo com o INFOPEN 2016, a superlotação no sistema prisional brasileiro foi resultado do crescimento, do número de presos provisórios e de prisões relacionadas ao tráfico de drogas, e garante que o quadro de superlotação não só afeta os direitos dos presos, porém torna a implementação de políticas públicas mais complexa (BRASIL, 2017, p. 14).

Em anexo ao relatório do Brasil, é apresentada a lista temática de recomendações do segundo ciclo da RPU e avaliação das implementações. O Gráfico a seguir representa o total das que foram realizadas pelo governo brasileiro.

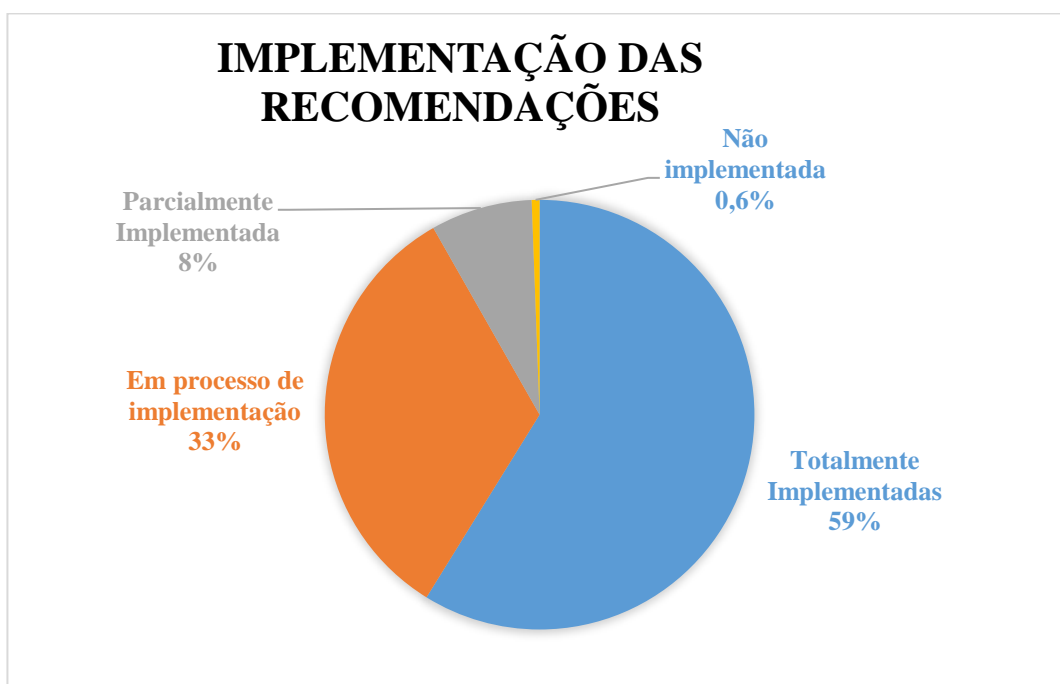


Figura 9: Implementação das recomendações  
Fonte: Brasil, 2017. Elaboração própria

Seguindo a estrutura das diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos, o segundo relatório<sup>70</sup> foi uma compilação de informações de relatórios dos órgãos de tratados e procedimentos especiais, além de outros documentos relevantes da ONU. Na primeira parte do relatório, em relação ao âmbito das obrigações internacionais e cooperação com os mecanismos e órgãos internacionais de direitos, a ONU elogiou o fato de o governo brasileiro ter ratificado a maioria dos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos e ter integrado esses princípios na legislação nacional.

Na quarta parte do documento em relação à implementação de obrigações internacionais de direitos humanos, levando em consideração o direito internacional humanitário aplicável, no tópico direitos civis e políticos, O Comitê dos Direitos da Criança evidenciou preocupação a respeito da disseminação da violência, incluindo questões de assédio sexual executado por policiais militares em meninas que vivem em favelas ou nas ruas (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017, p. 3). Ainda, o Relator Especial sobre as questões das minorias expressou preocupações com os níveis de violências raciais. Segundo os dados do relatório, dos 56 mil homicídios que ocorreram a cada ano, 30 000 vítimas tinham entre 15 e 29 anos, dos quais 77% eram homens afro-brasileiros. Além disso, percebeu-se o uso da expressão “*autos de resistência*”, ou seja, resistência seguida de morte, que era usada para legitimar homicídios cometidos por policiais como autodefesa (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017, p.3-4).

Quanto à questão da luta contra a tortura, o Subcomitê de Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes e o Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes, observaram que apenas seis estados tinham leis que estabelecem um mecanismo de prevenção da tortura, e apenas dois deles efetivaram um mecanismo preventivo estatal (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017, p. 4). O mesmo Relator Especial acrescentou no relatório que, de acordo com o Ministério da Justiça, a população carcerária era a quarta maior do mundo per capita, e o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária enfatizou que a população carcerária feminina cresceu duas vezes a mais do que a taxa dos homens (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017).

---

<sup>70</sup>Disponível em: <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_27\\_-\\_may\\_2017/a\\_hrc\\_wg.6\\_27\\_bra\\_2\\_e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_bra_2_e.pdf)>, acesso em 14 de janeiro de 2018.

O Relator Especial sobre as questões de extrema pobreza reconheceu os esforços econômicos do governo brasileiro, que tiraram milhões de pessoas da pobreza extrema, e os programas como Minha Casa, Minha Vida e Bolsa Família, contribuíram para a redução da desigualdade dos afrodescendentes, além de colaborar com a diminuição da fome extrema. Ainda o Relator Especial afirmou que, dos 16,2 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, 70,8% eram afro-brasileiros. Além de notar evidente desigualdade entre a população das comunidades da favela e da periferia (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017). Em dezembro de 2016, o mesmo Relator Especial notificou que o plano de congelamento das despesas sociais (PEC 55), pelo período de 20 anos, é inteiramente incompatível com as obrigações dos direitos humanos.

A Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas expressou preocupação em relação ao alto nível de violência racial contra os povos indígenas, e destacou que o poder judiciário falhou na consideração dos direitos das terras dos povos indígenas, argumentando que teve uma aplicação inadequada da Constituição na decisão Raposa-Serra do Sol. Assim, o Relator elogiou o Brasil por seus esforços para implementar serviços diferenciados para os povos indígenas nas áreas de saúde e educação, e seu reconhecimento da necessidade de melhorar a abono de família. Contudo, observou que havia tentativas contínuas no Congresso, para enfraquecer a constituição e proteções legais dos direitos dos povos indígenas (A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 2017, p. 10).

Seguindo as diretrizes adotadas no Conselho de Direitos Humanos o terceiro documento<sup>71</sup> a ser considerado no mecanismo da Revisão Periódica Universal foi um relatório que apresentou um resumo de 53 comentários das partes interessadas.

A segunda parte do relatório das partes interessadas, a respeito do âmbito das obrigações internacionais e cooperação com organizações internacionais mecanismos e órgãos dos direitos humanos, e a apresentação conjunta JS 16<sup>72</sup>, argumentaram que o governo brasileiro ainda não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores migrantes e membros de suas famílias devido a um fracasso por parte de ambos, parlamentares e governo federal, de não priorizar a questão (A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 2017, p. 1). E ainda, o Centro de Estudos sobre Justiça de Transição (CJT) observou que recomendou que o Brasil alinhasse totalmente a sua legislação com todas as obrigações decorrentes do Estatuto de Roma, no entanto, o Brasil

---

<sup>71</sup>Disponível em: <[https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_27\\_-\\_may\\_2017/a\\_hrc\\_wg.6\\_27\\_bra\\_3\\_e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_bra_3_e.pdf)>, acesso em 14 de janeiro de 2018.

<sup>72</sup> Conectas Direitos Humanos; Missão de Paz.

não adotou legislação específica para incorporar suas obrigações (A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 2017, p. 2).

Na terceira parte do relatório, no tópico sobre a implementação de obrigações internacionais de direitos humanos, levando em consideração o direito internacional humanitário aplicável nas questões indígenas, a apresentação conjunta JS 6<sup>73</sup>, relatou casos de racismo e discriminação contra os povos indígenas além de tentativas de erosão dos direitos indígenas e propagação de falsidades contra esses povos. Acrescentaram ainda violência contra as comunidades indígenas com impunidade, prisões injustificadas e morte de líderes em situações de disputas sobre direitos territoriais (A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 2017).

A respeito da PEC 55 - alteração constitucional nº 55/2016 - a apresentação conjunta JS11<sup>74</sup> observou que o governo propôs “alterar” a Constituição, o que prejudicaria a promoção dos direitos humanos no Brasil com o congelamento das despesas sociais por 20 anos. Da mesma forma a apresentação conjunta JS9<sup>75</sup> afirmou que caso a PEC 55 fosse aprovada iria prejudicar o mercado financeiro brasileiro, reduziria investimentos em políticas públicas para saúde, educação, segurança social e assistência social (A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 2017).

A respeito das recomendações aceitas pela delegação do Brasil sobre tomar medidas destinadas a acabar com execuções extrajudiciais pelas forças de segurança, a Anistia Internacional evidenciou que os assassinatos cometidos por policiais ainda ocorrem, em especial, nas situações da chamada “guerra contra as drogas”, em operações acompanhadas nas favelas foram relatados casos do uso excessivo da força ou execuções extrajudiciais (A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 2017, p. 3). Em acréscimo, a apresentação

---

<sup>73</sup> APIB Articulação dos Povos Indígenas do Brasil; RCA Rede de Cooperação Amazônica; Plataforma de Direitos Humanos - DhESCA Brasil; APOINME Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo; Conselho Terena; COMISSÃO Guarani Yvyrupá; ARPINSUDESTE - Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste; ARPINSUL - Articulação dos Povos Indígenas do Sul; ATY Guaçu - Grande Assembleia do Povo Guarani; COIAB Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; ATIX - Associação Terra Indígena Xingu; AMAAIC - Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre; Apina - Conselho das Aldeias Wajãpi; Foim - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro; HAY - Associação Yanomami; CIR Conselho Indígena de Roraima; OPIAC Organização dos Professores Indígenas do Acre; Wyty-Catê - Associação Wyty-Catê dos Povos Indígenas Timbira do Maranhão e Tocantins; OGM Organização Geral Mayuruna; CIMI - Conselho Indigenista Missionário; CTI - Centro de Trabalho Indigenista; CPI-AC - Comissão Pró-Índio do Acre; CPI-SP - Comissão Pró-Índio de São Paulo; Conectas Direitos Humanos; IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil; Iepé - Instituto de Pesquisa e Formação Indígena; ISA - Instituto Socioambiental; FIAN Brasil; Justiça Global;

<sup>74</sup> Coalizão: Articulação para o Controle dos Direitos Humanos no Brasil.

<sup>75</sup> Conferência da Família Franciscana do Brasil - CFFB; O brasileiro Comissão de Justiça e Paz - CBJP; Caritas Brasil; Comissão Pastoral da Terra - CPT; Serviço Interfranciscana de Justiça, Paz e Ecologia - SINFRAJUPE (Brasil);



conjunta JS17<sup>76</sup> observou que, segundo o Departamento Penitenciário Nacional, em 2014 havia 622.202 pessoas na prisão, tornando-se a quarta maior população prisional no mundo, e que as mulheres representavam 5,8% da população prisional total e a taxa de crescimento do número de mulheres na prisão era alarmante.

O Grupo de Trabalho sobre a RPU<sup>77</sup> do Brasil ocorreu na 27<sup>a</sup> sessão do Conselho de Direitos Humanos em 5 de maio de 2017. A delegação do Brasil estava sendo liderada pela Ministra dos Direitos Humanos, Luíslinda Dias de Valois Santos.

Assim como nos outros ciclos passados, inicialmente o documento aponta os tópicos do diálogo interativo e a resposta do Brasil sobre as análises das delegações, e por fim expostas as conclusões e as recomendações feitas pelos outros Estados.

Ao longo do diálogo interativo, 103 Estados fizeram observações ao Brasil. Muitos Estados elogiaram os esforços do governo brasileiro na promoção e proteção aos direitos humanos apresentados desde a última RPU. Os aspectos mais enfatizados pelas delegações foram a respeito das implementações de programas sociais para reduzir a pobreza extrema e progredir na prevenção da discriminação racial. Ao fim do diálogo interativo o Brasil agradeceu as delegações pela participação e comentários.

As críticas recebidas pela delegação brasileira foram de que os povos indígenas permaneciam entre os grupos mais vulneráveis da população, observada pela Rússia. A Suécia observou a superlotação nas prisões, o grande número de casamentos de menores de idades e o aumento da violência contra pessoas LGBTI. A Suíça mostrou os atrasos nos processos de demarcação da terra e os desafios enfrentados por defensores dos direitos humanos, mostrou preocupação também com o grande número de abortos ilegais. O Uruguai apresentou preocupação com propostas de emendas constitucionais buscando reduzir a idade da responsabilidade criminal (A/HRC/WG.6/27/L.9, 2017).

O Brasil, no terceiro ciclo do mecanismo de revisão, recebeu um total de 246 recomendações de 104 Estados em 2017. Em comparação aos ciclos passados, o número de recomendações recebidas pela delegação brasileira cresceu cerca de 45%. Com isso, é possível observar uma maior participação dos Estados nos debates do mecanismo. Dessas 246 recomendações que o Brasil recebeu, ele aceitou 242 e tomou nota de 4.

---

<sup>76</sup> Rede Justiça Criminal: Associação Pela Reforma Prisional; Conectas Direitos Humanos; Instituto de Defensores de Direitos Humanos; Instituto de Defesa do Direito de Defesa; Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Justiça Global; Instituto SouadPaz.

<sup>77</sup> Disponível em: < [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session\\_27\\_-\\_may\\_2017/a\\_hrc\\_wg.6\\_27\\_19.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/brazil/session_27_-_may_2017/a_hrc_wg.6_27_19.pdf)>, acesso em 15 de janeiro de 2018.

Exemplos de recomendações aceitas foram: ratificar e adaptar-se a sua legislação nacional ao Tratado de Comércio de Armas (TCA) (Guatemala). Em resposta a essa recomendação o Brasil declarou que o “Projeto de Decreto Legislativo 298/2015, relativo à incorporação do Tratado sobre o Comércio de Armas, está em discussão no Congresso Nacional” (A/HRC/36/11/Add.1, 2017). Ratificar Convenções Internacionais de Organização do Trabalho nº 87 e finalizar os procedimentos internos, para aderir à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Equador). Em resposta, o Brasil declarou que,

Para que a ratificação da Convenção nº 87 da OIT seja plenamente efetiva, deve haver mudanças nas leis e regulamentos sindicais, bem como na Constituição Federal. Dois projetos estão em discussão no Congresso Nacional: Decreto Legislativo nº 16/1984, que aprova o texto da Convenção nº 87 referente à liberdade de associação e proteção dos direitos sindicais; e proposta de alteração constitucional (PEC) nº 369/2005, que elimina os obstáculos constitucionais à ratificação (BRASIL, 2017, A/HRC/36/11/Add.1).

Os temas que mais foram recomendados ao Brasil consistiam em direitos das crianças, justiça, povos indígenas e defensores de direitos humanos. Das 246 recomendações recebidas pelo país, ao menos 31 focaram em violações contra povos indígenas e defensores de direitos humanos. Da mesma forma, o Brasil recebeu ao menos 33 recomendações sobre o sistema prisional, tortura e acesso à justiça. Outras 15 trataram da violência policial, principalmente contra a população negra e jovem das periferias. A educação foi tema de ao menos 14 recomendações e 13 delas sobre combate à pobreza.

A seguir alguns exemplos de recomendações recebidas pelo Brasil sobre as temáticas: tomar novas medidas para proteger os defensores dos direitos humanos, incluindo os trabalhos em relação aos direitos dos indígenas, incluindo através da garantia investigações imparciais, completas e eficazes em todos os ataques, assédio e intimidação contra defensores dos direitos humanos e repressão de todos alegados autores das infrações; e ainda mais para implementar plenamente o programa nacional para proteger defensores dos direitos humanos através da adoção de um quadro jurídico específico, que permita a atribuição de um orçamento e a criação de equipes multidisciplinares para implementá-lo (Irlanda); Garantir uma consulta adequada e plena participação de povos indígenas em todas as medidas legislativas e administrativas que lhes dizem respeito, proteger povos indígenas, incluindo defensores indígenas de direitos humanos de

ameaças e ataques e proteger seus direitos à terra, completando pendentes processos de demarcação de terras e fornecendo financiamento adequado e capacidade para FUNAI (Alemanha); Continuar a eliminar a discriminação contra as crianças em situação de rua e áreas rurais, bem como crianças com deficiência e de outros grupos minoritários e tomar todas as medidas necessárias para prevenir o abuso de suas vulnerabilidades (Turquia);

O governo brasileiro rejeitou duas recomendações elaboradas pela Venezuela. Uma em relação a parar os planos de congelamento dos gastos públicos nos próximos vinte anos, e outra a respeito da reestruturação da democracia e do Estado de Direito prejudicados pelo “golpe de Estado parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff” (A/HRC/WG.6/27/L.9). Também foram rejeitadas as recomendações feitas pelo Vaticano, que novamente recomendou a “Continuar a proteger a família natural e o casamento, formados por um marido e uma esposa, como unidade fundamental da sociedade bem como os não nascidos” (A/HRC/WG.6/27/L.9). Além dessas, o Brasil rejeitou a recomendação do Reino Unido, segundo a qual deveria “selecionar candidatos nacionais para eleições do órgão de tratado da ONU por meio de um processo aberto baseado em mérito” (A/HRC/WG.6/27/L.9).

O gráfico a seguir representa o número total de recomendações aceitas pela delegação do Brasil na revisão de 2017. Pelo desenho é possível observar que a maioria das recomendações do Brasil foram aceitas em sua integridade.



Figura 10: Total das recomendações aceitas e rejeitadas  
Fonte: BRASIL, 2017, A/HRC/36/11/Add. Elaboração própria

Os Estados que mais fizeram recomendações ao Brasil foram El Salvador seguido da Venezuela, com cinco recomendações cada. Outros Estados como Coreia do Sul,

Liechtenstein, Israel, Indonésia, Santa Sé, França, Estônia, República Checa, Canadá e Bahamas fizeram 4 recomendações cada para a delegação do Brasil.

#### **4.2 ANÁLISE ACERCA DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL**

Ao longo do desenvolvimento do mecanismo de revisão, é possível realizar uma análise substancial em relação às contribuições em que o mecanismo inovou para a promoção e proteção nacional dos direitos humanos. Esse desenvolvimento foi possível pela experiência adquirida pelos Estados, tanto por serem revisados, quanto por saberem aproveitar o espaço do mecanismo para fazerem recomendações. Ao longo dos ciclos, os Estados entenderam o funcionamento da RPU, e proporcionaram uma maior qualidade quanto às observações das condutas apresentadas nos diálogos interativos.

O que pode ser observado é que muitas recomendações recebidas pelo governo brasileiro não podem ser implantadas imediatamente, como o desenvolvimento de programas específicos cujas execuções são de longo prazo. No entanto, o mecanismo permite observar casos diversos e históricos de violações de direitos humanos que se perpetuam no Brasil. A exemplo disso, as questões dos indígenas, educação, violência policial, questões das penitenciárias, justiça, discriminação racial e de gênero sempre foram temas alvos de recomendações.

Por meio dos relatórios dos informes elaborados pela ONU e os relatórios da sociedade civil, é possível observar que os dois documentos, em todos os ciclos, foram bastante objetivos e as informações que foram trazidas contribuíram para uma maior concretude aos relatórios em si. A partir do segundo ciclo, no relatório das partes interessadas, é possível observar as chamadas *Joint Submissions* – apresentações conjuntas de duas ou mais entidades, o que mostra uma maior participação dos órgãos, se comparada com o primeiro ciclo.

Representantes de organizações da sociedade civil debateram resultados da Revisão Periódica do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2017<sup>78</sup>. A avaliação foi feita durante um evento paralelo realizado em Genebra, na Suíça, imediatamente após a sabatina do Estado brasileiro. Segundo Daniel Cara, representante – Campanha Nacional pelo Direito à Educação - a sociedade civil, no processo da RPU, saiu extremamente vitoriosa, pois o relatório delas subsidiou bastante a intervenção dos

---

<sup>78</sup> Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=h0Z7Ar09fLM&t=10s>>, acesso em 16 de janeiro de 2018.

países, assim como o relatório das Nações Unidas. Da mesma forma, o representante Flávio Machado – Cimi/Conselho Indigenista Missionário argumentou que o processo de revisão de 2017 foi o maior que a sociedade civil organizou e que teve um elemento bastante interessante: o poder aglutinador da causa indígena.

Em 22 de setembro de 2017, na reunião sobre a Revisão Periódica Universal do Brasil: Desafios da Implementação das Recomendações, de acordo com o representante da Rede de Cooperação Amazônica<sup>79</sup> que fez um breve balanço a respeito da preparação do diálogo interativo em Genebra do terceiro ciclo da RPU, destacou-se a participação da sociedade civil no mecanismo de revisão, o qual foi marcado por uma ampla participação com vários segmentos e temáticas, que foram envolvidas com diversos seminários e oficinas para produzir diagnósticos da real situação dos direitos humanos no Brasil. Além de apontar caminhos e desafios para a implementação das recomendações, resultando em mais de 50 relatórios alternativos enviados para ONU, diferenciando-se dos ciclos passados. O segundo ponto de destaque foi em relação à elaboração do relatório nacional, no qual o governo não colocou no processo efetivo de avaliação, que implicou em primeiro lugar, o reconhecimento efetivo dos desafios presentes na sociedade brasileira de extrema desigualdade, casos de violências, discriminações entre outros seguimentos a serem apontados, ou seja, um diagnóstico factual do Brasil. Ainda alertou que a primeira versão do relatório, sem ouvir a sociedade, produziu um terço de uma imagem do país que poucos identificaram, a participação da sociedade brasileira se limitou a uma consulta pública somente pela internet, na qual foi possível a elaboração de um segundo relatório. Resultando em uma dupla imagem das questões dos direitos humanos no Brasil, uma com visão praticamente sem desafios e outra com enormes desafios a serem avançados.

No total de todos os ciclos da Revisão Periódica Universal, o Brasil recebeu 431 recomendações, sendo elas 5 rejeitadas totalmente e 10 aceitas parcialmente. O próximo gráfico apresenta a evolução do total de recomendações recebidas pelo governo brasileiro em cada ciclo. Nele é possível compreender que ao logo dos ciclos da Revisão Periódica Universal os Estados passaram a elaborar mais recomendações participando mais ativamente do mecanismo.

---

<sup>79</sup> Disponível em: < [https://www.youtube.com/watch?v=lsF7\\_NdDyxY&t=11s](https://www.youtube.com/watch?v=lsF7_NdDyxY&t=11s)>, acesso em 16 de janeiro de 2018.

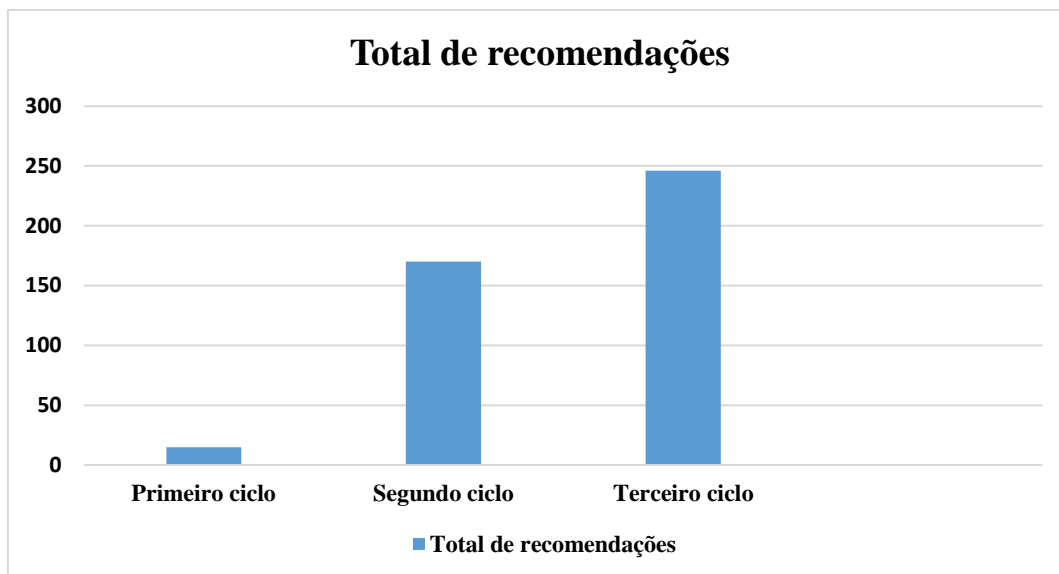


Figura 11: Total de todas as recomendações  
Fonte: UPR-Info. Elaboração própria

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser visto ao longo das seções, foi apresentado o contexto histórico do mandato da Comissão de Direitos Humanos da ONU desde 1946, apresentando as falhas cruciais para seu processo político de substituição para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2006. A pesquisa constatou que a Comissão apresentou alguns problemas, como politização, seletividade, poucos critérios de adesão de membros, seções com tempo limitado e insuficiente para debater toda a temática dos direitos humanos, entre outras dificuldades que foram decisivas para a substituição e criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Também foi apresentado o atual trabalho do Conselho de Direitos Humanos da ONU, diferenciando-o do antigo órgão, citando os principais mecanismos e procedimentos. Na última parte do trabalho foi desenvolvida um mapeamento a respeito da participação do Brasil nos três primeiros ciclos do mecanismo de revisão

Com base nos dados apresentados referentes à participação do Brasil no mecanismo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU, foi possível identificar que os Estados que mais fizeram recomendações à delegação brasileira são Estados subdesenvolvidos, o que reafirma a tendência de que Estados menores aproveitam o espaço das discussões do mecanismo da RPU para fazer recomendações e terem uma maior atuação internacional.

Ao longo dos ciclos foi possível observar um aumento expressivo no número de recomendações recebidas pelo governo brasileiro: o primeiro ciclo teve 15 recomendações, no segundo ciclo 170 recomendações e o último ciclo 246 recomendações. Neste caso, à medida que os Estados, as entidades representantes da ONU e a sociedade civil começaram a entender o funcionamento do mecanismo e a proporção que a RPU representa, passaram a participar mais ativamente nos processos de revisão, resultando no aumento de recomendações. Em uma análise dos três ciclos do mecanismo de revisão, a participação dos Estados foi um dos fatores que mais chamaram a atenção: no primeiro ciclo apenas 12 Estados fizeram recomendações, no segundo teve um aumento para 71 Estados, e no terceiro 104 Estados fizeram recomendações.

Por fim, cabe salientar que o Brasil enfrenta problemáticas persistentes em relação aos direitos humanos. Em todos os ciclos a delegação brasileira foi alvo de críticas a respeito da temática dos direitos das mulheres, direitos das crianças, questões dos povos

indígenas, defensores de direitos humanos, e, principalmente, em relação ao abuso de poder dos policiais e problemáticas dos presídios.

Futuramente, pretende-se aprofundar a pesquisa acerca da compreensão de como as principais ONGs brasileiras alcançaram maior visibilidade e atuação no sistema internacional de direitos humanos, e como essa maior atuação internacional pode influenciar a política externa brasileira em direitos humanos, tendo como base a participação das ONGs nos três primeiros ciclos do Brasil na Revisão Periódica Universal da ONU. Da mesma forma, cabe observar e fazer um acompanhamento de quais serão as tendências dos próximos ciclos de revisão do Brasil.



## 6. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Meghna. 2006. A new chapter for human rights: a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. Geneva, Switzerland: *International Service for Human Rights (ISHR)*; Friedrich Ebert Stiftung (FES).

ALBRES, Hevellyn Menezes. “A Política Externa Americana para os Direitos Humanos de Bush a Obama: O caso do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2005-2009)”. *Trabalho de Conclusão de Curso*. Marília – SP, 2011.

ALSTON, P., “Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council”, *Melbourne Journal of International Law*, V. 7, p.185-224, 2006.

ALSTON, Philip, “The Commission on Human Rights”, *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Philip Alston (ed), *Oxford, Clarendon Press*, 1992.

ALVES, J. A. Lindgren. A ONU e a proteção aos direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, p. 134-145. 1994.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60, Ministro das Relações Exteriores, publicado na “*Revista Política Externa*”, vol. 14, 2005.

ASANO, Camila Lissa, “Comportamento dos Estados em instituições internacionais: padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005)”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - *Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas*, São Paulo, 2008.

Barnett, M.N. & Finnemore, M., *Rules for the World: International Organization in Global Politics*, *Cornell University Press*, 2004.

BLANCHFIELD, Luisa. "The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress." *Library Of Congress Washington DC Congressional Research Service*, 2008.

BLANCHFIELD, Luisa. *The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress*. *Congressional Research Service*. 2011.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p. 117-140, Mar. 2009.

CROOK, J.R., “United States Votes Against New UN Human Rights Council”, *American Journal of International Law*, V. 100, p.697-699, 2006.

DONNELL, J., “*International Human Rights*”. 2nd Edition, Westview, 1998.

EHRENBECK, Mirelle. "The United Nations Human Rights Council: establishment and first steps: notes and comments". *South African Yearbook of International Law*, v. 31, n. 1, p. 209-223, 2006.

FORSYTHE, P. David, "Turbulent Transition: From the Un Human Rights Commission to the Council, in the United Nations: Past, Present, and Future". *Scott Kaufman e Alissa Warters eds.*, 2009.

Freedman, Rosa. "New Mechanisms of the UN Human Rights Council." *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2001, vol 29, n 3, p. 289-323.

FREEDMAN, Rosa. "Failing to Protect: The UN and the Politicisation of Human Rights". London, *Oxford University Press*, 2015. p.222.

FREEDMAN, Rosa. "The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment". Tese (Doutorado) - *Curso de Philosophy, University Of London*, London, 2011.

Heinze, E., 'Even-handedness and the Politics of Human Rights', *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 21, No. 7, 2008, pp. 7-46, at p. 41.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; LAUREANO, W.. Os EUA e a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. In: *6º Encontro da ABRI*, 2017, Belo Horizonte. Anais do 6º Encontro da ABRI, 2017. p. 1-26

Kate Gilmore, Luis Mora, Alfonso Barragues and Ida Krogh Mikkelsen, "The Universal Periodic Review: A Platform for Dialogue, Accountability, and Change on Sexual and Reproductive Health and Rights, Health and Human Rights", Vol. 17, No. 2, december, 2015, p. 167-179.

KOMNISKI, Murilo Vieira. Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil: Desdobramentos recentes no sistema ONU de direitos humanos. São Paulo: *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)*, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional (PUC)*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p.265-303, dez. 2000.

LYONS, G.M., Baldwin, D.A., & McNemar, D.W., "The Politicization Issue in the UN Specialized Agencies", *Proceedings of the Academy of Political Science*, V. 32 n. 4, p.81-92, 1977.

MAHLKE, Helisane. A Política Externa Brasileira em matéria de Direitos Humanos In: 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI, 2011, São Paulo. *Anais do 3ª Encontro Nacional da ABRI*, 2011

MARIE, Jean-Bernard." La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU". *Avant-propos de René Cassin. Préf. De Karel Vasak*. Paris: Pedone, 1975.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. “Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública”. *Contexto Internacional (PUC)*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.11-41, jun. 2013.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Sur, Revista internacional de direitos humanos*. [online]. 2007, vol.4, n.7, pp.6-25.

REDONDO, E.D., “The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7 n. 3, p.721-734, 2008.

SCANNELLA, Patrizia; SPLINTER, Peter. “The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled”. *Human Rights Law Review*, p. 41-72. 2007.

SCHMIDT, Markus. “United Nations. International Human Rights Law”. Oxford University Press, p. 391-418, 2010

SCHRIJVER, N., “The UN Human Rights Council: A New Society of the Committed or Just Old Wine in New Bottles”, *Leiden Journal of International Law*, V. 20 n. 4, p.809-823, 2007.

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

SHORT, K., “Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? ”. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 5, n. 9, dez. 2008, p. 173-199.

SILVA, Maria Viegas e. “O Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis anos depois”. *Revistas Internacional dos Direitos Humanos*. p.103 – 119. 2013.

STEINER, H.J., ALSTON, P., & GOODMAN, R., “International Human Rights”. In *Context*, 3rd edition, Oxford University Press, 2008.

TOLLEY, Howard, “The UN Commission on Human Rights, Boulder”, Londres, Westview Press, 1987.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, vol. 46, n. 2, 1992, p. 391-425.

WHEELER, Ron, “The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: A Study of ‘targeted’ resolutions”, *Revue Canadienne de Science Politique*, Vol.32, n. 1, p. 75-101, 1999.