



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

Richards Hoshino Machado

**Os Procedimentos Especiais de direitos humanos das Nações
Unidas e os desafios no exercício de suas funções: a relação
relator-governo e o caso do imposto do quarto**

Dourados - MS
Abril/2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

Richards Hoshino Machado

Os Procedimentos Especiais de direitos humanos das Nações Unidas e os desafios no exercício de suas funções: a relação relator-governo e o caso do imposto do quarto

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

Dourados - MS
Abril/2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M149p Machado, Richards Hoshino

Os Procedimentos Especiais de direitos humanos das Nações Unidas e os desafios no exercício de suas funções: a relação relator-governo e o caso do imposto do quarto / Richards Hoshino Machado -- Dourados: UFGD, 2016.

77f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Matheus de Carvalho Hernandez

TCC (graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
Inclui bibliografia

1. Direitos Humanos. 2. Procedimentos Especiais. 3. Nações Unidas. 4. Raquel Rolnik. 5. Reino Unido. 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 DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao vigésimo dia do mês de abril de 2016, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, o aluno **RICHARDS HOSHINO MACHADO**, tendo como título OS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS E OS DESAFIOS NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES - A RELAÇÃO RELATOR-GOVERNO E O CASO DO IMPOSTO DO QUARTO.

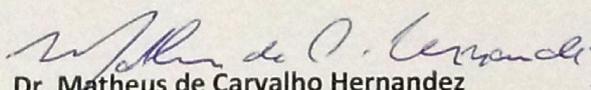
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (orientador), Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (examinador) e Dr. Bruno Boti Bernardi (examinador).

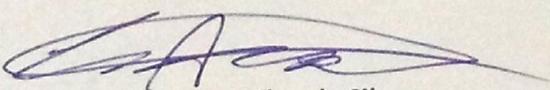
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado Aprovado.

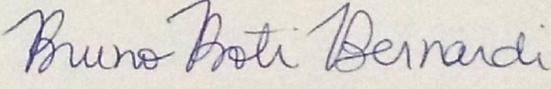
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:


Dr. Matheus de Carvalho Hernandez
Orientador


Dr. Cesar Augusto Silva da Silva
Examinador


Dr. Bruno Boti Bernardi
Examinador

*A tudo que nos dá vida,
e àqueles que me deram a graça de vivê-la.*

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo a todos que fizeram parte da minha jornada e acabaram não tendo seu nome citado aqui. Embora não tenha sido citado(a), saiba que sou imensamente grato por você ter passado pela minha vida e me deixado um pouco de ti, levando também um pouco de mim. Tudo o que aprendi e sou hoje faz parte daquilo que também vivenciei com você, muito obrigado!

Agradeço a todos os técnicos e professores da FADIR que muito bem nos auxiliam em tempos seja de aflição para tirar uma dúvida muito importante, seja em momentos de comemoração. Obrigado à todos meus amigos e amigas da United e da Yázigi pelo carinho e companheirismo.

Às andorinhas da minha vida, Dani, Lincoln, Ligi, Lu, Edward, Érika. A toda a minha família, que no final de todo ano, se reencontra para compartilhar sorrisos e abraços entre doces e salgados. À minha família que me ensinou que o amor e o carinho não se abalam diante da distância. À tia Maria, minha segunda mãe que me ensinou fazer as coisas de coração. À minha ba-chan que me criou e a avó Eva que, mesmo eu crescendo distante, sempre me teve junto ao coração, assim como eu a tive e sempre terei. Um grande obrigado, amo todos vocês!

À minha família da PDG que me ensinou que quando a amizade é forte e verdadeira, tornamo-nos família. Obrigado, família.

Ao Guilherme, meu irmão de jornadas, que sempre foi um amigo incrível e presente em minha vida. Obrigado por todas as conversas sinceras e empáticas. Ainda terminaremos de assistir o nosso seriado!

À minha grande amiga e irmã, Nayara Francisca da Silva que, com todas as conversas, descobertas de autoconhecimento, desabafos, ombros amigos, risadas, enfrentamento de desafios, discussões, filmes dormidos, comidas muito gostosas, louças lavadas, idas ao mercado juntos, danetes caseiros tomados, pude conhecer a mim mesmo, melhorar como pessoa e conhecer o poder da doação e caridade ao próximo. Sempre me lembro de nós dois fazendo os enfeites de natal e dou risada... Nahalajara, obrigado pelo imenso carinho e amizade! Saudades de você!

Ao Julio Cesar pelo carinho fraterno de sempre. Sou feliz por essa oportunidade de reencontro! Obrigado pelos cafés e pelos chás, conversas sobre a vida e sobre o futuro. Espero que tenhamos muitos brigadeiros pela frente, prometo que serão melhores que aquele!

Ao Rodrigo e ao Willian pela alegria dentro de casa, pelos filmes de animação e inacreditáveis bolos. Obrigado pelo ensinamento de se ser quem é.

À minha primeira amiga na cidade da terra vermelha, Suzielen das Graças. Obrigado por rir comigo diante das dificuldades e se emocionar comigo pelas vitórias. Sua vontade de aprender e ser uma melhor pessoa sempre me inspiraram indescritivelmente. Te desejo sucesso e felicidade sempre!

Agradeço ao Higor por sua amizade

Às pessoas incríveis que a AIESEC me proporcionou trabalhar lado a lado. Obrigado à Marianne por todo o carinho e amor, sou imensamente feliz de ter feito o bem ao seu lado, você é uma grande líder e amiga. Obrigado ao Allan pela inspiração que sempre me passou. Obrigado à Arielle que com sua força de vontade consegue dar asas às idéias mais incomuns, agradeço por sempre disposta a sonhar com um amigo. Obrigado à Boludita, pessoa maravilhosa, que consegue levantar o astral de todos, inclusive de me fazer querer ser sempre alguém melhor e positivo. Obrigado à Nathalia pela força de realização e pelas palavras sinceras, assim como me ensinar a me alimentar melhor e ter uma vida mais saudável.

Ao EB Wingmakers que passou o ano de 2015 em marés de constantes desafios. Quero agradecer a cada um de vocês pela experiência, Thiago, Letícia, Juliana, Janaína, André, Matheus e Karina, todos que, independente do tempo que ficaram, lutaram por um comitê melhor. O barco talvez possa parecer afundar, mas o salva-vidas de nossos sonhos jamais deixará nossos propósitos se afogarem. Tudo o que aconteceu, aconteceu por um motivo, e nós crescemos com isso. Portanto, sou eternamente grato por ter trabalhado e vivido em união com vocês, os momentos e os sonhos não morrerão nunca. Desejo toda a felicidade do mundo para vocês! #WeWereHere.

À minha grande amiga baiana, Letícia Mageste, que tive o prazer de ter mais contato nos meus dias de 2015. Obrigado por todas as risadas e abraços, feedbacks 360, ombros e conversas espirituais. Minha companheira de centros e não-centro. Obrigado pelo aprendizado de real e ideal. Que nossa amizade seja bambu: forte e flexível. Namastê!

À minha companheira de vida e de centro, Carla Vreche. Obrigado pela amizade e por todos os momentos de companheirismo. Não vou me esquecer de nossos papos, dores e risadas.

À uma pessoa que tive oportunidade de conhecer em 2015 e tivemos uma conexão tão positiva e bonita, Juliana Ferreira. Obrigado por todo o carinho que você transmite. Jamais esquecerei sua preocupação com a minha experiência dentro da organização, realizando aquele coaching comigo. Sou muito grato!

Ao meu hermano, Jin Hwa, que me ensina o otimismo e a força de realização. Obrigado pelo carisma e todas as conversas capazes de mudar o curso da humanidade. Te desejo imensa felicidade e sucesso!

À minha *housemate*, Beatriz Ravagnani. Obrigado pela amizade sincera e todas as risadas. Todos aqueles episódios de Gilmore Girl e The Middle em momentos felizes e de preocupação. Como diz uma grande música, “All you have to do is call my name and I’ll be there on the next [busão]...” (GIRLS, 2000). Obrigado!

Ao meu amigo André Campos, companheiro de filmes de terror e de todos os momentos da vida. Obrigado por todas as risadas e conversas sobre a vida. Obrigado por me ensinar a fazer pudim de pão e a olhar para a vida com tantas possibilidades do que podemos alcançar e realizar!

À minha irmã Ana, que sente o que sinto e, sinto o que sente. Obrigado por todos os momentos até então. Você é uma pessoa maravilhosa! Obrigado também por ter me apresentado a Gabi e a Tânia, que também me mostraram mais sobre a vida e a beleza de vivê-la.

À Stella nee-chan que esteve sempre, de alguma forma, fazendo parte desse processo. Obrigado pelas conversas, opiniões, livros emprestados, apoio, amor pela vida e por ter me apresentado Poços de Caldas junto ao Ronan. Obrigado também ao Ronan e a todas as nossas conversas fraternas e esclarecedoras, agradeço pelo enorme carinho e vontade de transformação.

À Soh, uma eterna amiga cuja amizade fluiu como um reencontro entre irmãos de longa data. Obrigado pelas palavras gentis e pelos ensinamentos profundos. A psicologia ficou ainda mais incrível com sua presença e troca de conhecimentos, um enorme obrigado!

Ao meu amigo, professor e orientador, Matheus. Obrigado por todos esses anos de palavras gentis e honestas. Você me fez acreditar e enxergar para além das minhas lentes um pouco mais de mim e um pouco mais da vida. Já sinto saudade dos seus poemas antes de começar as aulas. Pura gratidão!

Agradeço àquilo que nos dá vida e aos meus pais por essa existência, com amor! Sem eles, não estaria agora finalizando esta fase da minha vida – ou qualquer outra fase. Obrigado por todo o esforço de vocês. Todas as horas que passamos longe uns dos outros só nos mostraram a força do amor da nossa família.

À melhor mãe que a vida poderia ter me dado. Aprendi com você a agradecer por todas as coisas, me responsabilizar pelos meus atos e a acreditar no poder da educação. Obrigado por todos os dias de vôlei que jogamos e por ser essa mulher trabalhadora e incrível! Obrigado mãe por me

mostrar que o amor é grandioso e não enxerga barreiras. Te amo, oka-chan!
Todas as flores que te dei são pequenas do belo e imenso jardim que você é.

Ao meu herói de macacão vermelho, que de alguma forma sempre esteve comigo. Obrigado pai por me ensinar a cantar onde quer que eu esteja com vontade e a ser justo, honesto e a ter fé numa vida melhor. Obrigado também por me ensinar a me aventurar pelo mundo. Não foi muitas vezes que te falei, mas me orgulho muito em ser seu filho! Te amo, debu-chan! Força, que chegaremos aonde queremos chegar!

"Se não agora, quando? Se não você, quem?"

(Hillel the Elder)

RESUMO

Este trabalho propõe-se a analisar a sistematização do Sistema de Procedimentos Especiais de Direitos Humanos das Nações Unidas, com o objetivo de compreender no que se consiste os desafios da relação entre este mecanismo de direitos humanos e Estados nacionais. A pesquisa é respaldada, primeiramente, por um viés histórico do desenvolvimento da promoção e proteção de direitos humanos a partir do maquinário da Organização das Nações Unidas, cuja Comissão de Direitos Humanos partiu de uma postura passiva (1947) à uma atitude ativa (1967), no tocante à denúncias de violações de direitos humanos. A criação de mecanismos de proteção independentes, mais efetivos e capazes de averiguar violações de direitos humanos ao redor do mundo, seja através de uma temática ou de um país específicos, causou uma reação de resistência de diversos Estados. Como resultado, este Sistema de Procedimentos Especiais passou de 1998 à 2006 por três reformas, tendo a última buscado delimitar sua atuação por meio de um Código de Conduta. Deste modo, para que consigamos compreender mais de perto estes desafios, foi realizado um estudo de caso no qual a Relatora Especial para moradia adequada, Raquel Rolnik, realizou uma missão *in loco* no Reino Unido para analisar uma política de habitação e entrou em conflito com o presidente do Partido Conservador. Uma vez que a superação de violações de direitos humanos em suas mais variadas temáticas se coloca em pauta, este trabalho busca trazer um olhar sobre os desafios da relação entre estes, que podem recomendar a mudança e, aqueles que podem efetivamente implementá-las – os procedimentos especiais e os Estados, respectivamente. Como resposta, é apontada a importância dos Estados como os agentes principais para transformar as adversidades dentro de si.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Sistema de Procedimentos Especiais, Nações Unidas, Raquel Rolnik, Reino Unido

ABSTRACT

This paper aims to analyze the systematization of the United Nations' Special Procedures System of Human Rights in order to understand the challenges of the relation between this mechanism and national states. The research starts from a historical bias of the United Nations promotion and protection of human rights development, of which the Human Rights Commission went from a passive posture (1947), to an active one (1967), concerning complaints of human rights violations. The creation of independent and more effective protection mechanisms, able to address human rights violation around the world, either on thematic or specific countries, caused a reaction of resistance from several states. As a result, this Special Procedures System went through 1998 to 2006 by three reforms, which the last sought to delimit its operations through a Code of Conduct. Thus, in order to better understand these challenges, a case study was performed which the Special Rapporteur for adequate housing, Raquel Rolnik, carried a fact-finding mission to the United Kingdom to analyze a housing policy and came into conflict with the Conservative Party chairman. Once the overcoming of human rights violations in its most various themes are put onto the agenda, this paper seeks to give visibility to the challenges of the relation between those who can make recommendations to achieve the change and those which can effectively implement them – the special procedures and the states, respectively. By response, it is noticed the importance of the states as the main agents to effectively transform the adversities within themselves.

Keywords: Human Rights, Special Procedures System, United Nations, Raquel Rolnik, United Kingdom

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas.....	9
FIGURA 2: Tipos de Mandatos.....	15
FIGURA 3: Crescimento dos mandatos.....	21
FIGURA 4: Perfil dos Portadores de Mandato.....	28
FIGURA 5: Tempo de Resposta das Comunicações (2004-2008).....	33
FIGURA 6: Visitas <i>in loco</i> de Procedimentos Especiais (1988-2013).....	35
FIGURA 7: Raquel Rolnik.....	43

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Tratados Internacionais de Direitos Humanos.....	8
TABELA 2: Respostas Regionais às Comunicações (2004-2008).....	34

LISTAS DE SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
CAT	Comitê contra a Tortura
CCPR	Comitê de Direitos Humanos
CED	Comitê para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados
CEDAW	Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
CMW	Comitê para a Proteção ao dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias
CNUDH	Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos
CRPD	Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
CSCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EACNUDH	Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
IRCT	International Rehabilitation Council for Torture Victims
NPM	Supervisão do estabelecimento dos Mecanismos Nacionais de Prevenção
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RPU	Revisão Periódica Universal
SPT	Subcomitê sobre a Prevenção da Tortura
UNCOSW	Comissão para o Status das Mulheres
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. O SISTEMA DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS	3
1.1 Desenvolvimento Histórico do Sistema Internacional de Direitos Humanos	3
1.2 O Nascimento e Desenvolvimento dos Procedimentos Especiais das Nações Unidas	10
1.3 O Sistema de Procedimentos Especiais das Nações Unidas.....	14
2. REFORMA E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS.	19
2.1 As Três Reformas do Sistema de Procedimentos Especiais	20
2.2 Atuação do Sistema de Procedimentos Especiais.....	32
2.2.1 Comunicações	32
2.2.2 Visitas in loco ou de averiguação	34
3. O IMPOSTO DO QUARTO E A RELAÇÃO RELATOR-GOVERNO	39
3.1 A era da austeridade no Reino Unido	40
3.2 A Relatora Especial para Moradia Adequada e o seu Trabalho	42
3.3 O contato da Relatora Especial para Moradia Adequada e o Governo do Reino Unido	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

O maquinário da Organização das Nações Unidas (ONU) para proteção e promoção dos direitos humanos não foi sempre o mesmo. Até o ano de 1967 não existia uma maneira ou permissão para a Comissão de Direitos Humanos responder a violações de direitos humanos. Foi então que se deu a criação de um mecanismo, voltado para responder efetivamente às violações de direitos humanos ao redor do mundo, chamado de procedimentos especiais¹ - que compõe o denominado Sistema de Procedimentos Especiais. Ao trabalharem em comunicação e relação com Estados nacionais, estes procedimentos especiais têm como pressuposto auxiliar os países a emergirem de um cenário de violações de direitos humanos.

A característica de independência destes especialistas de qualquer Estado ou até mesmo da ONU e sua capacidade de trabalhar com violações de direitos humanos em qualquer país fizeram com que governos – atores autônomos e responsáveis por seu território e população – respondessem, em maior ou menor grau, com resistência. Com base nisso, veremos durante o trabalho a baixa participação de Estados, principalmente de países da África e da Ásia, no tocante à cooperação com estes especialistas.

Esta pesquisa nasceu do objetivo de investigar a relação entre os especialistas de direitos humanos vinculados ao Sistema de Procedimentos Especiais e governos nacionais, em busca de encontrar a resposta para a seguinte pergunta: quais são os pontos de tensões políticas e desafios institucionais vivenciados pelos procedimentos especiais no exercício de suas funções a partir de sua relação com os governos nacionais?

A fim de problematizarmos tal questão, este trabalho foi subdividido em três capítulos (para além da introdução e considerações finais). Em um primeiro momento, adotaremos um olhar histórico sobre o desenvolvimento do Sistema de Procedimentos Especiais dentro das Nações Unidas, visando garantir uma compreensão do contexto de sua formação e desenvolvimento. No capítulo seguinte, analisaremos as reformas que estes mecanismos

¹ Especialistas em temáticas de direitos humanos, capacitados para identificar demandas e responder à denúncias de violações de direitos humanos, assim como averiguar pessoalmente a situação, recolher informações e realizar recomendações ao governo em questão.

passaram, sua atuação e relação com os Estados durante este processo. Com isso, visaremos capturar características políticas e históricas que interagiram durante estes processos.

Não obstante, em busca de afunilarmos a pesquisa, realizaremos no último capítulo um estudo de caso. Deste modo, proporcionaremos um entendimento mais próximo do trabalho dos procedimentos especiais e suas relações com o Estado. Em outras palavras, o trabalho foi idealizado desta maneira em prol da problematização e da investigação, ou seja, ao desaguarmos no estudo de caso para entendermos o que ocorre na prática entre ações-e-reações do relacionamento relator-governo, já teremos em mente, a partir da leitura da primeira metade do trabalho, o conhecimento histórico-factual que está subjacente a essa relação.

Esta pesquisa será realizada a partir de revisão bibliográfica e, em menor escala, de análise documental. A bibliografia se sustentará a partir de uma produção de ex-participantes dos procedimentos especiais e de outros estudiosos dos direitos humanos que, em sua grande maioria, são estrangeiros. Fundamentalmente, este trabalho tomará forma a partir de livros, artigos, documentos de organizações internacionais e notícias – estas últimas devido ao estudo de caso em si.

O próprio fato da literatura ser majoritariamente estrangeira caracteriza uma das motivações em realizar esta pesquisa. Ainda hoje, a temática dos procedimentos especiais se mostra como um território inexplorado quando trazido para a academia brasileira. Para atestar tal ausência, basta observar que a única produção brasileira foi do ex-Relator Especial para o Burundi (1995-1998) e Mianmar (2000-2008), Paulo Sérgio Pinheiro, e produzida em inglês. Assim, colaborar com esta temática, trazendo-a para a academia nacional, poderá auxiliar na disseminação do tema, evidenciando tanto a relevância acadêmica de se debruçar sobre tal tema quanto a importância política do trabalho destes especialistas em relação às lutas globais por direitos humanos.

1. O SISTEMA DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

A arquitetura do sistema internacional de proteção de direitos humanos da Organização das Nações Unidas que conhecemos hoje é uma composição de diferentes documentos e mecanismos. Estes, compreendem desde declarações, convenções, comitês e comissões a grupos de especialistas, criados e estruturados ao longo do tempo. Entre outros elementos, que serão discutidos ao longo do capítulo, tais documentos e mecanismos representam uma construção de processos do maquinário da ONU, assim como a conquista da expressão e visibilidade que novos temas ganharam ao ponto de serem inseridos na agenda internacional.

Veremos neste capítulo, em um primeiro momento, que a ONU assumiu a posição de promoção dos direitos humanos e, somente após duas décadas, tomou medidas de proteção através de uma abordagem direcionada, por meio do uso de mandatos específicos - assunto principal deste capítulo. Diante disso, percebemos como essencial proporcionarmos um entendimento histórico da complexidade deste amplo processo, para que consigamos compreender o papel e a importância desses portadores de mandato, especialistas que vieram a constituir o que ficou conhecido como Sistema de Procedimentos Especiais das Nações Unidas.

1.1 Desenvolvimento Histórico do Sistema Internacional de Direitos Humanos

Em um contexto de pós-Segunda Guerra Mundial, 51 Estados² deram início à Organização das Nações Unidas no dia 24 de Outubro de 1945, quando a Carta das Nações Unidas³ entrou em vigor. Seu artigo 68

² Os membros fundadores foram: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Belarus, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Checoslováquia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Federação Russa, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Síria, Turquia, Ucrânia, Uruguai e Venezuela. Informações retiradas de <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>.

³ Acordo constitutivo assinado em São Francisco no dia 26 de junho de 1945 que criou a Organização das Nações Unidas. Foi ratificada por grande parte dos países e, conforme seu

estabeleceu que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) deveria criar “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”. Foi então que, em 1946, o ECOSOC estabeleceu suas duas comissões funcionais, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH) e a Comissão para o Status das Mulheres (UNCSW), tendo a primeira sido criada para atuar como o principal organismo encarregado na promoção dos direitos humanos.

Em suas primeiras reuniões, segundo Marc Limon e Hilary Power⁴ (2014), os Estados-membros da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁵ (a Comissão) imaginaram um sistema de direitos humanos construído sobre dois pilares. O primeiro se encarregaria de estabelecer normas internacionais de Direitos Humanos através de instrumentos que, após ratificação por parte dos governos, abrigariam obrigações vinculativas. Posteriormente, o segundo pilar focaria em estabelecer “medidas de implementação”, a partir de instituições internacionais, mecanismos e processos, para garantir a realização de tais normas. Em outras palavras, a Comissão inicialmente traçaria normas e, posteriormente, delinearía medidas que visassem suas implementações.

Com base no primeiro pilar, a Comissão iniciou seu trabalho se debruçando sobre a elaboração de parâmetros - ou *standards* - internacionais de direitos humanos a partir da criação, em Janeiro de 1947, de um comitê de redação que veio a esboçar a Declaração Universal de Direitos Humanos⁶ (DUDH). A Declaração, adotada pela ONU no dia 10 de dezembro do ano seguinte, representou a primeira expressão de que todo e qualquer ser humano possui direitos, assim como que o reconhecimento e cumprimento efetivo

Art. 103, as obrigações dos países perante a organização prevalece às obrigações de qualquer outro tratado.

⁴ Estudiosos do Universal Rights Group, um *think-tank* voltado à análise e fortalecimento de políticas globais de direitos humanos.

⁵ A Comissão, composta por 53 Estados-membros, tinha a função de promover e proteger os direitos humanos. Mais tarde, no ano de 2006 foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos com seus 47 Estados-membros. O Conselho veio com a proposta de ser composto por Estados que se comprometessem a garantir a promoção e proteção dos direitos humanos. Um outro ponto que fortalece esta proposta é a Revisão Periódica Universal, mecanismo que analisa o desempenho dos 193 países-membros das Nações Unidas em relação aos direitos humanos a cada quatro anos, assim como coloca sob análise outros mecanismos da organização.

⁶ Aprovada a partir da Resolução 217 A (III) do ECOSOC, de 5 de agosto de 1947.

destes direitos humanos serão assegurados por seus signatários. No entanto, embora a DUDH tenha essa representação, ela não tem força vinculante, atuando como uma recomendação.

No preâmbulo da DUDH são feitas considerações que perpassam desde o reconhecimento da dignidade de todos os seres humanos ao caráter essencial da proteção dos direitos através de um regime de direito. Em sua parte final, a Assembleia Geral proclama que a Declaração Universal de Direitos Humanos:

[...] é o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

A adoção da Declaração representou um passo a frente no que diz respeito à elaboração de normas e documentos de promoção internacional dos direitos humanos - o primeiro pilar. Contudo, neste período caracterizado pela Guerra Fria, perpetuava um intenso conflito ideológico entre priorização dos direitos civis e políticos, com apoio do bloco Ocidental, e direitos econômicos, sociais e culturais, com apoio do bloco soviético. Conseqüentemente, a Comissão se deparou com um grande desafio: a execução do segundo pilar.

Tal dissenso questionava se “a ONU deveria ter poder suficiente para proteger os direitos humanos ou para meramente promovê-los”⁷ (LIMON & POWER, 2014: p.4, tradução nossa). Desta maneira, as discussões sobre “a definição de ‘um direito humano’ frearam inúmeros esforços da Comissão no sentido de ampliar seu espectro de atuação para atingir a condenação efetiva e a implementação dos direitos humanos” (SHORT, 2008: p.175).

Segundo Limon e Power (2014), diferentes Estados se posicionaram a favor das Nações Unidas promoverem os direitos humanos e contra a possibilidade dela protegê-los efetivamente. Notamos tal impasse, caracterizado por sua natureza política, quando Gutter (2007) destaca o interesse das potências ocidentais em manter assuntos como o colonialismo

⁷ [...] the UN should be empowered to protect human rights, or merely to promote them.

(Grã-Bretanha e França) e discriminação racial (Estados Unidos) de fora do escrutínio das Nações Unidas.

Da mesma forma, utilizando-se do que estava previsto no artigo 2 parágrafo 7 da Carta das Nações Unidas, os Estados Socialistas se opuseram ao defender que um procedimento de denúncia iria agir como infração ao princípio de não intervenção na jurisdição doméstica dos Estados.

Com base na Carta das Nações Unidas, não existe qualquer passagem que conceda aos órgãos da organização competências de proteção ou monitoramento no campo dos direitos humanos. Ademais, o ECOSOC reconheceu⁸, em 1947, que a Comissão poderia receber comunicações de indivíduos, porém, não deteria poder algum “para tomar qualquer ação em relação a qualquer queixa relacionada a direitos humanos” (GUTTER, 2007; LIMON & POWER, 2014; SUBEDI, 2011). Tal período de inação da Comissão, que perdurou de 1946 a 1966, foi identificado como a doutrina do *no power to act*, de Limon e Power (2014) e Piccone (2014), ou como *era of inaction*, de Gutter (2007).

Embora a organização não pudesse tomar qualquer ação em relação às comunicações naquela época, em 1959⁹, novos procedimentos foram atribuídos à Comissão. Foi-lhe concedida a competência de consultar as comunicações recebidas e solicitar respostas dos governos em questão. Além disso, a Comissão trabalhou no desenvolvimento de documentos e mecanismos importantes, como a criação dos *standards* internacionais de direitos humanos a partir da elaboração da DUDH.

Outro ponto foi a intenção de criação de um tratado sobre os direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis. No entanto, em 1966, tendo em vista a polarização das concepções de direitos humanos no período da Guerra Fria, foram estabelecidos, na realidade, dois tratados internacionais, visando a implementação desses *standards de* direitos humanos: o primeiro voltado para os direitos civis e políticos (bloco Oriental), intitulado de Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e, o outro, voltado para os direitos econômicos, sociais e culturais (bloco Ocidental), de nome Pacto Internacional sobre os Direitos

⁸ A partir da Resolução 75 (V)

⁹ A partir da Resolução 728 F (XXVIII) do ECOSOC, de 30 de julho de 1959.

Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos tratados entraram em vigor em 1976, quando atingiram o número necessário de países que o ratificaram.

Juntos, a Declaração e os dois tratados, fazem parte do que ficou conhecida como Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Human Rights*). Porém, não apenas esses tratados compõem o sistema internacional de direitos humanos, conforme podemos ver na Tabela 1.

Tabela 1 - Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Tratados de Direitos Humanos	Descrição	Adoção	Em Vigor
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)	Principal tratado de direitos humanos sobre direitos econômicos e sociais. Protege direitos de moradia, trabalho, segurança social, mais alto nível possível de saúde e melhoria contínua de condições de vida. Proíbe todas as formas de discriminação no gozo destes direitos.	1966	1976
Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP	Reconhece o Comitê de Direitos Humanos para receber e apurar denúncias de violações de direitos humanos relacionados ao pacto.	1966	1976
Segundo Protocolo Facultativo ao PIDCP	Objetiva a abolição da adoção da pena de morte.	1989	1991
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)	Protege uma ampla gama de direitos civis e políticos (como por exemplo, direito à vida, liberdade de associação, direito de ser livre de tortura e escravidão, não discriminação e direitos a julgamentos justos). Disposições de não discriminação podem ser invocadas para proteger direitos econômicos e civis.	1966	1976
Primeiro Protocolo Facultativo ao PIDESC	Permite que indivíduos que tiveram seus direitos violados apresentem suas queixas e denúncias em âmbito internacional ante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.	2008	2013
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD)	Principal tratado de direitos humanos sobre discriminação racial. Proíbe discriminação na educação, saúde, moradia, propriedade, segurança social, no trabalho, entre outros.	1965	1969
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)	Principal tratado de direitos humanos sobre discriminação sexual. Fornece acesso igualitário - assim como oportunidades iguais - à mulheres na vida privada, política e pública.	1979	1981

Protocolo Facultativo à CEDAW	Permite que um Comitê para eliminação da discriminação contra a mulher receba denúncias e averigue violações graves contra mulheres.	1999	2000
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT)	Requer que Estados tomem medidas para prevenir e punir tortura sobre qualquer circunstâncias (até mesmo em tempo de guerra). Proíbe Estados de enviar indivíduos a outros países caso haja razão para acreditar que estes serão torturados. Proíbe atos de tratamento cruéis, desumanos e degradantes.	1984	1987
Protocolo Facultativo à CAT	Criou o Subcomitê para Prevenção da Tortura e lhe dá a capacidade de realizar visitas de monitoramento a todos os Estados-partes, assim como lhe caracteriza uma função consultiva.	2002	2006
Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC)	Principal tratado de direitos humanos sobre direito das crianças. Possui vastas disposições de direitos econômicos e sociais. É o tratado mais amplamente ratificado no sistema internacional de direitos humanos.	1989	1990
Protocolo Facultativo à CRC relativo ao envolvimento da criança em conflitos armados	Permite às crianças ou a seus representantes apresentar queixas ao Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas	2000	2002
Protocolo Facultativo à CRC relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil	Requer das partes a proibição da violação dos direitos das crianças, assim como tomem as medidas apropriadas para protegê-los.	2000	2002
Protocolo Facultativo à CRC relativo à Instituição de Um Procedimento de Comunicação	Estabelece um procedimento de denúncias internacional para violações dos direitos das crianças.	2011	2014
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICRMW)	Sublinha os direitos fundamentais de migrantes documentados ou não.	1990	2003
Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Promove os direitos de pessoas com deficiência para proteção e participação igualitárias, assim como acessibilidade. Fornece proteção especial para crianças e mulheres com deficiências.	2006	2008

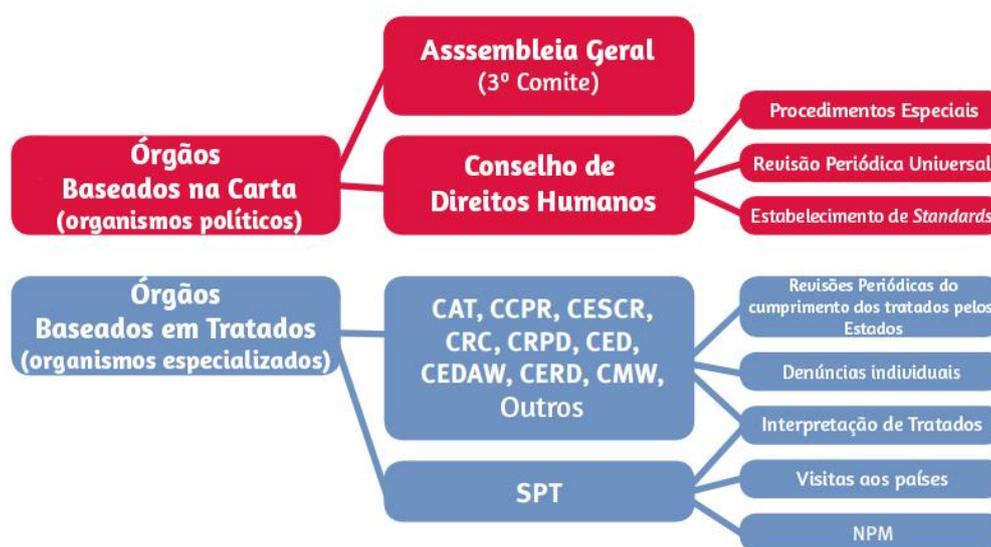
Fonte: editado de Kaufman e Ward (2011) e . Tradução nossa.

Cada um dos tratados cobre uma temática de direitos humanos e cada Estado, ao ratificar um tratado, se compromete a abdicar de qualquer ação que

se afaste dos objetivos do mesmo, assim como deve implementar as mudanças necessárias em nível nacional para cumpri-lo (KAUFMAN & WARD, 2011). No tocante aos protocolos adicionais, estes expandem e garantem a criação de órgãos que monitoram e promovem as obrigações estabelecidas por cada tratado no âmbito nacional dos países que os ratificaram.

Em relação à base normativa, explica o Conselho Internacional de Reabilitação para Vítimas de Tortura (2013) que todos os mecanismos do sistema internacional de promoção e proteção de direitos humanos das Nações Unidas podem ser considerados como Organismos Baseados em Tratados ou Organismos Baseados na Carta de Direitos Humanos (ver Figura 1).

Figura 1 - Sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas¹⁰



Acrônimos

CAT - Comitê contra a Tortura
 CCPR - Comitê de Direitos Humanos
 CESCR - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
 CRC - Comitê sobre os Direitos da Criança
 CRPD - Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
 CED - Comitê para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados

RPU - Revisão Periódica Universal
 SPT - Subcomitê sobre Prevenção da Tortura
 NPM - Superintendência do estabelecimento dos Mecanismos Nacionais de Prevenção
 CEDAW - Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
 CERD - Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
 CMW - Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias

Fonte: editado de IRCT (2013). Tradução nossa.

¹⁰ Além de estar amparado por todos estes mecanismos, o sistema de direitos humanos ainda conta com o Alto Comissário para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH) criado em 1993. Ele se encontra dentro da estrutura do Secretariado Geral da ONU, com o propósito de promover diálogo e um bom funcionamento entre as estruturas baseadas na Carta e as estruturas baseadas em tratados.

No primeiro, encaixam-se aqueles criados para monitorar e promover as obrigações estabelecidas em tratados. Já o segundo corresponde a mecanismos como a Assembleia Geral, a Comissão e os procedimentos especiais (IRCT, 2013).

Observando os anos de ratificação de tratados na Tabela 1, assim como a existência de diferentes tipos de órgãos demonstrados na Figura 1, nota-se uma aparente e gradual aceitação a medidas de implementação de direitos humanos. Tal abertura a estas medidas, atreladas a obrigações vinculativas que os Estados se submeteram ao assinar os tratados, foram um efeito da admissão de novos países¹¹ à ONU durante o período de 1955 à 1967. Esta admissão significou uma “mudança na balança de poder nos órgãos políticos da organização”¹² (GUTTER, 2007: p.97, tradução nossa).

Frutos de um processo de descolonização e formação de novos países independentes, a entrada destes países - muitos da África e Ásia - provocou, até o ano de 1967, um crescimento de 18 para 32 Estados-membros na Comissão. O incremento de membros que a ONU obteve contribuiu efetivamente para que os temas de discriminação racial, práticas colonialistas, e o Apartheid¹³ na África do Sul ganhassem visibilidade (GUTTER, 2007; SUBEDI, 2011; PINHEIRO, 2011).

1.2 O Nascimento e Desenvolvimento dos Procedimentos Especiais das Nações Unidas

À medida que se fez a admissão desses novos países às Nações Unidas, vemos o ano de 1963 como relevante em matéria de mudanças para a atuação da organização. Este foi o ano em que houve resposta a alegações de

¹¹ Albânia, Bulgária, Camboja, Espanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Portugal, Romênia e Sri Lanka em 1955; Japão, Marrocos, Sudão, Tunísia em 1956; Gana e Malásia em 1957; Guiné em 1958; Benin, Burquina Fasso, Camarões, Chade, Chipre, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Madagascar, Mali, Níger, Nigéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Senegal, Somália e Todo em 1960; Mauritânia, Mongólia, Serra Leoa e Tanzânia em 1961; Argélia, Burundi, Jamaica, Ruanda, Trindade e Tobago e Uganda em 1962; Kuwait e Quênia em 1963; Maluí, Malta e Zâmbia em 1964; Cingapura, Gâmbia e Maldivas em 1965; Barbados, Botsuana, Guiana e Lesoto em 1966. Retirado de <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>

¹² “[...] change in the balance of power in the political organs of the organization.”

¹³ Foi uma política de segregação racial implementada na África do Sul durante 1948 à 1994. A partir desta medida adotada pelo partido Nacional, os direitos da maioria da população foram cerceados, prezando pelo bem-estar da minoria branca.

violações de direitos humanos. Visto que o presidente Diem, do Vietnã do Sul, estava praticando a repressão dos direitos civis e religiosos dos Budistas Vietnamenses - que constituíam cerca de setenta por cento da população -, quatorze países-membros em desenvolvimento solicitaram a inclusão de uma discussão sobre a “Violação dos Direitos Humanos no Vietnã do Sul” na agenda da Assembleia Geral.

Após ter sido adicionada na agenda, no dia 4 de outubro o governo sul-vietnamita convidou representantes das Nações Unidas para visitar o país e averiguar a situação. Sete dias depois, foram escalados o presidente da Comissão de Direitos Humanos, Abdul Rahman Paswak, e o diretor da divisão de direitos humanos do Secretariado Geral para identificar a realidade das violações *in loco* (SUBEDI, 2011; PICCONE, 2014; LIMON & POWER, 2014).

Em um cenário internacional em que novos países da África, Oriente Médio e Ásia estavam conseguindo sua independência, no ano de 1966, o Comitê das Nações Unidas para Descolonização fez um apelo à Comissão de que

“considerasse petições individuais relacionadas a violações de direitos humanos em territórios sob administração portuguesa, África do Sul e Rodésia do Sul. Nos termos da presente solicitação, o ECOSOC convidou à Comissão que “considerasse como matéria de importância e urgência a questão de violações de direitos humanos e liberdades fundamentais [...] em todos os países”.¹⁴ (LIMON & POWER, 2014: p.5, tradução nossa)

Com a abertura dada pela Resolução 1102 (XL)¹⁵, a Comissão rapidamente respondeu que precisaria de ferramentas adequadas para realizar tais ações. Não tardou e a autorização, que alterou sua posição de “*no power to act*”, foi-lhe concedida¹⁶. A partir de então a Comissão teria a competência de “fornecer consideração urgente a formas e medidas de melhorar a

¹⁴ “[...] to consider individual petitions concerning human rights violations in the territories under Portuguese Administration, South Africa and South Rhodesia.’¹⁸ Pursuant to this request, ECOSOC invited the Commission ‘to consider as a matter of importance and urgency the question of the violation of human rights and fundamental freedoms [...] in all countries”.

¹⁵ Resolução emitida pelo ECOSOC no dia 4 de Março de 1966.

¹⁶ A partir da Resolução 1164 (XLI) do ECOSOC, emitida no dia 5 de agosto de 1966 e a Resolução 2144 (XXI) da Assembleia Geral, emitida no dia 26 de outubro de 1966.

capacidade das Nações Unidas de pôr fim a violações de direitos humanos onde quer que ocorram”¹⁷ (Resolução 2144 A (XXI), tradução nossa).

Segundo Limon e Power (2014), um grupo formado por países da África, Ásia, Oriente Médio e o Caribe garantiram as Resoluções 2 (XXIII) e 7 (XXIII) da Comissão. Tais resoluções inauguraram os primeiros dois mandatos de Procedimentos Especiais ou, respectivamente, um Grupo de Trabalho *Ad-Hoc* para a África do Sul e um Relator Especial para o Apartheid. O Grupo de Trabalho teve em sua resolução citada a Resolução 2144 (XXI)¹⁸ da Assembleia Geral e Resolução 9 (II)¹⁹ do ECOSOC como suas bases legais - ambas aprovadas com a maioria dos Estados ocidentais abstendo-se do voto. Tais resoluções deram à Comissão a competência de formar Grupos de Trabalho *Ad-Hoc* de especialistas não-governamentais.

Em vias de confirmar a prerrogativa da Comissão de receber e solicitar resposta de governos, no que compete a lidar com violações de direitos humanos, em junho de 1967, o ECOSOC emitiu a Resolução 1235 (XLII). Além de garantir as bases legais para a atuação da Comissão, a resolução permitiu que esta realizasse um debate anual sobre violação de direitos humanos em todos os países (GUTTER, 2007; PICCONE, 2014).

Marc Limon, Hilary Power e Tedd Piccone sublinham a importância da Resolução 1235 (XLII) como sendo a base legal para o estabelecimento dos procedimentos especiais a partir de então. Jeroen Gutter (2007: p.97) também reconhece a importância da resolução, porém ressalta que a Comissão estava despreparada para fazer uso efetivo de suas competências, uma vez que temia criar precedentes que pudessem validá-las. Como exemplo, o autor elenca que a criação desses mecanismos voltados para as temáticas de, práticas de colonialismo, racismo e ocupação ilegal se davam num caráter *suis generis*, isto é, unicamente criados para aquele fim. Foi a situação do golpe de Estado no Chile - melhor discutido posteriormente - que atuou como precedente na justificativa *suis generis* de atuação desses mecanismos, ou seja, iniciou-se então um processo mais efetivo de proteção de direitos humanos. Tal fato não

¹⁷ [...] to give urgent consideration to ways and means of improving the capacity of the UN to put a stop to violations of human rights wherever they may occur.

¹⁸ Emitida no dia 26 de outubro de 1966.

¹⁹ Emitida no dia 21 de junho de 1946.

excluiu, entretanto, a imunidade de investigação que alguns gozavam (GUTTER, 2007).

Diante dos fatos deste período (1945-1965), percebemos que as pautas sobre discriminação racial, práticas colonialistas e o apartheid acabaram por ser inseridas na agenda das Nações Unidas. A participação dos novos Estados-membros da África, Oriente Médio e Ásia, admitidos à ONU, foi imprescindível para que estas violações de direitos humanos ganhassem visibilidade e fossem tratadas como violações. Em outras palavras, “a admissão de novos Estados-membros, particularmente após a onda de descolonização, às Nações Unidas, à Assembleia Geral e à Comissão, trouxe novas prioridades”²⁰ (PINHEIRO, 2011: p.162, tradução nossa).

Com o propósito de garantir a confidencialidade ao lidar com violações de direitos humanos, um novo mecanismo foi criado: o procedimento 1503²¹. A partir de uma resolução de mesmo nome, este procedimento, criado em 1970, atuaria como um mecanismo de denúncia. Seus autores seriam informados caso sua denúncia fosse adotada, porém não teriam conhecimento do processo. Assim, a Sub-Comissão de Direitos Humanos e a Comissão buscariam e examinariam comunicações que pudessem revelar violações graves de direitos humanos.

Dois anos após a criação do Grupo de Trabalho *Ad-Hoc* para a África do Sul e do mandato de Relator Especial para o Apartheid, foi criado, em 1969, um Grupo de Trabalho²² para a situação nos territórios da Palestina. Até então, a Comissão havia se focado em discriminação racial e colonialismo. Porém, de 1975 a 1980, seu foco alterou-se para a situação política na América Latina (LIMON & POWER, 2014; SUBEDI, 2011). Como exemplo dessa alteração, em 1975, a situação do golpe de Estado pelo General Augusto Pinochet, no Chile, se mostrava preocupante. Em resposta, a Comissão estabeleceu um Grupo de Trabalho *Ad-Hoc*, formado por cinco pessoas, uma de cada região das Nações Unidas, para investigar a situação no Chile. Quatro anos depois, este grupo foi transformado em um Relator Especial, composto de apenas uma pessoa - que

²⁰ The admission of new member states, particularly after the wave of decolonisation, to the United Nations (UN) at the General Assembly (GA) and the Commission brought new priorities.

²¹ Retirado de http://www.claiminghumanrights.org/hrc_complaints.html

²² Criado pela Resolução 6 (XXV), de 4 de março de 1969. Resolução aprovada a partir de treze votos a favor, 1 contra e dezesseis abstenções (maioria de Estados Ocidentais e da América Latina).

custaria menos, vale dizer. Nesse momento, foi criado o primeiro relator especial com um mandato voltado exclusivamente a um país.

Na década de 70, os desaparecimentos na Argentina haviam se tornado um fenômeno preocupante o bastante para ser proposta a criação de um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para o país. No entanto, segundo Limon e Power (2014), a Argentina tomou um posicionamento contra a institucionalização de seu caso nas Nações Unidas. Esta ação lhe garantiu um período de não-interferência que durou até a Sessão de 1980 da Comissão. Nesta sessão foi criado um mecanismo temático para tratar deste tema em todos os países do mundo, anunciando uma era dos procedimentos temáticos, o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários (GUTTER, 2007).

Com o fim da Guerra Fria na década de 80, o fim do conflito político-ideológico entre URSS e EUA deu base para a “construção de um consenso mundial baseado em direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento” (HERNANDEZ apud TRINDADE, 2007:39).

Em 1993, durante a Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, diferentes portadores de mandato se reuniram para discutir assuntos comuns. Foi um momento propício para mostrar o crescimento dos procedimentos especiais para além do que um dia foram, um grupo de procedimentos *ad-hoc*. Foi então, a partir de uma declaração conjunta que se apresentaram como um sistema de proteção de direitos humanos. Com base neste breve histórico que compreende desde a promoção à adesão de uma postura mais ativa que as Nações Unidas tomou ao proteger os direitos humanos, nos deparamos enfim com os mecanismos dos procedimentos especiais. Adiante, entenderemos melhor o que lhes caracteriza e qual têm sido seu papel no sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos do século XX e XXI.

1.3 O Sistema de Procedimentos Especiais das Nações Unidas

Procedimentos especiais ou portadores de mandato são termos utilizados para descrever representantes especiais, relatores especiais, especialistas independentes e grupos de trabalho. Estes indivíduos são figuras proeminentes

em seu país de origem, com um alto grau de especialidade em uma ou mais temáticas de direitos humanos (PICCONE, 2010).

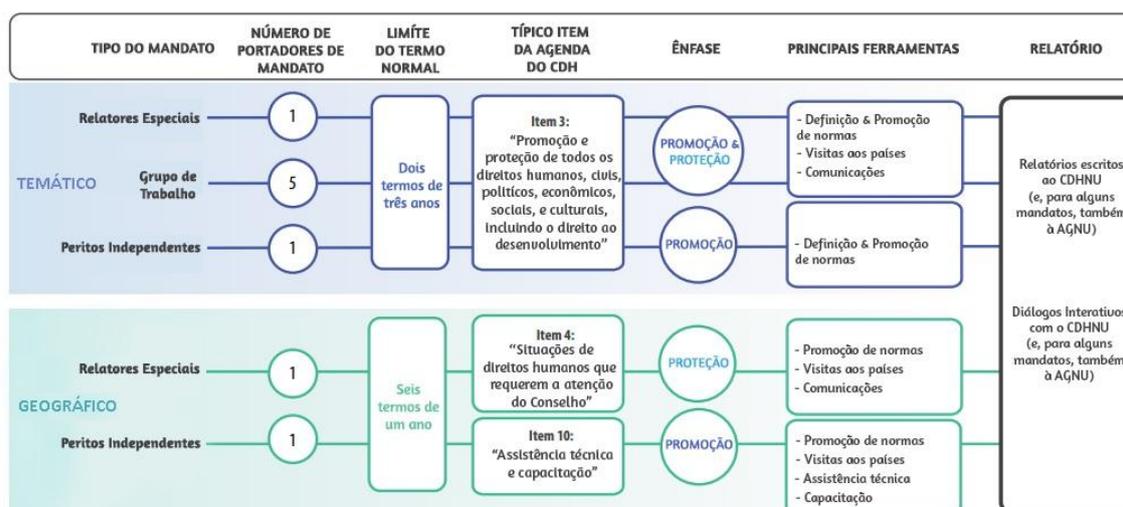
O *fact sheet* de número vinte e sete, publicado pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (“EACNUDH”), intitulado “Dezessete perguntas frequentes sobre os Relatores Especiais das Nações Unidas”, cobre diversas informações sobre os procedimentos especiais, as quais traremos ao longo do texto. Segundo o *fact sheet*, tanto os representantes quanto os especialistas e relatores atuam costumeiramente sozinhos, embora possam coordenar suas ações ao se depararem com múltiplas violações de direitos humanos. Enquanto grupo de trabalho, ele é formado por cinco indivíduos, cada um representando um grupo regional²³ das Nações Unidas (EACNUDH, 2011).

A atuação solo, vale lembrar, é representada por eles no sentido de responsabilidade e independência diante de missões e averiguações. Pois, em termos de auxílio complementar, os procedimentos especiais não atuam sozinhos. Reconhecemos a atuação de redes transnacionais de movimentos sociais, da sociedade civil, *staffs* da própria ONU, organizações internacionais, ONGs, entre outros, para, por exemplo, coletar informações e mediar contatos.

Estes portadores de mandato são considerados assim por recebem um mandato temático ou de país (ver Figura 2). O primeiro tipo abrange uma temática de direitos humanos sobre a qual o especialista se debruçará averiguando violações como, por exemplo, o direito à liberdade de expressão. Deste modo, este portador de mandato cobrirá esta temática em todos os Estados-membros da ONU. Já o segundo representa o país específico no qual o especialista averiguará toda e qualquer violação de direitos humanos, como no caso da criação do grupo de trabalho para o Chile em 1975.

Figura 2 – Tipos de Mandatos

²³ Os cinco grupos regionais são: Ásia-Pacífico, Europa Central e Oriental, Europa Ocidental e Outros, América Latina e Caribe e África.



Fonte: editado de Limon e Piccone (2014). Tradução nossa.

Cada mandato tem suas especificações quanto a responsabilidades e obrigações, consoante ao que foi formulado e definido em sua resolução de criação. De acordo com o EACNUDH (2011), os mandatos focam-se em um ou mais entre estes três elementos: 1) reportar violações; 2) analisar um problema; 3) auxiliar no fornecimento de assistência técnica. No tocante ao período de um mandato, foi estabelecido uma duração máxima de seis anos (portadores de mandato temático servem dois termos de três anos, enquanto portadores de mandato de país renovam seu termo anualmente) (PICCONE, 2010).

Segundo o EACNUDH (2011), estes especialistas possuem um mesmo status legal e são amparados pela Convenção sobre os Privilégios e Imunidades adotada pelas Nações Unidas em 1949, a mesma que ampara peritos técnicos, conselheiros e secretários de delegação - pois todos compartilham da designação de *experts on mission*.

Ao exercerem suas funções, os portadores de mandato não estão vinculados a país algum, assim como não possuem vínculo trabalhista com a ONU, mesmo que tenham sido selecionados por ela. Consequentemente, não são remunerados por suas responsabilidades, entretanto têm suas despesas cobertas. Possuem um alto grau de autonomia em seu trabalho, uma vez que não estão vinculados a um corpo intergovernamental, o que lhes garante maior abertura de atuação, flexibilidade, imparcialidade, objetividade e menores restrições políticas. Neste sentido, gozam de relativa liberdade de comunicação

para com governos e seus representantes, ONGs, defensores de direitos humanos e membros de comunidades (PICCONE, 2010; SUBEDI, 2011). Pinheiro, nesta linha de pensamento, esclarece:

É claro que é complicado entender que eles não podem falar pelas Nações Unidas, mas ao terem sido nomeados por elas para um mandato, o que eles dizem não é meramente uma opinião pessoal, mas seus discursos, declarações e recomendações são feitos em nome dos princípios orientadores, pactos e tratados do sistema internacional.²⁴ (PINHEIRO, 2011: p.168, tradução nossa)

Embora estes especialistas tenham autonomia, sua conduta é delineada por dois instrumentos, o Código de Conduta (2007) e o Manual de Operações dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos (2008). O primeiro atua como forma de prestação de contas ao definir padrões de comportamento ético e profissional, enquanto o segundo, criado pelos próprios procedimentos especiais, tem como objetivo orientá-los a partir de melhores práticas, assim como facilitar seu entendimento sobre seu trabalho.

Desde a criação dos primeiros mandatos, diversos líderes reconheceram a importância desses instrumentos. Para o sétimo secretário-geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan²⁵ (2006), os relatores são “a joia da coroa” do maquinário de direitos humanos das Nações Unidas e um “elemento essencial” nos seus esforços para a proteção dos direitos humanos. Louise Arbour²⁶, antiga Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, os considerou como “as tropas da linha de frente dos direitos humanos” e, nessa mesma linha de pensamento, o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (EACNUDH) os descreveu como “o mecanismo mais diretamente acessível do maquinário internacional dos direitos humanos”.

²⁴ Of course it is complicated to understand that they cannot speak for the UN but having been appointed by the UN for a mandate what they say is not a mere personal opinion but their speeches, statements, recommendations are made on behalf of the guiding principles, covenants and treaties of the international system.

²⁵ Comunicado à imprensa, Nações Unidas, no qual Annan chama atenção do Conselho de Direitos Humanos para se debruçar sobre a Unidade, evitando falhas familiares. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20770>

²⁶ Comunicado à imprensa, Nações Unidas, declaração da antiga Alta Comissária para os Direitos Humanos na Última Reunião da Comissão de Direitos Humanos. Disponível em: http://www.wunrn.com/news/2006/03_26_06/033106_un_high.htm

O ex-relator especial para Myanmar, o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro (2011), aponta que o papel dos relatores especiais vai além do das organizações não-governamentais (ONGs), porque eles trabalham com todas as partes interessadas em melhorar o status de direitos humanos, principalmente os Estados. Segundo o autor, de um lado o relator deve relatar as violações de direitos humanos, e de outro interagir com o governo. Em seu mesmo artigo ele lembra do brasileiro de Sergio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU, e do que ele disse em uma entrevista em 2002, logo após ter sido apontado como Alto Comissário para os Direitos Humanos. Segundo o autor, Mello ressaltou que, além de contribuir para a melhoria da realidade das vítimas, promovendo os direitos humanos, o relator auxilia os governos e regimes a emergir de seus erros ou contradições.

Estes especialistas averiguam violações de direitos humanos e auxiliam na prevenção de conflitos, assim como emitem recomendações para os agentes interessados e responsáveis se mobilizarem a solucioná-los. Entretanto, veremos no próximo capítulo as reformas pelas quais o Sistema de Procedimentos Especiais passou e qual é o grau de respostas que os portadores de mandato recebem de sua relação com governos nacionais.

2. REFORMA E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

Historicamente, como mencionado anteriormente, a construção dos direitos humanos se deu a partir de diferentes mecanismos e ações. Durante cerca de vinte anos, a Comissão de Direitos Humanos se viu engessada para responder às violações de direitos humanos, assim como de garantir a promoção destes direitos. No entanto, deu-se a criação de um mecanismo que passou a atuar como mãos e braços do grande sistema de direitos humanos construído dentro das Nações Unidas: os procedimentos especiais. Isto é, especialistas independentes que verificam violações de diferentes temáticas de direitos humanos em todo o mundo.

A sistematização dos Procedimentos Especiais foi alcançada através do amadurecimento dos processos e da atuação dos especialistas que tiveram seus mandatos criados desde o início (1967), principalmente durante 1978 e 1991. Houve um grande aumento destes especialistas, levando a uma melhora em sua forma de atuação e na elaboração de melhores práticas.

No desempenho de suas funções, estes especialistas deram luz a algo que até mesmo governos, a princípio, não haviam dado tamanha importância: sua independência. O caráter de seu trabalho, ao adereçar violações de direitos humanos a qualquer Estado, além de não prestarem contas a ninguém, garantiu-lhes muitos e diferentes olhares.

Neste capítulo, discutiremos sobre as reformas que o mecanismo dos procedimentos especiais passou. Permeada de interesses diversos, as reformas representaram a motivação por detrás dos panos daqueles que estiveram envolvidos. De um lado, aqueles cujo interesse foi de restringir os portadores de manda, justamente porque eles constroem os Estados no momento em que denunciam publicamente violações de direitos humanos. De outro, aqueles que tinham em mente a racionalização e melhoria dos procedimentos internos, para garantir um trabalho mais efetivo. Ainda nesse capítulo, delinearemos uma análise da atuação do sistema de procedimentos especiais a partir de sua relação com governos, visando compreender a abrangência de sua atuação e as dificuldades relacionadas à ela.

2.1 As Três Reformas do Sistema de Procedimentos Especiais

Após duas décadas de atuação do mecanismo da ONU voltado para averiguação de violações de direitos humanos, os Procedimentos Especiais, o cenário político internacional do pós-Guerra Fria pareceu promissor para a implementação dos direitos humanos. Neste momento da história, todos os Estados-membros da ONU consentiram com a criação do posto de Alto Comissário para os Direitos Humanos (GUTTER, 2011; PICCONE, 2014; LIMON & POWER, 2014). Tais mudanças estavam de mãos dadas com a legitimidade alcançada pelos procedimentos especiais através da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993. A Declaração proclamou que “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados [assim como devem ser tratados] globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”²⁷ (DECLARAÇÃO DE VIENA, 1993, tradução nossa).

Como resultado decorrente da Declaração, foi visto neste período uma diminuição no foco de criação de mandatos associados aos tradicionais direitos civis e políticos e um aumento de mandatos sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Ademais, o reconhecimento trazido pela Declaração auxiliou na sistematização dos procedimentos especiais. Os portadores de mandato passaram a ser vistos como composição de um sistema ou mecanismo “novo, distinto e coerente” (PICCONE, 2014).

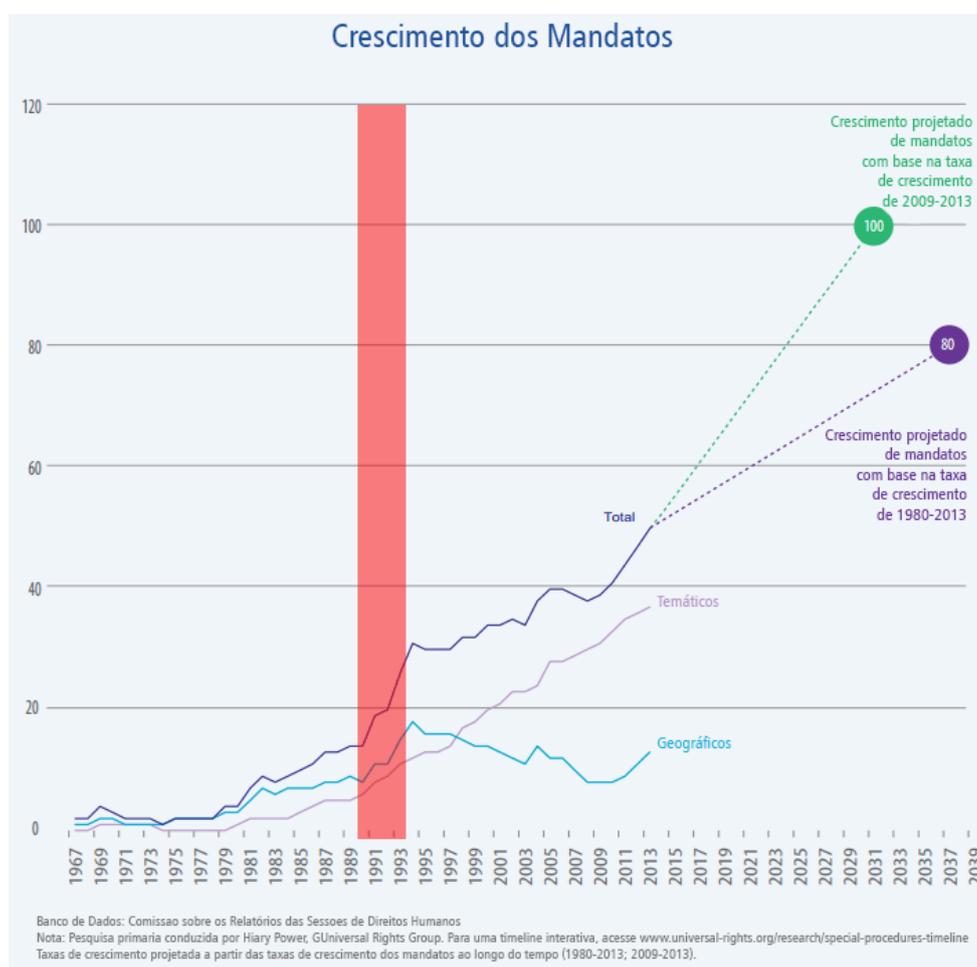
No entanto, a década de 90 também deu visibilidade a alguns problemas enfrentados pelo sistema de procedimentos especiais que, direta e indiretamente, acabaram culminando em algumas propostas de reformas na atuação desses especialistas. Entre os anos 1990 e 1994, houve um aumento gradativo na elaboração de novos mandatos com a criação de sete procedimentos temáticos²⁸ e onze de países²⁹ (ver Figura 3). Este crescimento,

²⁷ All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated’ and must be treated ‘globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis,

²⁸ Os mandatos temáticos foram: Relator Especial sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil em 1990; Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária em 1991; Representante do Secretário-Geral sobre os direitos humanos de pessoas deslocadas internamente em 1992; Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito de Liberdade de Opinião e Expressão em 1993; Relator Especial sobre formas contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância relacionada em 1993; Relator Especial sobre a

embora aparentemente positivo para a promoção e proteção dos direitos humanos no mundo, desencadeou uma sobrecarga de trabalho destes especialistas, tendo em vista que o crescimento desse sistema não veio acompanhado por um aumento proporcional de recursos humanos e financeiros - de *staff* e orçamento, respectivamente. (ALSTON, 2011; GUTTER, 2011; PICCONE, 2014).

Figura 3 - Crescimento dos mandatos



Fonte: editado de Limon e Piccone (2014). Tradução nossa.

Independência dos Juízes em 1994; e Relator Especial sobre a Violência contra a Mulher, suas causas e consequências em 1994.

²⁹ Os mandatos geográficos foram: Especialista da Comissão (1992) e Relator Especial (1993) para a Guiné Equatorial; Especialista Independente (1990) e Relator Especial (1992) para o Haiti; Relator Especial para o Iraque (1991); Relator Especial para os territórios do Kuwait ocupados pelo Iraque (1991); Representante Especial do Secretário-Geral (1991) e Relator Especial (1992) para Cuba; Relator Especial (1992) para a antiga Iugoslávia; Relator Especial (1992) para Myanmar; Representante Especial do Secretário-Geral para Cambódia (1993); Especialista Independente (1993) para a Somália; Relator Especial para Ruanda (1994); Relator Especial para o Sudão (1993); e Relator Especial para o antigo Zaire (1994).

A necessidade de reforma evidenciou-se a partir de diferentes pontos. Um deles se baseou na criação desordenada de mandatos e insuficiência de recursos. Valendo notar que o sistema de procedimentos especiais não evoluiu de maneira arquitetada ou planejada, mas como resposta às pressões e necessidades, num encadeamento de decisões *ad-hoc*. Como resposta, algumas tentativas de reformas foram realizadas, porém houve pouca coerência do que deveria ser alcançado. (ALSTON, 2011).

Não obstante os problemas de origem organizacional e financeiro, conflitos de natureza política preencheram a aparente ausência do cenário político bipolar da Guerra Fria. Gutter (2011) destaca que estes conflitos se deram entre grupos regionais, o Norte e o Sul e até mesmo numa perspectiva de “o Ocidente contra o Resto”. O que poderia ter sido um ambiente internacional amigável aos direitos humanos se mostrou conflituoso. Acentuou-se uma perpetuação dentro da Comissão, mais do que nunca, de priorização dos interesses nacionais sobre os direitos humanos, uma vez que

[...] acusações de uso de *double standards*³⁰ e seletividade no tratamento de situações de países levaram à tão criticada cultura institucional de politização excessiva e alianças regionais, as quais a membresia buscou não avançar a causa dos direitos humanos, mas evitar críticas e não criticar os outros.³¹ (GUTTER apud ANNAN, 2011: p.104, tradução nossa)

O poder de voto era utilizado com base em interesses políticos e, com a intenção de evitar conflitos entre aliados ou até mesmo de evitar chamar a atenção para si, as violações de direitos humanos dos próprios Estados-membros da Comissão eram encaradas a partir de uma postura esquivada e acrítica. Isto dava, direta ou indiretamente, “imunidade do escrutínio internacional pelos próprios mecanismos da Comissão” (SHORT, 2008: 175). Neste caso citamos dois episódios. Em 2003, dois países com um histórico de maus tratos aos seus cidadãos (Líbia) e com um histórico de abusos de direitos

³⁰ Neste caso é a aplicação diferenciada das normas e ações no campo dos direitos humanos para diferentes atores. Em outras palavras, para certos atores (leia-se governo ou grupo de interesse) tais ações são consideradas viáveis e aplicáveis, para outros inaceitáveis e inviáveis.

³¹ Accusations of the use of double standards and selectivity in the treatment of country situations led to the much criticised institutional culture of excessive politicisation and regional alliances, where membership was sought not to advance the cause of human rights, but to avoid criticism and to criticise others. Ver o relatório do ex-Secretário-Geral Koffi Annan intitulado “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” de 26 de Maio de 2005, A/59/2005.

humanos (Sudão em Darfur) foram apontados para uma cadeira na Comissão, tendo o último conseguindo a vaga (ALSTON, 2011; GUTTER, 2011).

Outrossim, com base em um estudo realizado pela *Freedom House* no ano de 2005, “seis dos dezoito governos mais repressivos, quais sejam, da China, Cuba, Eritréia, Arábia Saudita, Sudão e Zimbábue, são membros da Comissão de Direitos Humanos [...], representando quase 11 % de seu corpo de 53 membros” (SHORT apud VOETEN & LEBOVIC, 2008: 177-178).

Segundo Gutter (2011), o uso de *double standards* levou à inexistência de qualquer atitude de confronto por parte da Comissão para responder rápida e indiscriminadamente a violações de direitos humanos, ficando evidente uma diminuição de procedimentos especificamente focados em países de 26 em 1998 para 13 em 2006.

Diante desses diferentes elementos mencionados acima, a credibilidade da Comissão decresceu gradativamente, garantindo-lhe fortes críticas, como a de Kenneth Roth³² em seu artigo de opinião publicado no jornal americano, *The New York Times*, ao descrevê-la como “um júri formado por assassinos e estupradores, ou uma força policial comandada em grande parte por suspeitos de assassinato e estupro, determinados a impedir a investigação dos seus crimes”³³. Este tipo de crítica tinha certa representação da opinião internacional.

Como resultado do uso de uma politização polarizada e da busca de imunização frente aos mecanismos de direitos humanos, os procedimentos especiais estavam sob os olhos do “Like-Minded Group”³⁴. Como já discutido, uma das características essenciais que o *status* dos procedimentos especiais abarca é a sua independência. Ela permite ao portador de mandato agir a partir de sua capacidade pessoal (*personal capacity*) e especialidade, sem estar vinculado a uma organização ou Estado. Porém, ao ficar claro que esse mecanismo de proteção de direitos humanos tinha o potencial de averiguar os direitos humanos em qualquer país, alguns Estados questionaram a

³² Diretor executivo da Human Rights Watch. Ele tem grande atuação na proteção dos direitos humanos, dirigindo diversas críticas contra violações de direitos humanos.

³³ Acessado em http://www.nytimes.com/2001/04/17/opinion/17iht-edroth_ed2_.html

³⁴ Segundo Gutter (2008:104), este grupo foi formado no final da década de 90, composto de Estados em desenvolvimento como Argélia, China, Cuba, Egito, Indonésia, Irã, Líbia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita e Sudão. Atuam normalmente através de votação em bloco não apenas em assuntos de direitos humanos, como também econômicos e de meio ambiente. Na época tinham como proposta “desacelerar” os procedimentos especiais.

independência desses especialistas de maneira que uma proposta de prestação de contas fosse sugerida por diferentes Estados-membros das Nações Unidas para enfraquecê-los (ALSTON, 2011; GUTTER, 2008; PICCONE, 2014).

Não obstante, Alston (2011) assevera que diferentes grupos percebiam avanços de alguns portadores de mandato de maneira diferente, de modo que um tema em foco deste especialista poderia ser interessante para um grupo e ofensivo para outro. Até mesmo dentro da Comissão, que se viu dividida em como responder à supressão do movimento democrático na praça Tiananmen que o governo da China realizou em 1989. Após este fato, a China, junto com o Grupo Asiático, pressionou a Comissão para realizar uma reforma nos procedimentos especiais, no intuito de reorientá-la para longe da averiguação de violações de direitos humanos em Estados específicos (ALSTON, 2011).

Com isso, Limon e Power (2014) apontam que a partir de uma preocupação com a criação de mais mandatos - principalmente aqueles focados em países -, assim como na intenção de racionalizá-los, a Comissão concordou, em 1998, em conduzir uma revisão destes mecanismos. Neste momento, esta foi a primeira reforma que o mecanismo de procedimentos especiais viria a passar.

Diferente dos procedimentos costumeiros, o escritório da Comissão não executou uma negociação diplomática dentro de quatro paredes, ao invés disso realizou um processo de consulta pública que, inesperadamente alcançou resultados diferentes dos esperados pelo Grupo Asiático. Então, divulgou uma lista com recomendações³⁵ de peso junto com outros agentes - incluindo dos próprios portadores de mandato, com propostas de racionalizar e expandir o mecanismo. Todas estas recomendações passaram pelo Grupo de Trabalho sobre o Aumento da Eficácia dos Mecanismos da Comissão de Direitos Humanos, formado por todos os 53 Estados. Em seu relatório final “talvez não surpreendentemente, [o Grupo de Trabalho] significativamente enfraqueceu as propostas invocadas pelo escritório.” (LIMON & POWER, 2014:13).

³⁵ Entre suas diversas recomendações, o relatório endossou a importância de mecanismos com mandato de país e uma abertura à franqueza em diálogos. Ele deixou claro também o reconhecimento da objetividade e independência destes especialistas.

No tocante às recomendações e propostas apresentadas, o Grupo reconheceu, ainda sem definir os passos para que fossem alcançados: os riscos envolvidos no crescimento orgânico desses mecanismos; a necessidade de um melhor apoio financeiro; e o auxílio do Alto Comissário de Direitos Humanos para promover melhor diálogo e cooperação entre governos e procedimentos especiais (para garantir respostas a apelos urgentes). Dois pontos a mais foram levantados no tocante às relações entre governos e procedimentos.

Para o Grupo, a negação em cooperar representava uma minoria dos casos e, a qualidade do diálogo sobre implementação e acompanhamento (*follow-up*) deveria ser melhorada não dentro da Comissão, mas entre os próprios procedimentos especiais. O relatório foi aceito e adotado pela Decisão 2000/109 da Comissão³⁶, no entanto, não representou mudanças significativas. Tal dificuldade na revisão desse mecanismo, segundo Limon e Power (2014)

[...] foi puramente política: decorrente de diferenças de opinião a respeito de quais mandatos (e tipos de mandato) eram úteis ou não, e a determinação por parte de patrocinar Estados para proteger seu mandatos "favorecido".³⁷ (LIMON & POWER, 2014: 14, tradução nossa)

Logo após a tentativa de revisar, racionalizar e melhorar o sistema de procedimentos especiais nos anos 2000, através da Decisão 2000/109, surgiu uma nova oportunidade. O então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, na Assembleia do Milênio, em 2002, publicou seu relatório intitulado "*Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*" como parte do processo de reforma da ONU. Como resposta efetiva, a Assembleia Geral, em fevereiro do ano seguinte, emitiu a Resolução 57/300 que atribuiu à Comissão e aos demais órgãos intergovernamentais, com o auxílio do Alto Comissário, a tarefa de revisarem os procedimentos especiais de direitos humanos no sentido de racionalizar seu trabalho e aumentar sua efetividade (LIMON & POWER, 2014).

³⁶ De 26 de abril de 2000. Ela trouxe também a sistematização dos termos dos mandatos temáticos. A partir de então os relatores de mandato temático passaram a ser limitados a atuarem até dois termos de três anos.

³⁷ [...] the difficulty was purely political: stemming from differences of opinion as to which mandates (and types of mandate) were useful or not, and a determination on the part of sponsoring states to protect their 'favoured' mandate.

Em uma observação feita pelo Alto Comissário, mudanças concernentes ao sistema de procedimentos especiais no período de 1998 a 2000 foram lembradas. O auxílio do EACNUDH e o reconhecimento recebido na Conferência de Viena em 1993 garantiram uma consolidação de seu processo de institucionalização³⁸ e a criação de algumas medidas burocráticas que vieram a melhorar seus processos de trabalho em alguns aspectos. Como, por exemplo, em 1998 foi aderido o Manual de Operações dos Procedimentos Especiais, criado pelos próprios portadores de mandato para garantir que eles e outros *stakeholders* entendessem seu trabalho (ALSTON, 2011; LIMON & POWER, 2014; PICCONE, 2014). Outro ponto foi a criação do *Quick Response Desk em 2000*, uma secretaria que coordena as denúncias, petições e demais comunicações recebidas e os repassa para os mandatos apropriados responderem com maior agilidade (GUTTER, 2008).

O trabalho executado no período da segunda reforma, que durou de 2002 a 2004, deu vazão a seis pontos chave concernentes ao sistema de Procedimentos Especiais. São eles:

Proteger a independência dos Procedimentos Especiais enquanto “estabelecer melhores diretrizes para suas operações” (por exemplo, distinguir entre sua independência substantiva e a necessidade deles de se conformarem a normas comuns de procedimento e conduta); garantir uma melhor cooperação e resposta dos governos; melhorar a qualidade e o foco dos relatórios dos Procedimentos Especiais; melhorar os diálogos interativos durante as sessões da Comissão; garantir uma melhor aplicação de recomendações e acompanhamentos dos Procedimentos Especiais; assegurar a disponibilidade de recursos adequados (LIMON & POWER; 2014:14, tradução nossa).

Todos estes pontos foram elencados na Resolução 2004/7 da Comissão. Em seu conteúdo, a resolução realizou pedidos a governos, a portadores de mandato, à sociedade civil, ao Alto Comissário e ao Secretário-Geral, no sentido de fortalecer, segundo os autores, a efetividade do mecanismo. No entanto, embora algumas reformas não tenham sido alcançadas, foram criados alguns instrumentos para auxílio deste mecanismo, como o *Special Procedures Branch* (dentro da estrutura do EACNUDH), em 2003, que fornece assistência

³⁸ Após a institucionalização das reuniões anuais dos portadores de mandato, em maio de 1994 aconteceu a primeira. Ela, por exemplo, permitiu a discussão de diferentes assuntos comuns como práticas conjuntas, compartilhamento de melhores práticas, imunidades e privilégios.

material e logística aos portadores de mandato e o *Annual Facts and Figures*, em 2005, que fornece uma visão geral das atividades realizadas ao longo do ano pelos procedimentos especiais (GUTTER, 2008; PICCONE, 2014).

Anos mais tarde, num período de críticas violentas em relação à atuação dos países e da própria Comissão de Direitos Humanos, a Assembleia Geral emitiu a Resolução 60/251, estabelecendo o Conselho de Direitos Humanos, que viria a “revisar e, quando necessário, aprimorar e racionalizar todos os mandatos, mecanismos, funções e responsabilidades da Comissão de Direitos Humanos, para manter um sistema de procedimentos especiais”. Logo depois, o Conselho decidiu estender todos os mandatos por um ano, dando tempo para um Grupo de Trabalho formular recomendações sobre Revisão, Racionalização e Aprimoramento (RRA) (LIMON & POWER, 2014).

Segundo Short (2008), uma vez que o Conselho veio com o propósito de não repetir a politização da Comissão - não mais querendo perpetuar o uso de *double standards* - garantir imparcialidade, não-seletividade, ser mais assertivo e responder com prontidão a violações de direitos humanos, foi estabelecido o novo mecanismo Revisão Periódica Universal (*UPR*). Seu propósito era revisar, a partir de informações objetivas e confiáveis, o histórico de direitos humanos dos Estados, garantindo cobrir todos os países do mundo a cada quatro anos.

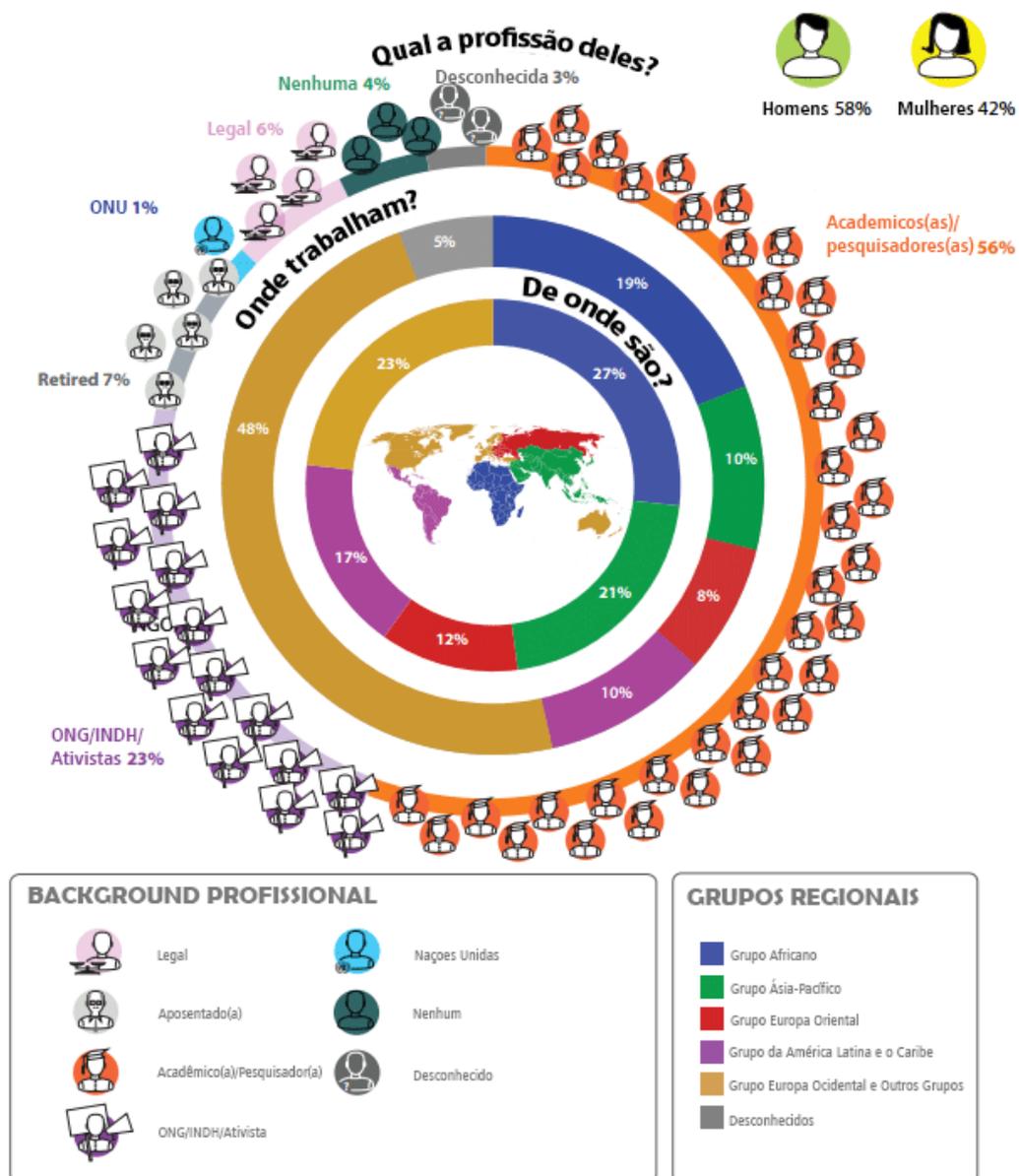
Junto com o estabelecimento do Conselho, uma nova reforma para o Sistema de Procedimentos Especiais estava sendo discutida como, por exemplo, a reformulação da maneira de seleção de indivíduos para recebimento de mandatos. Anteriormente, o processo dependia das habilidades de negociação e *insight* do presidente da Comissão. Era a partir de consultas diretas com os membros do escritório da Comissão que o presidente apontava os portadores de mandato. Diante de sua escolha, era minimamente necessário que o candidato tivesse o consentimento de seu país de origem (EACNUDH, 2011; PINHEIRO, 2011).

No entanto, o processo ganhou maior transparência com a descontinuação da antiga Comissão e o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos em 2006. A partir da Resolução 5/1 do Conselho, o Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos manteria atualizada uma lista de candidatos que seria analisada pelo Grupo Consultivo, que então recomendaria os candidatos ao presidente do Conselho. Então, como processo de entrada, o

Comitê de Coordenação dos Procedimentos Especiais, criado em 2009, com a ajuda do EACNUDH, iniciou um programa de indução destes novos especialistas, para que todo portador de mandato tivesse capacitação em relação aos processos e ferramentas concernentes ao seu trabalho (EACNUDH, 2011; PICCONE, 2011).

Outro ponto que Pinheiro (2011), Limon e Piccone (2014) destacam é a melhoria da promoção de um equilíbrio de representação com base em gênero, chegando a uma representação do sexo feminino de 42% de portadoras de mandato em 2014. Mesmo sendo este um quadro positivo, entende-se que mais pode ser alcançado, inclusive em questão de origem geográfica dos relatores em relação aos cinco grupos regionais da ONU (ver Figura 3).

Figura 3 - Perfil dos Portadores de Mandato



Fonte: editado de Limon e Piccone (2014). Tradução nossa.

Como podemos notar na Figura 3, enquanto 48% dos relatores em 2014 representavam países ocidentais, apenas alguns estavam sediados na América Latina (10%) e na Ásia (10%). No tocante ao *background* desses indivíduos, a grande maioria (56%) advém da academia como docentes e pesquisadores, havendo mais representatividade que ativistas (23%) ou membros das Nações Unidas (1%).

Outro ponto de reforma foi a criação de um Código de Conduta para os portadores de mandato. Como assevera Alston (2011), o código tem suas raízes na atuação argelina, mediada pelo Representante Permanente para as

Nações Unidas em Genebra, Idriss Jaziry. A Argélia, parte do Grupo Africano dentro da Comissão, recebeu apoio da Organização da Conferência Islâmica e de países como China, Cuba, Egito e Paquistão. Um forte motivador de sua iniciativa foi um episódio ocorrido na época dos conflitos na Argélia. Até 1998, cerca de 70.000 pessoas foram assassinadas em território argelino. O autor mesmo aponta que Mary Robinson, a Alta Comissária da época, “chamou atenção do governo para admitir os Relatores Especiais relevantes [para o caso], porém foi rotundamente rejeitada pelo Primeiro Ministro” (ALSTON, 2011, p.593).

Em 2005, dois relatores especiais expressaram publicamente a preocupação diante do fato, assim como deram relevância ao fator da responsabilidade do governo diante das violações de direitos humanos em seu território. A alegação dos relatores foi rejeitada e o Embaixador da época, Jazaïry, “expressou profundo ressentimento pelo fato dos relatores especiais terem interferido nestes assuntos”.

Após a proposta de criação de um código de conduta ter sido encaminhada, em 27 de novembro de 2006, o Conselho autorizou a criação de um rascunho do Código de Conduta do Sistema de Procedimentos Especiais. Enquanto países do ocidente e da América Latina viam tal ideia a partir de uma perspectiva duvidosa, não se opuseram, já que se sentiriam menos constrangidos face a atuação dos procedimentos. O primeiro rascunho foi apresentado em 17 de Março de 2007. Outro então foi elaborado pela Argélia e entre suas diversas propostas, por exemplo, propunha a criação de um Comitê de Ética do Conselho de Direitos Humanos. Isto é, a aplicação do conteúdo do Código seria supervisionada pelos próprios governos, cabendo a eles utilizar o conteúdo do Código ao seu favor.

Tomando como partido tais propostas, o autor aponta que podemos perceber os interesses de quem as elaborou. Neste sentido, os Estados tiveram a intenção de segurar as rédeas dos relatores, uma vez que estes especialistas, sempre ao denunciarem publicamente violações, acabam por constranger os Estados. Este constrangimento é, como veremos adiante, um dos métodos utilizados para garantir a visibilidade da violação e induzir o próprio Estado a tomar uma ação (*call to action*) (ALSTON, 2011; LIMON & POWER, 2014; PICCONE, 2014).

Diversos grupos de direitos humanos, governos de outros lugares que não África e Ásia, começaram a tomar ação. Foram realizadas “consultas entre delegações, ONGs realizaram um forte *lobby*, e os Relatores Especiais fizeram suas opiniões serem conhecidas de que a abordagem proposta seria desastrosa para o sistema” (ALSTON, 2011: 595). Com esta reforma, os relatores estariam mais restringidos em sua maneira de atuar como: não realizar qualquer alegação pública sem primeiro dar o tempo necessário para o governo em questão investigar, responder e tomar ação; apelos urgentes deveriam ser usados apenas com perda real de vidas ou situações iminentes de ameaça de vida. Ou seja, o tempo de atuação se estenderia ainda mais do que já costumava demorar com a ausência de cooperação dos governos e, mais violações ocorreriam enquanto na espera de alguma resposta. No final, como resultado, o esboço do Código foi refeito e aderido em sua terceira versão, em junho de 2007.

Com base no tempo de existência dos procedimentos especiais, principalmente face as tentativas de reformas e problemas de recursos financeiros e humanos, a Anistia Internacional (2005:3) então publicou "*United Nations Special Procedures - Building on a conerstone of human rights protection*" em 2005, no qual sublinhou que até então

[...] ao longo de um período de quase 40 anos, eles têm sido minados por subfinanciamento crônico, a falta de cooperação por parte dos Estados, a marginalização pela Comissão em seus processos de tomada de decisão política, bem como a qualidade variável do trabalho dos titulares de mandato. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005: 4)

A crítica acima expressou a reação de diversos atores, com grande representatividade de ONGs, defensores de direitos humanos e procedimentos especiais diante das recomendações e propostas de reformas que, em algum sentido, buscaram diminuir ou restringir a atuação do Sistema de Procedimentos Especiais. Entende-se que naquele período existia forte resistência, por parte de alguns Estados – principalmente, mas não exclusivamente, da África e Ásia - em relação ao trabalho destes especialistas (ALSTON, 2011; GUTTER, 2007; LIMON & POWER, 2014).

2.2 Atuação do Sistema de Procedimentos Especiais

Entretanto, o Sistema de Procedimentos Especiais continua desempenhando suas funções, no que os próprios relatores, a partir de uma declaração conjunta em Viena (1993), reconheceram como sendo o seu principal papel

[...] tornar as normas internacionais que foram desenvolvidas mais operativas. Nós não lidamos meramente com questões teóricas, mas empenhamo-nos a estabelecer diálogos mais construtivos com governos e a buscar sua cooperação em matéria de situações concretas, incidentes e casos. O núcleo de nosso trabalho é estudar e investigar de forma objetiva, tendo em vista a compreensão de situações em vista de recomendarmos soluções aos governos para superarem o problema de garantir o respeito pelos direitos humanos³⁹ (DECLARAÇÃO DE VIENA, 1993).

Em relação ao tipo de trabalho realizado por estes especialistas no exercício de suas funções, a diferenciação das responsabilidades são estabelecidas na resolução de criação de seu mandato (EACNUDH, 2011). Todavia, os próprios especialistas desenvolveram ao longo de sua experiência algumas metodologias e abordagem de acordo com suas funções - a própria criação do Manual de Operações caracteriza estas formulações. Veremos a seguir os métodos de trabalho dos procedimentos especiais e um resultado de pesquisas realizadas por Piccone (2011) e Limon (2014) sobre a cooperação dos Estados com o trabalho dos portadores de mandato.

2.2.1 Comunicações

Anualmente, o EACNUDH recebe um grande número de comunicações de indivíduos alegando violações e buscando ação para proteção dos direitos humanos. Uma vez que o portador confirma a veracidade do comunicado, este ou estabelece comunicação com o governo em questão através de uma carta de alegação, ou através de uma carta de apelo urgente (*urgent appeal*) –

³⁹ [...] render the international norms that have been developed more operative. We do not merely deal with theoretical questions, but strive to enter into more constructive dialogues with Governments and to seek their cooperation as regards concrete situations, incidents and cases. The core of our work is to study and investigate in an objective manner with a view to understanding the situations and recommending to Governments solutions to overcome the problem of securing respect for human rights.

utiliza-se este último quando se nota uma violação iminente, requerendo então uma ação urgente por parte do governo. No entanto, por exemplo, de um total de 8713 comunicações enviadas durante 2004 e 2008, 58,56% não foram respondidas (50,7%) pelos Estados ou recebidas com respostas imateriais (7,8%) (ver Tabela 2) (ALSTON, 2011; PICCONE, 2011).

Tabela 2 – Respostas Regionais às Comunicações (2004-2008)

	Total #	SR	RI	SR/RI	VR	RMI	MT	RMI/MT	ST
Grupo Asiático	4,216	48.3%	9.2%	57.5%	28.1%	10.2%	2.4%	12.6%	3.8%
Grupo Africano	1,763	68.7%	4.4%	73.2%	19.6%	5.1%	1.8%	6.9%	0.3%
GRUALC	1,582	49.9%	7.5%	57.5%	8.6%	29.3%	4.6%	33.9%	0.1%
GEOO	563	34.6%	12.1%	56.7%	18.3%	22.9%	12.1%	35.0%	0.0%
GEO	561	32.1%	4.6%	36.7%	25.3%	29.1%	4.8%	33.9%	4.1%
Não-Estados	28	32.1%	10.7%	42.9%	0.0%	50.0%	7.1%	57.1%	0.0%
TOTAL	8,713	50.7%	7.8%	58.6%	21.0%	14.8%	3.5%	18.3%	2.2%

Legenda

SR - Sem Resposta

RI - Resposta Imaterial

VR - Violação Rejeitada sem Fundamentação

RMI - Respondido, mas Incompleto

MT - Medidas Tomadas para Resolver Alegação

ST - Sendo Traduzido

GRUALC - Grupo da América Latina e Caribe

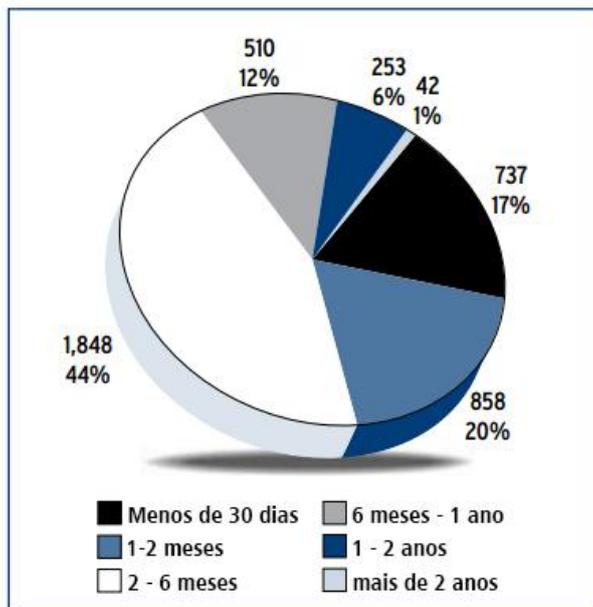
GEOO - Grupo dos países da Europa Ocidental e Outros

GEO - Grupo da Europa Oriental

Fonte: editado de Piccone (2011). Tradução nossa.

Vemos na Tabela 2 que apenas 3.5% das alegações tiveram atuação dos governos em questão para resolvê-las. Entretanto, não só podemos considerar o tipo de ação em relação às cartas de alegação e apelos urgentes, mas também o tempo entre o envio dessas cartas e apelos e a resposta dos governos. Ainda analisando o período de 2004 a 2008, dos 8713 comunicações, 1848 (44%) foram respondidas num período de dois a seis meses. Em questão de números, o grupo asiático, grupo América Latina e o Caribe e o grupo africano, foram os que mais receberam comunicações nesse período de 2004 à 2008. Em termos de maior demora, 42 comunicações foram respondidas depois de dois anos (ver Figura 4).

Figura 4 – Tempo de Resposta das Comunicações (2004-2008)



Fonte: editado de Piccone (2011). Tradução nossa.

A partir dessas imagens, nota-se naquele período uma considerável ausência de cooperação com os procedimentos especiais em suas comunicações (PICCONE, 2011). Mais que isso, essas imagens também demonstram o desinteresse dos Estados em lidar com as violações de direitos humanos a partir das recomendações e acompanhamento dos procedimentos especiais, podendo ser, também, por não enxergarem tais situações como violadoras de direitos ou prioridade de solucionar em sua gestão.

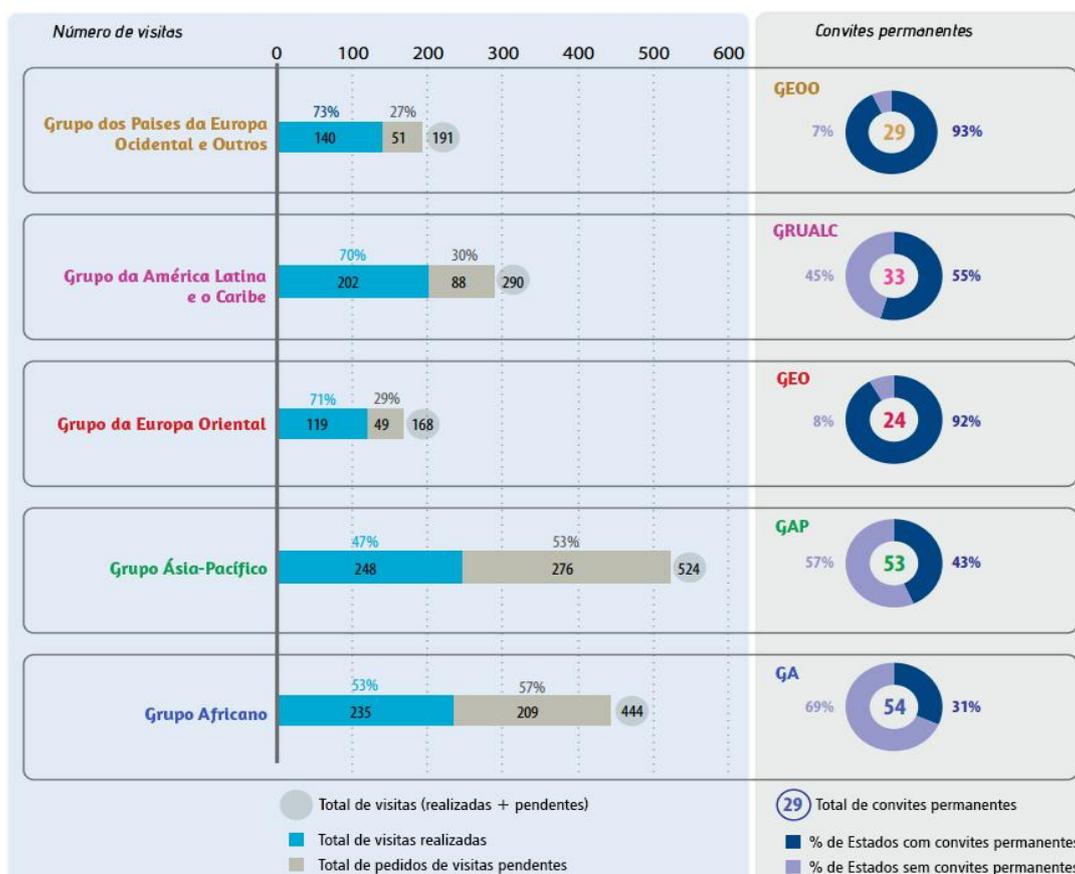
Segundo Limon e Piccone (2014), com base no dia 1 de junho de 2008 ao dia 31 de maio de 2013, as temáticas dos procedimentos especiais que mais tiveram suas comunicações não respondidas foram: desaparecimentos (64%), terrorismo (57%), moradia adequada (59%), Irã (67%) e mercenários (69%). Já as temáticas que mais tiveram respostas foram: educação (69%), tráfico (74%), discriminação contra a mulher em direito e em prática (72%), escravidão (78%) e direitos culturais (81%).

2.2.2 Visitas *in loco* ou de averiguação

Para averiguarem a situação do país e das vítimas, os especialistas conduzem investigações *in loco*. O orçamento das Nações Unidas lhes garante

uma ou duas viagens ao ano. Porém, para realizar este trabalho, os portadores de mandato necessitam de um convite permanente do país de destino. Uma vez que o país lhes fornece o convite, basta solicitarem a entrada antes de visitarem-no. Ainda hoje, como veremos mais adiante, existem países que lhes negam acesso (ver Figura 5), se afastando da responsabilidade de cooperar com os procedimentos especiais, elemento claro e essencial “escrito nos documentos fundadores do Conselho, em especial as resoluções 5/2 e 16/21, que incita os Estados a cooperarem com os procedimentos especiais por responder, em tempo hábil, a pedidos de informação e visitas” (LIMON & PICCONE, 2014). Quando a cooperação não ocorre, os especialistas viajam para os países vizinhos, entrevistam refugiados e outros indivíduos que possam ter relevância para sua pesquisa (ALSTON, 2011; LIMON & PICCONE, 2014).

Figura 5 – Visitas *in loco* de Procedimentos Especiais (1988-2013)



Fonte: editado de Limon e Piccone (2014). Tradução nossa.

De acordo com as informações da Figura 5, há uma correlação entre a porcentagem de convites permanentes não concedidos e a quantidade de visitas realizadas. Tanto o Grupo Ásia-Pacífico quanto o Grupo Africano possuem uma alta porcentagem de países que não concederam entrada (*standing invitation*) para os procedimentos especiais alcançando, respectivamente, 57% e 69%. Neste período de 1988 a 2013 foram suas regiões que mais procedimentos especiais viram necessidade de realizar visitas, isto é, identificaram violações de direitos humanos. Os outros grupos regionais, que possuíam até mais de 50% dos Estados que estenderam convites permanentes, foram os que menos receberam visitas.

Analisados estes dados e comparando-os com o período das reformas que o sistema de procedimentos especiais passaram, nota-se que são justamente os Estados do grupo asiático e do grupo africano que tiveram maior engajamento na elaboração das propostas de reforma para esses mecanismos. Inclusive, foi justamente estes grupos que apresentaram, como vimos anteriormente, propostas de cunho restritivo, que visaram desacelerar e burocratizar o trabalho destes especialistas.

Trazendo novamente a proposta já mencionada da Argélia, de criação de um Comitê de Ética do Conselho de Direitos Humanos, vemos uma tentativa da volta da politização, um dos próprios elementos que levou à descontinuação da antiga Comissão. Este comitê, cujo a ideia não seguiu adiante, seria composto por Estados nacionais e estes, teriam como objetivo monitorar os procedimentos especiais a partir do Código de Conduta – o código que eles mesmos também haviam proposto. Seria o próprio réu monitorando e interferindo o investigador na investigação de seu crime.

Ao parrear o histórico de reformas e a resistência dos Estados aos procedimentos especiais aos dados apresentados até então, nota-se que a existência ou inexistência de resposta de um governo a uma tentativa de contato do Sistema de Procedimentos Especiais está correlacionada a uma indicação de baixa ou forte incidência de violações de direitos humanos no território do governo em questão. Ou seja, o grau de cooperação do governo pode indicar a existência ou gravidade das violações em seu território nacional. No tocante às visitas *in loco*, meio de identificar violações no território dos Estados, os portadores de mandato estabelecem contato com diversos

defensores de direitos humanos em nível nacional, com a comunidade local e - igualmente importante - com representantes do governo em questão. A partir deste contato com diferentes atores e âmbitos da sociedade, os especialistas buscam adereçar a violação a partir de um relatório final, elaborado com recomendações de medidas a serem tomadas e então emitido tanto para o governo, quanto compartilhado publicamente – fora e dentro da ONU (ALSTON, 2011; PICCONE, 2011; SUBEDI, 2011).

Até mesmo quando a visita não corre, porém o portador de mandato identifica uma grave violação de direitos humanos, que inclusive pode desencadear em um conflito de maiores proporções, este encaminha um apelo urgente ao governo em questão e, como procedimento, para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Por exemplo, em agosto de 1993, o Relator Especial de Execuções extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, publicou um relatório de trinta e seis páginas sobre sua missão de dez dias em Ruanda – um ano antes do genocídio de Ruanda. Nele, o relator descreveu massacres, assassinatos, ameaça de morte. Embora tenham sido sublinhados todos estes elementos, tanto a Comissão na época, quanto a comunidade internacional em sua grande parte, não reagiu.

Foi então no dia 6 de abril de 1994 em que o genocídio em Ruanda aconteceu (SUNGA, 2011). Levando em conta este fato, nota-se a importância dos procedimentos especiais como também com sua capacidade de análise e prevenção de eventos futuros. Por meio de suas articulações, estes portadores de mandato identificam os graus de violação e seus possíveis desencadeamentos caso não resolvidos.

O status consultivo dos relatores os permite trabalhar cooperativamente com os governos, a depender da vontade dos últimos. Quando não ocorre essa convergência de vontade de atuação, os relatores ainda assim podem contribuir para a defesa e promoção dos direitos humanos, colocando as práticas do governo sob os holofotes internacionais. Essa atenção internacional e subsequente opinião pública nacional e internacional contra as práticas governamentais tem, por vezes, ajudado a constranger (*shaming* e *embarrassing*) o governo na busca da adoção de políticas mais próximas das normas de direitos humanos (SUBEDI, 2011). Entende-se, porém, que os procedimentos especiais

[...] não podem limitar suas atividades em denunciar, nomear, envergonhar ou embaraçar os Estados: papéis normalmente reproduzidos por organizações não-governamentais (ONGs). O papel dos relatores especiais vai além do das ONGs, porquê nós trabalhamos próximos a todas as partes interessadas em melhorar o status de direitos humanos, especialmente o Estado⁴⁰. (PINHEIRO, 2011: 166, tradução nossa)

No entanto, é reconhecido pelos próprios procedimentos especiais uma dificuldade de realizar e garantir a implementação de suas recomendações, como no caso de um acompanhamento (*follow-up*). Na própria reforma de 1998-2000 foi levantada a questão da discrepância entre o investimento de recursos e energia para manter o sistema de procedimentos especiais e o fato da Comissão, na época, se debruçar de forma inconsistente (PINHEIRO, 2011; LIMON & PICCONE, 2014).

Vimos neste capítulo diversas mudanças pelas quais o Sistema de Procedimentos Especiais passou durante suas maiores reformas. Em grande parte, as medidas se instalaram internamente, de um lado através de processos e mecanismos auxiliares para facilitar, racionalizar e melhorar sua atuação, e, de outro, com propósitos de terem sua independência minada. Passamos também pela sua forma de atuação, trazendo pontos importantes sobre sua relação com governos nacionais nas últimas duas décadas. Em busca de um melhor entendimento da atuação desses especialistas e os desafios que encontram no exercício de suas funções, veremos no próximo capítulo um estudo de caso concreto.

⁴⁰ Special rapporteurs cannot limit their activities to denouncing, name and shaming or embarrassing states: roles commonly played by non-governmental organizations (NGOs). The role of a special rapporteurs goes well beyond that of NGOs because we work closely with all parties interested in improving the status of human rights, especially the state.

3. O IMPOSTO DO QUARTO E A RELAÇÃO RELATOR-GOVERNO

Parte de um grande e complexo maquinário de direitos humanos, o Sistema de Procedimentos Especiais de Direitos Humanos das Nações Unidas se sustenta sobre o objetivo de promover e proteger os direitos humanos em suas mais variadas temáticas, em todo o mundo. Porém, como vimos anteriormente, o trabalho desenvolvido pelos especialistas que compõem este sistema nem sempre é efetivamente colocado em prática.

Este sistema passou por três grandes reformas nestas duas últimas décadas, tendo como base de sustentação dois pontos heterogêneos: de um lado, um interesse que visou sua descontinuação e seu enfraquecimento e, de outro, um interesse de implementar uma racionalização, revisão e melhoramento do mesmo. Tais processos de reformas foram palco de questionamentos sobre a independência destes especialistas e demonstraram o posicionamento de diversos Estados sobre tal característica. Mais que isso, deram visibilidade à relação – ou a falta dela – destes mecanismos com governos nacionais.

A partir dos dados levantados nos gráficos deste trabalho, percebemos que os Estados, ainda hoje, apresentam resistência contra estes especialistas, seja em menor ou em maior grau. Uma dessas resistências se expressa como a não aceitação dos especialistas analisarem seu histórico de violações de direitos humanos, não lhes concedendo um convite – ou abertura – para realizarem visitas *in loco* em seu território. Deste modo, inviabiliza-se contato direto entre os portadores de mandato e os conflitos recorrentes, seja para entender a realidade das vítimas, ou até mesmo para não terem um embasamento relevante para questionarem as posições políticas e ações implementadas pelo governo em questão.

Com base neste elemento motivador das páginas deste trabalho, veremos adiante como pode ocorrer uma visita *in loco* de um portador de mandato a partir do estudo de um caso que aconteceu ainda nesta década, para compreendermos o que pode acontecer em uma relação direta entre um especialista e um Estado nacional. Assim, estamos saindo da historicidade do desenvolvimento destes especialistas, de seus processos de reformas e das

divergências políticas para uma situação prática, concreta e recente de tensão política envolvendo o Sistema de Procedimentos Especiais e um Estado.

O caso a ser estudado envolve a, na época, relatora especial para a Moradia Adequada, Raquel Rolnik, que realizou uma missão de averiguação de fatos no Reino Unido. Vale frisar, com este destino em mente, que casos de tensão entre relatores e Estados não são exclusividade de países em desenvolvimento, ou seja, o grau de desenvolvimento de um país não pode necessariamente expressar o grau de abertura para processos, mecanismos e agentes de direitos humanos. Assim, Estados ditos desenvolvidos e não considerados violadores sistemáticos de direitos humanos, como é o Reino Unido, também devem estar na mira da proteção e promoção dos direitos humanos.

3.1 A Era da Austeridade no Reino Unido

No dia 8 de Abril de 2013, entrou em vigor, no Reino Unido, a política denominada pelo governo britânico de “Subsídio do Quarto Extra” ou “Imposto do Quarto Extra”, como ficou mais conhecida e divulgada pela população. A política faz parte do Ato de Reforma do Bem-estar, promulgado no dia 8 de março de 2012. Tal política prevê a redução do auxílio moradia pago pelo governo a pessoas que têm mais quartos do que demonstra sua real necessidade. Com o objetivo de averiguar a situação dos moradores de baixa renda e analisar o impacto dessa política sobre eles, a Relatora Especial das Nações Unidas para Moradia Adequada, Raquel Rolnik, foi à Grã-Bretanha.

Segundo o site governamental do Reino Unido⁴¹, o auxílio moradia varia dependendo da renda do indivíduo e das circunstâncias. No tocante às finanças pessoais, a pessoa pode apresentar uma renda de até £16000 anualmente. Já em relação às circunstâncias de convivência, a idade das outras pessoas na casa, o local e o tamanho da residência também são fatores analisados. Sendo menores de dez anos, espera-se que crianças dividam o quarto, independentemente do sexo; e crianças de até dezesseis anos, do mesmo sexo, também o façam.

⁴¹ Disponível em: <https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get>

Neste sentido, o subsídio do quarto extra funciona como uma penalidade de subocupação para todos os indivíduos em idade ativa de trabalho que moram de aluguel. Neste caso, aplica-se a pessoas maiores de dezesseis e menores de sessenta e um anos. Em outras palavras, a pessoa que recebia auxílio moradia do governo passou a ter seu auxílio reduzido caso vivesse em uma casa alugada com um ou mais quartos vagos do que realmente utilizava. Ela então receberia do governo 14% a menos se tivesse um quarto vago e 25%, se dois. Tal medida não se aplica a quem já estivesse recebendo subsídio antes do dia 7 de abril de 2008, exceto se o indivíduo mudar de casa ou pausar seu pedido de subsídio de habitação.

No entanto, a criação do subsídio do quarto extra não pode ser vista como um caso isolado, mas uma medida que o governo tomou em resposta aos problemas econômicos que o Reino Unido estava passando. Segundo Mary O'Hara (2014), autora do "*Austerity bites: A journey to the sharp end of cuts in the UK*", o imposto do quarto tornou-se símbolo do que já vinha acontecendo há algum tempo no Reino Unido. Tal período foi intitulado de "era de austeridade", tal qual foi inicialmente marcado pela pobreza alimentar, principalmente a partir da recessão de 2008, caracterizada por um período de propagação de bancos de alimentos⁴². Até março de 2013, 345 bancos de alimentos haviam sido criados, apresentando uma abertura de cerca de três bancos por semana. Tais dificuldades foram retratadas no relatório emitido pela Oxfam⁴³, no qual

[...] a combinação no Reino Unido de estagnação econômica e cortes de gastos públicos está causando dificuldades substanciais para as pessoas que vivem na pobreza. Isso equivale a uma "tempestade perfeita" de queda dos salários, o aumento dos preços, cortes nos serviços públicos, cortes de benefícios, a crise da habitação e direitos trabalhistas fracos. Ao fazer diferentes escolhas políticas, o governo pode tanto proteger as pessoas em situação de pobreza, ajudar a estimular a recuperação econômica a curto prazo, quanto colocar o Reino Unido no caminho para a sustentabilidade econômica, social e ambiental a longo prazo⁴⁴ (O'HARA apud OXFAM, 2014: 58, tradução nossa)

⁴² Um banco alimentar é uma organização de caridade que distribui alimentos àqueles que não detêm condições financeiras para se alimentar suficientemente.

⁴³ A Oxfam é uma organização que dissemina e atua sob a visão da não inevitabilidade da pobreza.

⁴⁴ The combination in the UK of economic stagnation and public spending cuts is causing substantial hardship to people living in poverty. This amounts to a "Perfect Storm" of falling incomes, rising prices, public service cuts, benefit cuts, a housing crisis, and weak labour rights. By making different political choices, the government can both protect people in poverty and

A crise e as decisões políticas afetaram cada vez mais a população, principalmente as minorias. Logo de início, houve o cancelamento do auxílio educação (*Education Maintenance Allowance*), política que provia um pequeno auxílio financeiro no intuito de encorajar jovens de famílias carentes a continuarem seus estudos, tirando dessas famílias uma adição de renda anual de £1260. No entanto, foi a criação do subsídio do quarto extra que tornou-se o grande símbolo dessa nova era da austeridade britânica.

Este período de austeridade vivido pela Grã-Bretanha, principalmente pela política do subsídio do quarto extra, colocou o território inglês sob os olhos de defensores e agentes internacionais de direitos humanos. Destarte, trouxe a atenção da Relatora Especial para a Moradia Adequada, Raquel Rolnik. Antes de discutirmos os acontecimentos decorridos durante sua visita, levantaremos algumas informações pertinentes para compreendermos quem é e de onde vem esta relatora, assim como no que se sustenta a autoridade e legitimidade que a relatora tem concernente à temática da moradia adequada a ponto de ter recebido um mandato de direitos humanos da ONU.

3.2 A Relatora Especial para Moradia Adequada e o seu Trabalho

Raquel Rolnik⁴⁵ (ver Figura 6), brasileira, graduou-se e tornou-se mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e fez seu doutorado pela *Graduate School Of Arts And Science History Department*, na *New York University* (NYU). Segundo sua página⁴⁶ no site da ONU, Rolnik foi diretora do Departamento de planejamento da cidade de São Paulo (1989-1992), coordenadora de Urbanismo do Instituto Pólis (1997-2002) e secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007).

A especialista já ministrou aulas na Pontifícia Universidade Católica de Campinas e atualmente é docente do curso da graduação e pós-graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP).

help to stimulate economic recovery in the short term, and set the UK on the way towards economic, social and environmental sustainability in the long term.

⁴⁵ Rolnik tem grande participação no cenário da arquitetura e urbanismo no Brasil. Para saber mais, acesse seu site: <https://raquelrolnik.wordpress.com/sobre/>

⁴⁶ Retirado de <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/RaquelRolnik.aspx>

Segundo o seu Currículo Lattes⁴⁷, além de também ter lecionado em outras universidades como professora visitante, no início desta década foi coordenadora de três projetos de extensão: “Conectando pessoas para promover, monitorar e implementar o direito das mulheres à terra e à moradia”, “As Regras do Jogo - Monitorando o impacto de mega eventos esportivos sobre o direito à moradia adequada e à cidade na preparação da Copa 2014 e da Olimpíada de 2016 no Brasil” e “Difundindo práticas e instrumentos operacionais para promover o direito à moradia adequada”.

Figura 6 - Raquel Rolnik



Fonte: imagem retirada do site Terra Livre.

Rolnik foi apontada para o mandato de Relatora Especial para Moradia Adequada e assumiu por dois termos subsequentes, de 2008 a 2011 e 2012 a 2014. Durante os dois períodos, a ex-relatora realizou visitas a diversos países⁴⁸, como: Argélia, Argentina, Ruanda, Israel e Territórios Palestinos Ocupados, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Indonésia. Para compreendermos mais o escopo de atuação da relatora, tomemos como exemplo de temas de missões de averiguação realizados pela relatora quando foi à Argélia e Argentina.

⁴⁷ Para mais informações, acesse: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4781556T6>

⁴⁸ Todas as informações sobre as visitas, incluindo seus relatórios, estão disponíveis em <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx>

Em julho de 2011 a relatora especial foi à Argélia, também a partir de um convite formal do governo, para averiguar problemas de habitação local. Notou-se que nos últimos anos o governo argelino mostrou um grande compromisso no tocante à habitação, assim como que a idéia de moradia é vista pela sociedade local como de caráter fundamental. A grande quantidade de construção de habitações para indivíduos de baixa renda foi igualmente reconhecida e mencionada, no entanto diversos protestos ainda estavam acontecendo nas ruas do país (LANDTIMES, 2011).

Segundo Rolnik (2011), percebeu-se uma falta de abertura para participação direta da população tanto no processo de estabelecimento de atribuições quanto na tomada de decisão. Destarte, os maiores problemas se deram sobre dois aspectos: acessibilidade e custo. Entre outras recomendações, a especialista reforçou a necessidade de democratização da participação popular, com o objetivo de garantir maior acessibilidade e ampliação da capacidade da política responder às diferentes necessidades habitacionais da população, assim como sublinhou a obrigação do governo em buscar medidas de auxílio para proteger indivíduos que estivessem passando por situações de despejos forçados.

Durante os dias 13 e 21 de abril de 2011, Rolnik realizou sua missão na Argentina. A postura do governo adotada em 2003, cujo se sustentava no fato da moradia ser responsabilidade do Estado, foi bem vista pela especialista. No entanto, diversos despejos violentos estavam acontecendo, de maneira que não houvesse medidas de realocação. Segundo a, na época, relatora (2011), a falta de oferta formal de moradia acessível gerou uma grande ocupação informal, de modo que deu espaço a uma multiplicação de assentamentos ao redor do país. Uma vez que a oferta se mostrou baixa – ou melhor, de caráter inacessível – muitas pessoas tiveram apenas a opção de escolher um lugar vazio para habitar. Deste modo, Rolnik apontou a importância de um acompanhamento do governo a partir da implementação de um pacto sócio-territorial que viesse a garantir o direito à moradia a todos.

A especialista, a partir do seu ponto de vista, em todos estes anos de experiência com as discussões relativas ao direito à moradia, aprimorou sua percepção sobre a temática, assim como bem explana em sua entrevista

realizada em 2014 para a Revista Sur, da ONG Conectas, que o conceito de moradia adequada:

[...] não é o direito à casa. Não se trata de quatro paredes e um teto, mas de um lugar no território a partir do qual você pode acessar os demais direitos: o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção, o direito à liberdade de expressão, o direito à não discriminação. É o direito à cidade, no espaço urbano (ROLNIK, 2014: 87).

Para averiguar violações e promover o direito à moradia, a relatora não leva em consideração apenas o seu mandato, mas também faz uso das convenções de direitos humanos. Com base no conceito supracitado e nos dois exemplos de temáticas cobertas por ela – o primeiro, de democratização e acessibilidade à moradia e, o segundo, de moradia informal e despejos forçados –, a relatora não tem como objetivo apenas buscar pelo direito de um lar sobre a cabeça das pessoas, o escopo de sua atuação é mais amplo que isso, é lutar pelo direito dos indivíduos a existirem e usufruírem da cidade e do espaço urbano em seus âmbitos mais variados, como: saúde, proteção, liberdade, entre outros.

De acordo com Rolnik (2014), o uso de diversas abordagens de ganho de visibilidade foram utilizadas por ela durante seu trabalho na relatoria, ações relacionadas com “ganhar as ruas, ganhar os corações e as mentes do cidadão comum”, em busca de dar visibilidade ao tema. A ex-relatora se focou em acontecimentos que estavam em alta na agenda pública, como mega eventos e o direito à moradia. Para além de materiais, guias, um novo site e folhetos, uma medida usada – e também já mencionada no capítulo anterior – foi o *shaming*. Tal medida garantiu que tais temas ganhassem grande conhecimento por parte da população. Um exemplo foi justamente do estudo de caso deste capítulo: o subsídio do quarto extra, que foi uma reação à crise financeira da época.

Após termos delineado brevemente a realidade do período definido de “A Era da Austeridade” na Grã Bretanha, assim como brevemente apresentarmos o histórico da ex-relatora Raquel Rolnik, abordaremos agora o contato entre a especialista e o governo inglês.

3.3 O contato da Relatora Especial para Moradia Adequada e o Governo do Reino Unido

O Reino Unido foi parte de um dos primeiros grupos de países que concederam o convite⁴⁹ de visita ao Sistema de Procedimentos Especiais, mais precisamente, em março de 2001. Porém, seu histórico de visitas data antes mesmo deste período, tendo a região aberto as portas de seu território aos especialistas de direitos humanos desde 1995, sendo, ao todo, palco de 17 missões⁵⁰ de averiguação de violações até o ano de 2015.

Em visita oficial ao Reino Unido de 29 de agosto a 11 de setembro de 2013 a, na época, Relatora Especial para Moradia Adequada examinou a temática da moradia adequada a partir das normas internacionais de direitos humanos. Segundo Rolnik (2014), quando o relator vai a um país, um comunicado de imprensa internacional é emitido. Desta vez, ela disse em entrevista à Revista Sur que a política do quarto extra não seria realmente uma das pautas da sua visita e de seu comunicado a priori. No entanto, como o assunto estava na pauta pública e a população teria acesso ao comunicado de imprensa, Rolnik rapidamente se adaptou à demanda da comunidade. Um ponto que podemos recordar do que já foi discutido é o uso da mídia em busca de visibilidade. Percebemos neste momento uma grande jogada da especialista para colocar sua temática e o trabalho realizado pelos procedimentos especiais diante dos olhos da população - e também da mídia internacional.

Já no tocante à sua estadia, a especialista aponta que tem sempre duas agendas nos países que visita. Uma é sempre organizada pelo governo e outra é organizada com a sociedade civil. Neste sentido, por convite do governo

⁴⁹ Para mais informações sobre os países que concederam o convite aos procedimentos especiais, acesse:

<http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx>

⁵⁰ Relator Especial sobre o Racismo (1995); Relator Especial sobre a Independência de Juizes e Advogados (1997); Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária (1998); Relator Especial sobre o Uso de Mercenários (1999 e 2008); Relator Especial sobre o Direito à Educação (1999 e 2002); Relator Especial sobre o Direito à Liberdade de Opinião e Expressão (1999); Relator Especial sobre os Efeitos Adversos de Produtos Tóxicos e Perigosos e Direitos Humanos (2003); Relator Especial sobre o Direito à Religião (2007); Relator Especial sobre Migrantes (2009); Grupo de Trabalho sobre Descendência Africana (2012); Relator Especial sobre Liberdade de Associação e Assembleia (2013); Relator Especial sobre Moradia Adequada (2013); Relator Especial sobre o Direito à Mulher; Relator Especial para a situação dos Direitos Humanos na Eritreia (2015); Relator Especial sobre a Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de não Recorrência (2015).

central, a relatora visitou, segundo seu próprio relatório⁵¹, as cidades de Belfast, Manchester, Glasgow, Edimburgo e Londres, onde se encontrou com diferentes públicos como acadêmicos, oficiais, representantes de instituições locais de direitos humanos, especialistas em moradia e direitos humanos; e coletou centenas de depoimentos e relatos para entender melhor e averiguar o caso e o impacto da política do subsídio do quarto extra (ROLNIK, 20014). Um exemplo de depoimento, por exemplo, seria o de Carol Robertson quando explicou querer fazer de tudo para permanecer onde criou seus filhos, ao dizer que “isso soa ridículo, mas eu acho que as pessoas vão economizar em eletricidade e usar velas. Não vou deixar minhas luzes acesas. Vou apenas comprar velas.”. Ela acabou ficando com apenas £26 semanais para criar seus filhos, diferente de sua vizinha que, também ao receber menos subsídio, passou a viver com £4. Ela expôs que não existia nenhuma propriedade pequena em Edinburgh e, caso se mudasse para um lugar diferente, não conheceria ninguém (GENTLEMAN, 2013c)

No tocante à averiguação executada pela ex-relatora, e como resultado do processo de relatoria, Rolnik, após sua visita, emitiu seu relatório final. Ela dividiu seu relatório em sete momentos, sendo eles: introdução; normas nacionais e internacionais de direitos humanos; promoção do direito à moradia adequada; a situação atual da moradia e medidas para lidar com ela; impacto da atual situação de moradia e medidas sobre grupos de população específicos; outros assuntos relacionados aos direitos de moradia adequada; conclusões e recomendações.

Inicialmente, Rolnik (2013) começa seu relatório mencionando que a administração do Reino Unido tem – desde 1999 – algumas de suas funções descentralizadas, como as funções de habitação e planejamento. Neste mesmo sentido, tal descentralização ocorre diferentemente em cada lugar, dadas as suas diferenças históricas e administrativas. Assim, ela reconhece que seu relatório poderia ou não “refletir de forma adequada as especificidades de cada administração descentralizada”.

Como pressuposto, a partir do que já discutimos sobre as ações dos relatores, o propósito do relator não é difamar ou meramente atacar o país no

⁵¹ Disponibilizado a partir de 30 de dezembro de 2013, na 25ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

qual realizou sua missão de averiguação. Por isso, a especialista menciona em seu relatório, em sentido histórico, a promoção do direito de habitação por parte do governo britânico. Segundo a ex-relatora, no início do décimo primeiro parágrafo de seu relatório,

O acesso à moradia adequada tem sido uma marca da história das políticas públicas no Reino Unido. Por gerações, mulheres e homens progressivamente deram forma à noção de que uma vida digna inclui acesso a moradia digna e justa[...]⁵² (ROLNIK, 2013, tradução nossa).

Na Primeira Guerra Mundial, o primeiro Ato Nacional de Planejamento Habitacional e Urbanístico (1909) forneceu subsídios para construção de novas casas, assim como na Segunda Guerra Mundial houve um grande aumento de construção em resposta aos danos causados pelos bombardeios. Trazendo para a realidade da época do subsídio do quarto extra, Rolnik (2013) apontou uma considerável lacuna entre o fornecimento e a demanda de habitações, resultado de muitos anos de baixa produção. Em termos voltados para os direitos humanos, a ex-relatora levantou o impacto de tal lacuna na vida daqueles que mais poderiam ser afetados por ela. Foi reconhecida a escassez de habitações sociais e acessíveis. Em abril de 2012, a lista de espera para aquisição de uma cresceu para 81% e o corte nos fundos destinados para habitações sociais foi reduzido em dois terços.

A partir de um levantamento de fatos constituintes à realidade da política, a especialista levantou os impactos da mesma na realidade de diferentes grupos como desabrigados, pessoas com deficiências, doentes e jovens. Para indivíduos e famílias de baixa renda, por exemplo, qualquer alteração de valor ou de recebimento de subsídio afetou de maneira significativa suas vidas. Aponta Rolnik que 6.000 das habitações tiveram seus alugueis atrasados pela primeira vez. Entre suas recomendações, Rolnik deixou clara a necessidade de uma avaliação do impacto da reforma de Bem-Estar e a remoção do subsídio do quarto extra.

Em seu relatório, a especialista esclarece que as averiguações realizadas em sua visita têm, como bem aponta o Manual de Operações, um

⁵² Access to adequate housing has been a hallmark of the history of public policies in the United Kingdom. For generations, women and men have progressively given shape to the notion that a dignified life includes access to decent and fair housing [...]

embasamento nas normas de direitos humanos e convenções que o país em questão ratificou. Deste modo, caberia à portadora de mandato auxiliar o governo a implementar tais normas em seu território, superando violações de direitos humanos e talvez até mesmo prevenindo-o de um conflito de graves proporções. Como exemplo de embasamento que Rolnik se utilizou para criar sua análise sobre este caso, temos que o Reino Unido foi o primeiro país a ratificar a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (1951). A análise da especialista também se sustentou em pontos advindos de outros tratados ratificados pelo Reino Unido, como:

[...] os artigos 2 e 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; artigos 2 e 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; o artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; artigo 2, 4 e 27 da Convenção sobre os Direitos da Criança; e os artigos 5, 9 parágrafo 1, 19 e 28 da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ROLNIK, 2013:3-4, tradução nossa.).

Com base nestes documentos e mecanismos de direitos humanos, em seu pronunciamento final, a relatora recomendou que o “chocante imposto do quarto deve ser suspenso”⁵³ (GENTLEMAN, 2013a tradução nossa), o que causou grande repercussão midiática. A relatora afirmou que considerava ainda que a política era um retrocesso em termos de moradia, pois se apresentava como uma ameaça de violações aos direitos humanos.

Em resposta, o presidente do Partido Conservador britânico e ex-ministro de Habitação, Grant Shapps, em uma entrevista no programa de rádio Today, da BBC, defendeu a política de seu partido com duras críticas à opinião da brasileira, como se segue:

Como é que uma mulher do Brasil - de um país que tem mais de 50 milhões de pessoas vivendo em casas inadequadas - veio aqui (Grã-Bretanha), não conseguiu se reunir com nenhum ministro do governo, com qualquer autoridade do departamento de Trabalho e Aposentadorias, e sequer consegue se referir a essa política pelo nome adequado? (BBC Brasil, 2013)

A declaração de Shapps estabeleceu um clima de tensão entre a relatora e membros do governo, gerando um conflito político. Logo em seguida, Shapps

⁵³ My immediate recommendation is that the bedroom tax is abolished.

escreveu e encaminhou uma carta⁵⁴ ao Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, solicitando uma investigação. Nela, o político acrescenta que “[...] o relatório da Relatora Especial foi influenciado por um viés político, e sugiro que as Nações Unidas retirem as reivindicações [dela] enquanto se aguarda uma investigação completa”. De mesmo modo, o político mencionou que Rolnik não havia se encontrado com ministros relevantes do governo.

No entanto, Jane Connors, chefe do Setor dos Procedimentos Especiais (*Special Procedures Branch*) do ACNUDH se pronunciou, alegando que a relatora especial não havia quebrado nenhuma regra e apontou que as visitas *in loco* são permeadas de regras e procedimentos advindas de um Código de Conduta e de um Manual de Operações de conhecimento dos Estados adotado pelo Conselho de Direitos Humanos (DOMINICZAC, 2013). Ainda afirmou:

ela não é um membro do staff da ONU, nem é responsável ou nomeada pelo secretário-geral, assim como não recebe qualquer compensação para além de um subsídio diário quando envolvida em atividades obrigatórias⁵⁵ (DOMINICZAC apud CONNORS, 2013, tradução nossa).

Uma vez que sua viagem havia sido planejada há meses em consulta com o Governo, não existiria quebra de regras (ITV NEWS, 2013). Segundo a própria notícia publicada pelo *Scottish Human Rights*⁵⁶, demonstra e garante que a especialista também se encontrou com a Comissão de Direitos Humanos Escocesa. De mesmo modo, a especialista “deu detalhes de reuniões sobre a reforma do bem-estar que ela teve com o Departamento de Trabalho e Pensões e o Departamento de Comunidades e Governo Local⁵⁷ (GENTLEMAN apud ROLNIK, 2013b, tradução nossa).

Tais recomendações não tiveram exclusividade no relatório, mas também foram mencionadas durante sua estadia no Reino Unido. Como, por exemplo, em seu pronunciamento final, ao terminar sua missão, a relatora compartilhou

⁵⁴ Para ter acesso e ler a carta integralmente, acesse: <https://www.scribd.com/doc/167313006/MoonBanki>

⁵⁵ She is not a staff member of the UN, is neither accountable to nor appointed by the Secretary-General and does not receive any compensation beyond a daily allowance when engaged in mandated activities.

⁵⁶ Para ter acesso à notícia completa, acesse: <http://www.scottishhumanrights.com/news/latestnews/srvisitSept2013>

⁵⁷ [...] gave details of meetings on welfare reform she had with the Department for Work and Pensions and the Department for Communities and Local Government, as well as meetings with two DCLG ministers.

sua visão e suas análises. No entanto, não esperava a resposta que receberia de Shapps. Segundo ela, em entrevista para a Revista Sur da ONG Conectas, em 2014

A estratégia do governo foi, claramente, a de desqualificar o mensageiro: “*shoot the messenger*”. E como isso foi feito? Aí, operam-se as discriminações históricas. Número um: o fato de eu ser mulher, “a Brazilian woman” [uma mulher brasileira]. Uma mulher! Dois: latino-americana, brasileira. “Como uma mulher latino-americana, brasileira, ousa falar de política de moradia num país como a Inglaterra, vindo ela diretamente das favelas do Brasil? (REVISTA SUR apud ROLNIK, 2014:89)

Entende-se que Shapps se utilizou de um discurso discriminatório, eurocêntrico e machista, no entanto, pode-se também trazer em debate seu conhecimento (ou falta dele) sobre o *status* de um relator internacional. Ao se adereçar à Rolnik enfatizando sua origem, o político desconsidera – ou demonstra desconhecer – a ausência de representatividade política, econômica, social e geográfica que um relator tem, uma vez que sua independência lhe garante fazer declarações a partir de suas percepções em sua capacidade pessoal. Além disso, como indivíduo ativo na política, aparentemente desconhecia que a relatora e o governo estavam negociando a visita há algum tempo (NIFOSI, 2005; ALSTON, 2011; LIMON & PICCONE, 2014; LIMON & POWER, 2014).

Ao considerarmos esta missão de averiguação realizada por Rolnik, em 2013, ao Reino Unido, percebemos que a relação relator-governo resultou em atritos. No entanto, elucidou um ponto interessante: o governo em si teve conhecimento da missão de relatoria da portadora de mandato, assim como lhe auxiliou dentro do país, criando sua agenda e definindo reuniões formais, inclusive. Ao mesmo tempo, um membro do partido de esquerda do próprio governo – até mesmo o próprio partido em si – que reagiu de forma agressiva para com a atuação da relatora. De outro lado, a ex-relatora reconheceu e pediu desculpas por ter se referido ao subsídio como imposto do quarto (BBC, 2013). No entanto, continuou firmemente com sua posição em relação ao fim da medida.

Em seu sentido micro de relação relator-governo, ou seja, em âmbito nacional, a natureza de tensão da relação estabelecida entre a especialista em

moradia adequada e o político do partido de esquerda britânico representou como o governo, formado por diferentes pessoas de vivências, opiniões pessoais e personalidades diferentes, pode responder à voz de um agente externo de direitos humanos que levantou questionamentos sobre sua política. Se levarmos a resistência para com estes especialistas de volta para o meio internacional – ou perspectiva macro –, lembramos que no primeiro capítulo vimos os debates políticos e ideológicos e o uso de *double standards* como utilitários que diversos governos fizeram uso para definirem o significado de violação e violadores de direitos humanos, isto é, muitos Estados, já na tentativa de isentarem-se de acusações e compromissos para com a proteção e promoção dos direitos humanos, modelavam a percepção do que era e não era aceitável.

Quando, no segundo capítulo, trouxemos a discussão sobre as reformas do sistema e a criação do Código de Conduta, percebemos a grande preocupação na época que, entre tantos defensores de direitos humanos, como Alston (2011), Limon e Power (2014), Piccone (2014), demonstraram em relação a estas tentativas de cerceamento da independência e atuação dos procedimentos especiais. No entanto, vimos neste caso, que a chefe do Setor dos Procedimentos Especiais utilizou o próprio Código de Conduta para dar suporte aos procedimentos utilizados por Rolnik em sua missão.

Notamos ainda que a própria tensão deste caso pôde dizer sobre limites do Sistema de Procedimentos Especiais, no sentido de que mesmo que o Estado conceda à especialista portas abertas para sua missão, não lhe garante completa cooperação por parte de todos os membros do governo. Assim, vale mencionar novamente que o grau de desenvolvimento do país não nos permitiu prever o grau de cooperação do governo. Neste sentido, até mesmo pela administração do Reino Unido ter funções descentralizadas, a aceitação das recomendações de Rolnik, ou acompanhamento delas (*follow-up*) também não são garantidos. Isto é, o governo pode não dar seguimento a toda a *expertise* da relatora expressa por seus comentários e seu relatório final.

Portanto, entende-se que, ainda hoje, não há uma maneira de literalmente garantir que os Estados sigam à risca o cumprimento dos tratados de direitos humanos em sua implementação, a não ser, em menor grau, como o uso de ferramentas brandos, como embaraçá-los diante da comunidade internacional,

como o uso do *naming* e do *shaming*. Deste modo, vemos, a partir das diferentes fontes midiáticas do terceiro capítulo deste trabalho, a importância que a mídia teve ao dar visibilidade ao tema, à relatora e ao seu trabalho.

Considerações Finais

No decorrer da pesquisa pudemos perceber que o Sistema de Procedimentos Especiais é uma construção histórica relativamente orgânica. Ele surgiu e se desenvolveu como um processo cuja vida se deu em resposta às violações de direitos humanos ao redor do mundo e também através das relações de negociações entre interesses políticos e pela ascensão de novos temas na agenda de direitos humanos, os quais ganharam relevância no dia-a-dia das pessoas e na agenda internacional mais ampla.

O estudo de caso foi escolhido para levantar a questão de como pode se dar a relação entre relator especial e Estado nacional, até mesmo quando o país envolvido possui características de democracia e desenvolvimento, como a Grã-Bretanha. Neste sentido, a pesquisa aqui apresentada teve como objetivo colocar em discussão o papel do Sistema de Procedimentos Especiais na proteção e promoção de direitos humanos e entender o papel do Estado neste processo, através dos conflitos entre ambos atores que, supostamente, têm o mesmo interesse: de superar e evitar o sofrimento humano.

Mesmo que em sua gênese estes especialistas atuem como sendo a ponta da lança das Nações Unidas, auxiliando tanto a nível local quanto internacional, ainda encontram dificuldades para alcançar um resultado mais efetivo. Como visto durante a pesquisa, embora este sistema de procedimentos especiais tenha passado por reformas internas, existe também o elemento externo para que a mudança ocorra: o grau de cooperação dos Estados. Estes definem efetivamente o impacto do trabalho dos portadores de mandato. São os Estados que tomam a decisão de melhorar as situações de violações de direitos humanos, inclusive de tomar medidas de preveni-las.

Entende-se também que outros agentes como ONGs, Organizações Internacionais, a sociedade civil e outros atores sociais, também participam do processo de constrangimento de atores políticos – os Estados – no sentido de auxiliar, por exemplo, a pressionar e contribuir com opiniões em Conferências internacionais, como ocorreu na Conferência de Viena, com a grande participação de agentes sociais. De outra maneira, consideramos também a participação da sociedade civil e outros atores para a coleta de informações,

que acabam auxiliando o portador de mandato a executar seu trabalho com maior embasamento factual.

Entretanto, percebemos durante o trabalho, por outro lado, que a atuação do Sistema de Procedimentos Especiais tem importância política na medida em que ele dá visibilidade aos problemas e violações de direitos humanos, presta assistência, consultoria e auxílio ao governo, media diferentes agentes – entre sociedade civil e governo –, joga luz em novos temas e problemáticas, contribui com recomendações para garantir a proteção e promoção dos direitos humanos e gera constrangimentos políticos, simbólicos e morais aos Estados ao denunciar violações em seus territórios. São realmente diversas contribuições, porém, vale dizer novamente, que a implementação de fato depende do principal ator responsável por todas as pessoas de seu território: o Estado.

Embora possamos considerar a implementação das mudanças como sendo de responsabilidade final dos Estados, vale lembrar também que muito do potencial de atuação dos relatores e relatoras não se dá apenas a suas atividades, mas também a maneira que eles são reconhecidos: como grandes especialistas em sua temática de atuação. Ademais, a ausência de vínculos políticos e institucionais a Estados garante-lhes a legitimidade de seus discursos, denúncias e recomendações.

Como vimos, no estudo de caso do último capítulo, que o próprio político tinha opiniões divergentes do governo geral, ao responder agressivamente à relatora enquanto o governo havia admitido sua entrada ao país, o que poderia ser feito para diminuir ou evitar repetições deste caso?

Após esta pesquisa, podemos inclusive trazer à reflexão a afirmação tida até então de que o Estado é o responsável pelo impacto do trabalho dos procedimentos especiais e pela superação de violações dos direitos humanos dentro de seu território. Levando em consideração a atitude agressiva de Grant Shapps para com a relatora, levantando questionamentos que demonstraram um desconhecimento sobre o *status* de um procedimento especial, notamos que quando falamos de governo, por vezes consideramos um todo artificial e aparentemente coeso. Porém, a existência do governo e a execução das decisões tomadas não são tidas por diferentes pessoas?

Neste sentido, poderíamos reconsiderar nossa afirmação do responsável ser uma construção apenas artificial, mas também complexa. Destarte, levando em consideração a força de transformação coletiva, não poderíamos dizer que os responsáveis pela superação de violações de direitos humanos são as próprias pessoas, principalmente quando se aglutinam em um grupo de mesmos propósitos?

Neste caso, podemos apontar duas considerações: 1) grupos em posições estratégicas do governo, têm em suas mãos a responsabilidade de tomar decisões, escolher as políticas a serem implantadas, reconhecer seu insucesso, modificar suas ações e, mais do que nunca, pensar no impacto que tais ações podem causar na sociedade, principalmente àqueles que mais serão afetados; 2) a mobilização de atores sociais, como redes transnacionais de movimentos sociais, pode, de alguma maneira, ajudar a influenciar no trabalho do Sistema de Procedimentos Especiais e, se realizado um trabalho de constrangimento do governo em questão, talvez influenciar na tomada de medidas.

Tanto no macro, quanto na perspectiva micro, notamos formas de resistência para com o Sistema de Procedimentos Especiais, desde a ausência de respostas às suas tentativas de comunicações com os governos à abordagem conflitante e direta recebida em solo nacional. Com base na abrangência que a falta de cooperação com estes especialistas de direitos humanos pode se dar, este trabalho, durante seu processo de criação, percebeu seu objetivo não só de responder à pergunta de como se dá a relação relator-governo, mas também de trazer à luz da academia brasileira – e até mesmo da sociedade brasileira em geral – a discussão sobre este objeto de pesquisa que, segundo a bibliografia disponível, ou é fruto de produção estrangeira, ou ainda não faz parte da produção nacional atual, a não ser pelo trabalho dos ex-relatores especiais Paulo Sérgio Pinheiro e Raquel Rolnik.

Assim como a visibilidade dos direitos humanos no dia-a-dia das pessoas veio ganhando forma através de convenções, mecanismos e documentos, o reconhecimento da existência e da atuação destes especialistas no cenário internacional e nacional também está em processo de construção. Torná-los acessíveis e promover ambientes de debate sobre os direitos humanos pode trazer respostas para melhorar a cooperação entre relatores e

Estados nacionais com o objetivo último de, em algum momento, alcançar a superação de toda forma de violação de direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSTON, P. Hobbling the Monitors: Should U.N. Human Rights Monitors be Anccountable? **Harvard International Law Journal**, v. 52, n.2, 2011. Disponível em: < http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/07/HILJ_52-2_Alston1.pdf> Acessado em: 05 set, 2015.

BBC BRASIL: Político britânico cita moradia no Brasil para criticar relatora brasileira da ONU. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/09/130911_moradia_grabretanha_dg.shtml>. Acessado em: 02 fev. 2014.

CHORLEY, M. Tory fury at 'loopy Brazilian leftie' United Nations official who launched 'political' attack on government welfare reforms. Mail Online. 2013. Disponível em <www.dailymail.co.uk/news/article-2417075/Tory-fury-UN-official-Raquel-Rosnik-launched-political-attack-bedroom-tax-reforms.html> Acessado em: 10 de abr, 2016.

Dailymail: Tory fury at 'loopy Brazilian leftie' United Nations official who launched 'political' attack on government welfare reforms. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2417075/Tory-fury-UN-official-Raquel-Rosnik-launched-political-attack-bedroom-tax-reforms.html>> Acessado em: 03 fev, 2014.

DOMINICZAK, Peter. UN stands by 'bedroom tax' protester after Shapps complaint. The Telegraph. 2013. Disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/10338137/UN-stands-by-bedroom-tax-protester-after-Shapps-complaint.html>> Acessado em 5 de mar, 2016.

DUNN, T. UN slap down Brazilian who blasted 'bedroom tax'. The Sun. 2013. Disponível em <www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/politics/5162748/un-slap-down-bedroom-tax-raquel-rolnik.html> Acessado em: 10 de abr, 2016.

GENTLEMAN, Amelia.'Shocking' bedroom tax should be axed, says UN investigator: Housing expert Raquel Rolnik says policy could constitute a violation of the human right to adequate housing. The Guardian. 2013. Disponível em <<http://www.theguardian.com/society/2013/sep/11/bedroom-tax-should-be-axed-says-un-investigator>> Acessado em 05 de fev, 2016.

_____.Grant Shapps accuses United Nations housing rapporteur of political bias. The Guardian. 2013. Disponível em

<<http://www.theguardian.com/society/2013/sep/11/bedroom-tax-housing-benefit>> Acessado em 05 de fev, 2016.

———.UK's bedroom tax and housing crisis threaten human rights, says UN expert. The Guardian. 2013. Disponível em <<http://www.theguardian.com/society/2013/sep/11/bedroom-tax-housing-crisis-rolnik>> Acessado em 05 de fev, 2016.

HERNANDEZ, M. II Conferência Mundial para os Direitos Humanos de Viena, 1993: dissensos e consensos. 2007. 96 f. Monografia apresentada na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista para obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

INTERNATIONAL REHABILITATION COUNCIL FOR TORTURE VICTIMS. Engaging with UN Human Rights Mechanisms: an introduction. 2013

KAUFMAN, R; WARD, J. Using Human Rights Mechanisms of the United Nations to Advance: Economic Justice. **Clearinghouse REVIEW Journal of Poverty Law and Policy**, p 259-267, 2011. Disponível em: <http://www.law.columbia.edu/ipimages/Human_Rights_Institute/Clearinghouse%20Article.pdf> Acessado em: 20 jan, 2016.

LIMON, M.; POWER, H. History of the United Nations Special Procedures Mechanism: origins, evolution and reform. Universal Rights Group, p. 1-18, 2014. Disponível em: <http://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2015

Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council, 2008. Disponível em:<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_2008.doc> Acessado em: 01 fev. 2014

NATIONAL HOUSING FEDERATION. Bedroom Tax. Disponível: <http://www.housing.org.uk/policy/welfare-reform/bedroom-tax/> Acesso em: 9jul. 2014.

O'HARA, M. Austerity Bites: A journey to the sharp end of cuts in the UK. **The Policy Press University of Bistol**, 2014.

PICCONE, T. Catalysts for Rights: The Unique Contribution of the UN's Independent Experts on Human Rights. **The Brookings Institute**, 2010.

PICCONE, T; LIMON, M. Human Rights Special Procedures: determinants of influence: Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts. Brookings Institution Press, 2014.

PINHEIRO, P. Being a Special Rapporteur: a delicate act. **International Journal of Human Rights**, v. 15, n.2, p.162-171.

ROLNIK, R. É hora de democratizar as políticas de habitação na Argélia. 2011. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/07/19/e-hora-de-democratizar-as-politicas-de-habitacao-na-argelia/>> Acessado em 10 de abr, 2016.

———. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik. 30 Dez. 2013. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_54_Add.2_ENG.DOC> Acessado em 20 mar. 2014.

———. Entrevista: Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v 11, n.20, 2014.

Revista Veja: Governo britânico volta a criticar relatório da brasileira Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/governo-britanico-volta-a-criticar-relatorio-da-brasileira-raquel-rolnik>> Acessado em: 02 fev. 2014.

SILVA, M. O Conselho De Direitos Humanos Das Nações Unidas: Seis Anos Depois. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v 10, n.18, 2013.

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, ano 5, n. 9, 2008.

SUBEDI, Surya. Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs. **Human Rights Quarterly**, v.33, p. 201-228, 2011.

The Guardian: Ministers savage UN report calling for abolition of UK's bedroom tax. Disponível em <<http://www.theguardian.com/society/2014/feb/03/ministers-savage-un-report-abolition-bedroom-tax>> Acessado em: 03 fev. 2014.

UNITED NATIONS. 2006. Statement by High Commissioner for Human Rights to Last Meeting of Commission on Human Rights. Comunicado à imprensa. Disponível em: <http://www.wunrn.com/news/2006/03_26_06/033106_un_high.htm> Acesso em 02 fev. 2014.

UN Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of Human Rights. The Human Rights Council, 2007.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Fact Sheet No. 27, Seventeen Frequently Asked Questions about United Nations Special Rapporteurs, Abril 2001, v. 27, disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/479477450.html>> Acesso em: 05 fev, 2014.

UN News Centre: Annan calls on Human Rights Council to strive for unity, avoid familiar fault lines. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20770#.UvJ36PldV3I>> Acesso em: 03 fev. 2014.