

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS,
CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS
DA ONU À LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DOS DIREITOS
HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAROLINE BASTOS DE PAIVA BORGES

**JOÃO PESSOA/PB
2014**

CAROLINE BASTOS DE PAIVA BORGES

**A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS
DA ONU À LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DOS DIREITOS
HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Teoria e História dos Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi.

JOÃO PESSOA/PB
2014

CAROLINE BASTOS DE PAIVA BORGES

**A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS
DA ONU À LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DOS DIREITOS
HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Teoria e História dos Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi.

JOÃO PESSOA/PB
2014

CAROLINE BASTOS DE PAIVA BORGES

**A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS
DA ONU À LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DOS DIREITOS
HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Teoria e História dos Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Tosi.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Prof. Dr. Sven Peterke

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Jr.

JOÃO PESSOA/PB
2014

“Onde, afinal, começam os direitos humanos? Em pequenos lugares próximos de casa – tão próximos e tão pequenos que não aparecem em nenhum mapa. Nas vizinhanças onde moram as pessoas, nas escolas que frequentam, na fábrica, fazenda ou escritório onde trabalham. Esses são os lugares onde cada homem, mulher ou criança busca a justiça, a igualdade de oportunidades e a dignidade sem discriminação. Ao menos que esses direitos tenham significado nesses locais, eles não terão qualquer significado em nenhum outro lugar”. (Eleanor Roosevelt)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me amparar nos momentos difíceis, me dar força para superar as dificuldades, mostrar os caminhos nas horas incertas e me suprir em todas as minhas necessidades.

À minha mãe Isabel, por sua compreensão, cuidado, paciência e amor sem reservas. Ao meu pai Alci, por sua dedicação incondicional, incentivo, e por me mostrar a nobre função da pesquisa, sempre me provocando a pensar criticamente e a perseguir meus sonhos com coragem e empenho. À minha irmã Cristine, pelo companheirismo, alegrias e carinho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da UFPB e à CAPES, pela oportunidade de vivenciar uma boa experiência de interdisciplinaridade. A interação com as demais áreas, além do Direito, foi fundamental para a ampliação dos conhecimentos e construção desta dissertação.

Ao meu orientador, professor Giuseppe Tosi, pela confiança em mim depositada, pela paciência, por suas constantes demonstrações de sabedoria e humildade e por suas valiosas contribuições para este trabalho.

Ao professor Sven Peterke, pelos ensinamentos no estágio docente, sua seriedade e compromisso com a docência são inspiração em meu crescimento profissional.

Aos professores Luciano Mariz Maia e Sven Peterke, por seus conhecimentos e sugestões iluminadoras durante a qualificação, essenciais para o aprimoramento e condução desta dissertação;

Aos meus colegas da primeira turma do mestrado do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, por me acolherem com generosidade, amizade e carinho.

RESUMO

O Brasil é reconhecido positivamente por suas importantes contribuições no processo de construção da normativa internacional de promoção e proteção dos direitos humanos. Participou ativamente do processo de elaboração da Declaração Universal e dos principais Pactos e Convenções Internacionais de Direitos Humanos. É portador de expressivo prestígio internacional neste campo, ao ser considerado confiante interlocutor multilateral. Ademais, a política externa brasileira passou a ser regida, desde 1988, por uma Constituição Federal inovadora, a qual estabelece, dentre outros, que as relações internacionais brasileiras devem ser submetidas ao princípio da prevalência dos direitos humanos, os quais, por legítima força constitucional, impõem-se sobre quaisquer outros interesses, ainda que também legítimos. Neste contexto, o Brasil passou a integrar o Conselho de Direitos Humanos da ONU a partir de sua instituição, em 2006. A presente dissertação tem como principal objetivo analisar a postura brasileira junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, durante o período de 2006 a 2011, os primeiros dois mandatos do Brasil neste órgão multilateral. A questão central é: a atuação da política externa brasileira no Conselho encontra-se em sintonia com o princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais? Parte-se da hipótese de que, apesar de evidenciadas contradições na postura brasileira no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, especialmente quanto aos votos do Brasil diante de situações de violações de direitos humanos em países específicos, sua atuação corresponde, em parte, às exigências do princípio supracitado. Nesta direção, estruturou-se a presente dissertação em quatro capítulos. No primeiro capítulo, trata-se de apresentar uma descrição histórica da atuação do Brasil no processo de construção do Sistema Global de proteção e promoção dos direitos humanos, além de apresentar os principais desafios do Brasil para promover a efetivação, internamente, dos direitos que ajudou a construir. No segundo capítulo, busca-se descrever o Conselho de Direitos Humanos da ONU, suas características, sua configuração institucional, suas atribuições e composição, bem como seus métodos de trabalho, objetivando-se contextualizar a atuação brasileira. No terceiro capítulo, apresenta-se o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, o qual servirá de *lente* a partir da qual a atuação do Brasil no Conselho será analisada, para, em seguida, analisar a atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos durante a vigência de seus mandatos (2006 a 2008 e 2009 a 2011), especialmente quanto à sua participação nas votações referentes à adoção de novas normas internacionais de direitos humanos, à situação dos direitos humanos em países específicos, nas sessões especiais, nas sessões de revisão periódica de outros países, bem como as iniciativas brasileiras no Conselho. A metodologia utilizada é essencialmente bibliográfica-documental, baseada em publicações sobre a temática, bem como na análise das atas das sessões do Conselho, em Genebra.

PALAVRAS - CHAVE: Direitos humanos. Sistema Global. Conselho de Direitos Humanos da ONU. Política externa. Brasil.

ABSTRACT

Brazil is positively acknowledged for their important contributions in the construction of the international rules of promotion and protection of human rights. Participated actively in the process of drafting the Universal Declaration and the Covenants and Conventions major Human Rights. It bears significant international reputation in this field to be considered confident multilateral interlocutor. Moreover, Brazil's foreign policy has become governed since 1988 by an innovative Federal Constitution, which establishes, among others, that the Brazilian international relations must be submitted to the principle of the primacy of human rights, which, by legitimate constitutional power impose themselves on any extra interests would also legitimate. In this context, Brazil joined the Human Rights Council of the UN from its establishment in 2006. This thesis aims to analyze the Brazilian position with the Human Rights Council of the UN, during the period 2006 to 2011, the first two terms of Brazil this multilateral body. The central question is the role of Brazilian foreign policy at the Council is in line with the principle of the primacy of human rights in international relations? Parties and the hypothesis that, despite evident contradictions in the Brazilian position within the Human Rights Council, especially as the votes of Brazil in situations of human rights violations in specific countries, their performance is measured, in part, to the demands of the above principle. In this direction, was structured this thesis into four chapters. In the first chapter, it is to present a historical overview of Brazil's role in the construction of the Global System for protection and promotion of human rights process, and present the main challenges in Brazil to promote the realization internally rights that helped building. In the second chapter, we seek to describe the Human Rights Council of the UN, its features, its institutional setting, its responsibilities and composition as well as its working methods, aiming to contextualize the Brazilian performance. The third chapter presents the constitutional principle of the primacy of human rights in international relations, which serve as a lens from which the role of Brazil in the Council will be analyzed, to then analyze the performance of Brazil in the Council human rights for the duration of their terms (2006-2008 and 2009-2011), especially regarding their participation in votes related to the adoption of new international human rights, the human rights situation in specific countries, the special sessions in periodic review sessions from other countries, as well as Brazilian initiatives in the Council. The methodology used is essentially bibliographic and documentary, based on publications on the subject, as well as the analysis of the minutes of Council meetings in Geneva.

KEY - WORDS: Human Rights. Global system. Human Rights Council of the UN. Foreign policy. Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1.O BRASIL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ONU.	15
1.1 O surgimento do Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos, sua base fundante e sua finalidade	17
1.2 O Sistema Global de proteção dos direitos humanos e a participação do Brasil.....	19
1.3 O corpo normativo do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil	20
1.4 A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos pelo Brasil.....	35
1.5 O Brasil e os principais organismos e mecanismos do Sistema Global	37
2. O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU	55
2.1 A Comissão de Direitos Humanos da ONU.....	55
2.2 O Conselho de Direitos Humanos da ONU.....	60
3. A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU	74
3.1 O princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.....	74
3.2 O período e o método de análise	78
3.3 A análise temática	78
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

Parece consenso que uma das principais conquistas da humanidade consiste no processo de reconhecimento de que a proteção e a promoção dos direitos humanos são pilares de sustentação de toda a comunidade internacional. Este longo processo, ainda em curso, foi desenvolvido com a instituição da Organização das Nações Unidas - ONU, mediante a proclamação da Carta das Nações Unidas, em 1945¹. Desde então, o propósito de “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”², desenvolveu e consolidou importantes conquistas.

Em reforço vigoroso a este propósito, proclamou-se, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, “como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”, reafirmando “sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade dos homens e das mulheres”³. Nesta direção, um complexo de normas internacionais gerais e específicas de proteção e promoção dos direitos humanos foi construído desde então e um Sistema Global de Proteção foi progressivamente desenvolvido e aperfeiçoado para que os propósitos da ONU, neste âmbito, fossem concretizados.

Foi neste contexto de busca por um melhor desempenho e uma maior eficiência no contínuo processo de promoção e proteção dos direitos humanos que se projetou inicialmente a Comissão de Direitos Humanos, em 1946, e posteriormente o Conselho de Direitos Humanos da ONU, em funcionamento desde 2006. Cenário e palco de diversificados atores que interagem num complexo e tenso jogo de relações internacionais, o Conselho esforça-se para superar suas limitações e potencializar-se como espaço de construção coletiva capaz de promover e proteger os direitos humanos no âmbito global.

O Brasil, nesta perspectiva, é reconhecido positivamente por suas importantes contribuições no processo de construção da normativa internacional de promoção e proteção dos direitos humanos. Participou ativamente do processo de elaboração da Declaração Universal e dos principais Pactos e Convenções Internacionais de Direitos Humanos, principalmente após seu ciclo ditatorial. E confirmou seu expressivo prestígio internacional

¹ Antecedentes às Nações Unidas serão registrados logo no primeiro capítulo desta dissertação.

² ONU. Carta das Nações Unidas, artigo 1, item 3. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em www.direitoshumanos.usp.br

³ ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, preâmbulo. idem

neste campo ao ser escolhido por unanimidade, sem haver se candidatado, para a Presidência do Comitê de Redação da Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos (1993).

Ademais, a política externa brasileira passou a ser regida, desde 1988, por uma Constituição Federal inovadora, a qual estabelece, dentre outros, que as relações internacionais brasileiras devem ser submetidas ao princípio da prevalência dos direitos humanos, os quais, por legítima força constitucional, impõem-se sobre quaisquer outros interesses, ainda que também legítimos.

Neste contexto, importa analisar a postura brasileira no campo de atuação junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, durante o período de 2006 a 2011, os primeiros dois mandatos do Brasil neste órgão multilateral. A atuação da representação brasileira encontra-se em sintonia com o princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais? Ou o Brasil tem ignorado ou eventualmente negligenciado tal princípio na condução de sua política internacional sob argumentos de conveniência política? Há uma contradição entre a atuação do Brasil no âmbito interno e no âmbito internacional com relação à promoção dos Direitos Humanos?

Supostas contradições na postura brasileira no âmbito do Conselho de Direitos Humanos têm sido apontadas por diversos observadores críticos, especialmente quanto aos votos do Brasil diante de situações de violações de direitos humanos em determinados países e podem repercutir negativamente em sua reputação perante a comunidade internacional e em sua legitimidade diante de seus nacionais.

De um lado, o Brasil propõe-se a cumprir metas voluntárias e reordenar-se para efetivar as recomendações que lhe são dirigidas por Estados-membros, por ocasião das revisões periódicas a que se tem submetido no Conselho, comprometendo-se, sem vacilações, com a promoção e proteção dos direitos humanos, internamente. De outro lado, não raras vezes, se expressa supostamente vacilante, contraditório e tímido ao isentar-se ou omitir-se, em seus votos naquele órgão, em condenar e repudiar situações que agridem os direitos humanos, externamente, em outros países.

Neste sentido, a presente pesquisa pretende apresentar uma análise descritiva da atuação do Brasil perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU e, conseqüentemente, verificar se sua postura neste órgão encontra-se em harmonia com o princípio constitucional que impõe a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

Nesta direção, estruturou-se a presente dissertação em três capítulos. No primeiro capítulo, trata-se de apresentar uma descrição histórica da atuação do Brasil no processo de construção do arcabouço normativo internacional de proteção e promoção dos direitos

humanos, bem como a incorporação desta normativa internacional em sua estrutura normativa interna. Busca-se demonstrar o prestígio internacional que o Brasil conquistou ao colaborar ativamente no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, apesar de seu longo e gravoso ciclo ditatorial. Busca-se também apresentar os principais desafios do Brasil para promover a efetivação, internamente, dos direitos que ajudou a construir.

No segundo capítulo, busca-se descrever o Conselho de Direitos Humanos da ONU, suas características, sua configuração institucional, suas atribuições e composição, bem como seus métodos de trabalho, objetivando-se contextualizar a atuação brasileira. Importa registrar, desde logo, que os dois primeiros capítulos buscam apresentar o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, porque nele foram desenhadas as principais normas gerais e mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito global; também buscam apresentar o ator principal – o Brasil – em uma descrição histórica de sua atuação neste Sistema Global, além do cenário de sua atuação – o Conselho de Direitos Humanos da ONU – informações mínimas consideradas necessárias para uma melhor compreensão da análise desenvolvida no capítulo focal. Entende-se que sem o conhecimento prévio, mais detalhado, dos contextos históricos da atuação brasileira no campo dos direitos humanos, e sem uma descrição histórica do processo de instituição do Conselho de Direitos Humanos da ONU, a análise proposta no capítulo focal restará prejudicada, uma vez que desconectada do processo histórico que conduziu o Brasil ao Conselho.

No último capítulo, apresenta-se o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, tal como disposto no art. 4º, II, da Constituição Federal, o qual servirá de *lente* a partir da qual a atuação do Brasil no Conselho será analisada. Qual o grau de cogência deste dispositivo e que características e posturas ele exige da política externa brasileira, em sua atuação no Conselho de Direitos Humanos da ONU, para sua concretização? A partir deste referencial, a atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos será analisada mediante a identificação de seus votos nas principais sessões do Conselho, durante a vigência de seus mandatos (2006 a 2008 e 2009 a 2011), especialmente sua participação nas votações referentes à adoção de novas normas internacionais de direitos humanos, à situação dos direitos humanos em países específicos, nas sessões especiais, nas sessões de revisão periódica de outros países, bem como as iniciativas brasileiras no Conselho.

Espera-se, deste modo, colaborar para que a sociedade brasileira conheça e participe, mais diretamente, de forma organizada, do processo de desenvolvimento da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, bem como da construção das políticas públicas de

promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito nacional, à luz da dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

1. O BRASIL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ONU.

[...] A luta pelos direitos humanos é contínua, densa, dura, penosa, contraditória, plural, diferente, realizadora e possibilitadora. É uma história de sucessos e fracassos. De descobertas, invenções, adaptações, experimentações em face das aventuras da razão e das emoções humanas [...] é uma longa história de caminhadas estabelecidas em espaços e tempos em que nos foram dados viver, aprender, educar e transformar o mundo, através da vontade, dos desejos, dos conhecimentos, das ciências, das tecnologias, das culturas e saberes dotados e situados diante de nossos sentimentos e compreensões. (WILSON, Pedro, 1997)

Considera-se consenso a ideia de que os direitos humanos constituíram-se como paradigma da dignidade humana com o advento da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945 e pelo processo de desenvolvimento de um Sistema Global de proteção dos direitos humanos, construído a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Importa também registrar que a internacionalização dos direitos humanos tem fontes históricas que antecedem o nascimento da ONU, sendo as principais o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Direito Humanitário (especialmente as Convenções de Genebra de 1864 a 1949) porque elevou ao *status internacional* a proteção humanitária em casos de guerra, regulamentando juridicamente, em âmbito internacional, o emprego da violência nos conflitos armados, impondo limites, nestes casos, à liberdade e à autonomia dos Estados conflitantes, indicando, assim, o caminho que os direitos humanos, mais tarde, deveriam trilhar, alcançando amplitude universal (SCHAFRANSKI, 2003).

A Liga das Nações (1919-1946), instituída logo após a Primeira Guerra Mundial, além de buscar a promoção da paz e da cooperação internacionais, também expressou, ainda que de forma genérica, disposições referentes aos direitos humanos, reforçando, nestes termos, a necessidade de relativizar a soberania dos Estados. E a OIT – Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, igualmente criada logo após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo, dentre outros, de regular as condições de trabalho no âmbito internacional, também constitui fonte histórica importante do processo de internacionalização dos direitos humanos, uma vez que, desde sua fundação, em 1919, promulgou centenas de convenções

internacionais objetivando a promoção e proteção da dignidade da pessoa humana no mundo do trabalho, em âmbito mundial (PIOVESAN, 2006).

Godinho (2006, p.2), exemplificando a colaboração da Liga das Nações e da OIT neste processo, confirma:

Como exemplo pode-se citar a criação e o funcionamento da Liga das Nações, ainda em 1919, a qual, na promoção da paz e da segurança mundial, estabeleceu compromissos internacionais e de execução coletiva, que ultrapassaram os interesses exclusivos dos Estados singulares. No mesmo sentido, a Organização Internacional do Trabalho, ao estabelecer padrões globais mínimos para as condições de trabalho, semeou a ideia de que determinados valores ligados à dignidade humana devem ser respeitados por se encontrarem acima da jurisdição doméstica dos Estados. A mesma ideia encontra-se, ainda, no cerne do desenvolvimento das normas de direito humanitário, as quais, desde logo, demonstraram haver limites claros à atuação autônoma e livre dos Estados.

Nesta direção, pode-se afirmar que o processo de internacionalização dos direitos humanos foi influenciado significativamente por essas três fontes históricas, as quais demarcaram o início do fim da soberania estatal absoluta e intocável (sistema westfaliano), onde os Estados eram considerados os únicos sujeitos de direito internacional público, fazendo surgir os primeiros delineamentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Importa destacar que a Segunda Guerra Mundial foi o fato histórico impulsionador decisivo para o surgimento e a consolidação de um Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos. Nesta perspectiva, Piovesan (2011, p. 176) registra que “a internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo”.

No entanto, é com o nascimento da ONU, pela Carta das Nações Unidas, que o processo de internacionalização dos direitos humanos é irreversivelmente desencadeado e os direitos humanos auferem *status* internacional. Neste sentido, o principal objetivo deste primeiro capítulo é apresentar o processo de desenvolvimento do sistema global de promoção e proteção de direitos humanos, seus principais instrumentos normativos, demonstrando-se que a pauta dos direitos humanos sempre esteve presente na agenda da ONU, desde sua instituição.

Pretende-se ainda apresentar a participação do Brasil nos contextos de elaboração das principais normas gerais primárias de direitos humanos no âmbito da ONU, conferindo-se a participação ativa do Brasil nos processos de construção do Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos, como ator propositivo, postura que deve afiançar sua atuação

perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU, objeto focal desta dissertação.

1.1 O surgimento do Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos, sua base fundante e sua finalidade.

Conforme já registrado, a Segunda Guerra Mundial foi o fato histórico decisivo do surgimento e da consolidação de um Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos. A hecatombe da Segunda Guerra Mundial é descrita em diversos e diferentes relatos, os quais buscam desvelar as atrocidades cometidas contra milhões de pessoas⁴. Comparato (2005, p. 209) também colabora neste sentido ao registrar que:

Calcula-se que 60 milhões de pessoas foram mortas durante a 2ª guerra mundial, a maior parte delas civis, ou seja, seis vezes mais do que o conflito do começo do século, em que as vítimas, em sua quase totalidade, eram militares. Além disso, enquanto a guerra do início do século provocou o surgimento de cerca de 4 milhões de refugiados, com a cessação das hostilidades na Europa, em maio de 1945, contavam-se mais de 40 milhões de pessoas deslocadas, de modo forçado ou voluntário, dos países onde viviam em meados de 1939.

Hidaka (2002, p. 24) também confirma que:

A Segunda Guerra Mundial fez mais vítimas, custou mais dinheiro e provocou maiores mudanças no mundo do que qualquer outra guerra de que se tem notícia. Desde o ataque à Polônia em 1939 até o fim da guerra, em setembro de 1945, o mundo testemunhou o início da era atômica e a dizimação de um número incontável de seres humanos, na sua maioria civis, estimados em mais de 55 milhões, o que significou a ruptura da ordem internacional com os direitos humanos, notadamente pela frustração do objetivo de manter a paz mundial e pelo tratamento cruel dispensado aos prisioneiros de guerra. Durante este período, a violação aos direitos humanos foi tamanha que, com o seu fim, as pessoas foram como que obrigadas a voltar sua atenção para o tema.

Indubitavelmente, a segunda guerra mundial havia deixado um legado de horror e de completo aniquilamento e aviltamento da dignidade humana. A comunidade internacional ansiava por respostas capazes de superar a doutrina racista da “pureza ariana” e suas

⁴ Rémond (1993, p. 128), por exemplo, apresenta um balanço macabro consequente das vitimizações da horrenda guerra: “Não sabemos, por exemplo, com certeza, a quanto montam as perdas da União Soviética: 17 ou 20 milhões? Em certo sentido, isso pouco importa. O que conta e deve estar presente ao espírito é que um décimo, mais ou menos, da população russa pereceu entre 1941 e 1945. Se adicionarmos as perdas civis produzidas pelos bombardeios, pelas execuções, pela deportação, pela fome e pela perseguição racial às baixas militares, a Polônia perdeu, aproximadamente, um quarto de sua população, obra de 6 a 7 milhões de habitantes. Na Iugoslávia, é também por milhões que se enumeram as vítimas da guerra. Ao todo, uns 50 ou 60 milhões de seres vivos desapareceram durante a guerra de 1939 – 1945”.

consequentes ações genocidas e reconstruir os direitos humanos como paradigma axiológico que nortearia a reconstrução dos vínculos éticos suprimidos.⁵ Neste sentido, Piovesan (2006, p. 117) destaca:

Nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.

Schafranski (2003, p. 40) igualmente enfatiza que:

Ao emergir da segunda guerra mundial, após três lustros de massacres e atrocidades, iniciado com o fortalecimento do totalitarismo estatal dos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos.

Foram os horrores perpetrados durante os flagelos da Segunda Guerra mundial que forneceram e produziram as razões e as bases históricas geradoras de um Sistema Global de proteção dos direitos humanos em âmbito universal, cuja finalidade essencial é assegurar a todas pessoas, de qualquer nacionalidade, inclusive apátrida, “e independentemente da jurisdição em que se encontre, os meios de defesa contra os abusos e desvios de poder praticados por qualquer Estado e a correspondente reparação quando não for possível prevenir a lesão” (ABRANCHES, 2004, p.25) e, neste sentido, promover a efetiva concretização da plena eficácia dos direitos humanos em uma perspectiva internacional/universal.

Os direitos humanos passam mesmo a ser importantes na agenda internacional com o advento da *Carta das Nações Unidas*, em 1945, bem como com a promulgação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em 1948, pelas quais os direitos humanos passaram a ter atenção central na pauta internacional. Neste sentido, Cançado Trindade (2000, p. 23) afirma que:

O processo de generalização da proteção dos direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da segunda guerra mundial.

⁵ O extermínio deliberado destes milhões de pessoas encontra-se exposto no discurso de Hitler: “Se eu envio a fina flor do povo alemão para o inferno da guerra sem sentir piedade pelo derramamento do precioso sangue alemão, sem dúvida tenho o direito de suprimir milhões de seres de uma raça inferior que prolifera como piolhos” (RÉMOND, 1993, p. 130).

Nesta direção, a ONU iniciou um processo de desenvolvimento de um complexo de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para promover o respeito aos direitos humanos em todos os países, no âmbito mundial (BILDER, *apud* PIOVESAN, 2006, p.6), buscando-se regular a promoção e a proteção universais da dignidade da pessoa humana. Afinal, como anuncia Amorim (2007, p. 13):

É nas Nações Unidas que ressoam, desde 1946, as visões nacionais sobre como a comunidade internacional deve agir para impedir a guerra, tragédia que está na origem da criação da ONU. Ali se articulam consensos legitimadores de temas com crescente impacto sobre a vida cotidiana das pessoas, como as questões referentes ao meio ambiente, aos direitos humanos, à proteção de grupos vulneráveis e à promoção do desenvolvimento econômico e social.

Nasce, neste contexto, um Sistema Global de promoção e proteção de direitos humanos.

1.2 O Sistema Global de proteção dos direitos humanos e a participação do Brasil

O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, também chamado de Sistema da ONU/Sistema ONU⁶ ou de Sistema Universal, uma vez que seus princípios iluminam, inspiram e influenciam o surgimento dos demais instrumentos normativos posteriores, tem como fonte normativa imediata a Carta das Nações Unidas de 1945, a qual estabelece que os Estados-partes devem promover a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e demarca o início do processo de universalização dos direitos humanos.

Referindo-se à ONU como vetor de promoção dos direitos humanos, Comparato (2005, p. 210) esclarece que “as Nações Unidas nasceram com a vocação de se tornarem a organização da sociedade política mundial, à qual deveriam pertencer, portanto, necessariamente, todas as nações do globo empenhadas na defesa da dignidade humana”. Hidaka (2002, p. 26) também confirma que:

⁶ O Sistema Global é integrado à estrutura da ONU, cujos órgãos principais são: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho Econômico e Social e o Secretariado. A Assembleia Geral é o órgão máximo da ONU, formado por todos os membros das Nações Unidas, tendo a função de fazer recomendações sobre questões que sejam objeto da Carta de 1945, inclusive legislar sobre direitos humanos. A Corte Internacional de Justiça é o órgão judicial da ONU, dispondo tanto de jurisdição contenciosa, como de jurisdição consultiva. O Conselho de Segurança, por sua vez, tem como missão a manutenção da paz e da segurança internacional. É integrado por cinco membros permanentes (França, Rússia, China, Estados Unidos e Reino Unido) e dez membros não permanentes, estes eleitos para um mandato de dois anos. O Conselho Econômico e Social tem como objetivo a promoção de ações de cooperação em questões sociais, econômicas e culturais, incluindo os direitos humanos. É composto de 54 membros, eleitos para um mandato de 03 anos. O Secretariado Geral é o principal órgão administrativo da ONU, sendo, atualmente, ocupado por Ban Ki-moon, da República da Coreia. Sobre outros organismos da ONU: www.un.org

A ONU nasceu com diversos objetivos, como a manutenção da paz e da segurança internacionais; o alcance da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural; assim como a proteção internacional dos direitos humanos, entre outros. Inaugura-se, então, uma nova ordem internacional, preocupada não só com a manutenção da paz entre os Estados, mas também em grande escala com a promoção universal dos direitos humanos.

O Brasil é membro fundador da ONU e participou ativamente de seu processo de institucionalização. Sardenberg (2013, p. 85) confirma que “na fase final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil esteve representado nas negociações que culminaram com a adoção da Carta de São Francisco, que estabeleceu as Nações Unidas”. Corrêa (2007, p. 21) experiente diplomata brasileiro, também destaca que:

A diplomacia brasileira é parte original desse que se tornou o grande projeto coletivo da sociedade internacional no Século XX. Membro fundador da Organização, o Brasil sempre atribuiu à ONU um papel central na formulação e na execução de sua política externa. A qualidade de Estado-Membro ativo e plenamente participante da ONU tornou-se parte indissociável da personalidade internacional do Brasil.

E nesta direção foi se desenvolvendo um conjunto normativo internacional de proteção dos direitos humanos.

1.3 O corpo normativo do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil

O Sistema da ONU é integrado por instrumentos normativos *gerais* e *especiais* e por organismos e mecanismos de vigilância, supervisão, monitoramento e fiscalização dos direitos humanos. Os instrumentos normativos *gerais* são principalmente aqueles que integram a chamada *Carta Internacional de Direitos Humanos*, que é composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). São chamados de *gerais* porque endereçados a toda e qualquer pessoa humana, indistintamente.

Além destes, também compõem o conjunto normativo do Sistema Global as diversas Convenções Internacionais, estas consideradas como instrumentos normativos *especiais*, portanto não gerais, porque voltadas, “fundamentalmente, à prevenção da discriminação ou à proteção de pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis, que merecem tutela especial.”, conforme indica Piovesan (2006, p. 178).

Uma breve apresentação de cada um destes instrumentos normativos gerais e das principais normas internacionais especiais colabora para compreender os contextos em que foram elaboradas e se confirmar o grau de participação do Brasil nos cenários correspondentes.

a) A Carta das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas é o marco que inaugura uma nova ordem internacional que estabelece os primeiros passos em direção ao desenvolvimento de um amplo processo de generalização da proteção e promoção dos direitos humanos. Assinada em São Francisco – Califórnia, nos Estados Unidos, em 26 de junho de 1945 – ratificada pelo Brasil em 21 de setembro de 1945 – a *Carta das Nações Unidas* ou *Carta da ONU*, foi o documento fundante da Organização das Nações Unidas – ONU, e se constitui no primeiro instrumento normativo geral do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. Pinheiro (2001, p.56), neste sentido, afirma que:

Desde meados do século XIX, os direitos humanos passaram a ter proteção do Direito Internacional; foi, porém, a Carta das Nações Unidas que iniciou o processo da proteção universal desses direitos, ao dispor em seu art. 55 que a ONU “*promoverá o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, sem fazer distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião, e a efetividade de tais direitos e liberdades*”.

De fato, ao longo dos 111 artigos da Carta de 45, diversos dispositivos consignam a motivação da ONU em promover um processo de cooperação internacional em favor dos direitos humanos. Logo no preâmbulo, por exemplo, o texto “reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres”. E no seu Capítulo I, dedicado a expressar os propósitos e princípios da ONU destaca que um dos propósitos das Nações Unidas é “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

Os efeitos históricos do conteúdo dos dispositivos supracitados já estão em parte evidenciados. A proteção dos direitos humanos tornou-se agenda internacional e sobrepujou o argumento de que as questões de violações de direitos humanos devem ser solucionadas no âmbito exclusivo do direito interno, sob jurisdição doméstica. Além disto, a Carta da ONU

germinou os princípios fundamentais que orientam o Sistema Global de proteção dos direitos humanos, promovendo-se a elaboração continuada do arcabouço normativo internacional, configurado nas declarações, pactos e convenções de promoção e proteção dos direitos humanos e outros instrumentos normativos de vocação universal que se seguiram. Ademais, a Carta de 45, ao favorecer a promoção internacional dos direitos humanos, também merece o crédito de fazer germinar no âmbito do Sistema Global o nascimento de instituições e organismos cuja vocação é colaborar para que os direitos humanos sejam respeitados pelos diversos Estados (GODINHO, 2006).

O Brasil aprovou a Carta das Nações Unidas pelo Decreto-lei nº 7.935, de 4 de setembro de 1945, ratificando-a em 21 de setembro daquele ano (COMPARATO, 2005, p. 212), no final do primeiro governo Vargas. E como membro da ONU desde sua instituição, participou, desde o começo, do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 2000). O Embaixador Pedro Leão Velloso, em discurso⁷ na I Sessão da Assembleia Geral da ONU em Nova York, em 26 de outubro de 1946, assinalou que “o Brasil, em sua dupla qualidade de membro da comunidade de nações e de Estado integrante deste hemisfério, orgulha-se em ter contribuído para a criação da Carta das Nações Unidas”. Pinheiro (2008, p. 37), neste sentido, confirma que:

Historicamente, o Brasil está estreitamente ligado à Organização das Nações Unidas (ONU) desde que Osvaldo Aranha presidiu a primeira assembleia geral em 1948, o que criou a tradição de que o país sempre abra a assembleia geral a cada ano. O Brasil estava, portanto, entre os 48 Estados membros que aprovaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 10 de dezembro de 1948.

Carvalho Ramos (2013, p. 53), em comentário mais crítico assevera que:

Por sua vez, vários Estados – inclusive sem tradição democrática, como o Brasil, ainda em pleno Estado Novo do ditador Getúlio Vargas (cuja deposição ocorreu somente no final de outubro de 1945) –, apoiaram a consagração dos direitos humanos internacionais no pós-2ª Guerra Mundial, acreditando que tal internacionalização seria meramente programática e sem efeitos práticos nas sociedades locais.

Evidencia-se, portanto, que o processo de generalização da promoção e proteção internacional dos direitos humanos contou com a participação brasileira, desde a criação da

⁷ Vide discurso em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

ONU e da elaboração da Carta das Nações Unidas, não obstante o período ditatorial no Estado Novo (1936 a 1945).

b) A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Indicar expressamente o sentido dos direitos humanos referidos na *Carta das Nações Unidas* foi o passo seguinte. Assim, o Conselho Econômico e Social da ONU, logo em 1946, criou a *Comissão de Direitos Humanos* com o objetivo primeiro de elaborar uma *Carta Internacional de Direitos Humanos*. A ideia inicial era organizar um documento integrado por uma declaração de direitos, por uma ou mais convenções que vinculassem os Estados-partes e por um conjunto de dispositivos de implementação e controle do cumprimento das obrigações assumidas. Cançado Trindade (2000, p.29/30) descreve assim esse cenário:

A Declaração Universal resultou de uma série de decisões tomadas no biênio 1947-1948, a partir da primeira sessão regular da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em fevereiro de 1947. [...] O plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, do qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou convenções – posteriormente denominadas Pactos – e medidas de implementação.

Todavia, em razão de várias dificuldades, tais como a divergência acerca da inclusão ou não dos direitos sociais, econômicos e culturais, a vinculação jurídica a ser imposta aos Estados signatários, as intrincadas relações entre as diferenças históricas, culturais e sociais das nações, dentre outras, decidiu-se, então, por apresentar apenas a declaração de direitos, naquele contexto (CANÇADO TRINDADE, 2000).

Assim, em 10 de dezembro de 1948, em sessão realizada em Paris, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 217 A (III), com o voto favorável de 48 países, inclusive do Brasil, nenhum voto contrário e oito abstenções⁸, adotou e proclamou a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, pretendendo, pois, dentre outros grandes objetivos, esclarecer e indicar o sentido da expressão direitos humanos referida na Carta da ONU. Mais do que isso: a Declaração consagrou-se como o mais importante documento ético-axiológico-normativo-histórico dos direitos humanos, até hoje. A Declaração apresenta-se como um fato novo e inovador na história, anunciando, desde então, a universalidade, a inalienabilidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, o que se

⁸ Absteram-se de votar: Bielorrússia, Tchecoslováquia, Polônia, Ucrânia, União Soviética, Iugoslávia, África do Sul e Arábia Saudita.

confirmou na Conferência de Viena, em 1993. Sua proclamação efetivamente acendeu expectativas entusiásticas e alimentou efusivas manifestações esperançosas. Havel (*apud* McNAMARA, 1998, p.21), por exemplo, destaca que:

Pela primeira vez na história, existe um instrumento válido e globalmente respeitado através do qual podemos olhar a miséria deste mundo: um padrão universal com o qual podemos constantemente comparar o atual estado de coisas, e apontar os responsáveis em nome de quem agir para combater as injustiças se necessário. Desde que todos assinaram este padrão, poucos aventurar-se-ão a criticá-lo como tal. Isto significa que todos aqueles que cometem violações substanciais de seus princípios tem que encarar sua novidade histórica. Ou simplesmente: a vida de todos aqueles que desrespeitam os direitos humanos é muito mais difícil agora com a Declaração do que era antes.

René Cassin (*apud* Piovesan, 2006, p. 130), que naquela ocasião era o Vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos da ONU⁹, organismo responsável pela redação da Declaração, assim se manifesta acerca da amplitude e da universalidade da mesma:

Esta Declaração se caracteriza, primeiramente, por sua amplitude. Compreende um conjunto de direitos e faculdades sem as quais o ser humano não pode desenvolver sua personalidade física, moral e intelectual. Sua segunda característica é a universalidade: é aplicável a todas as pessoas de todos os países, raças, religiões e sexos, seja qual for o regime político dos territórios nos quais incide. Ao finalizar os trabalhos, a Assembleia Geral, graças à minha proposição, proclamou a Declaração Universal, tendo em vista que, até então, ao longo dos trabalhos, era denominada Declaração internacional. Ao fazê-lo, conscientemente, a comunidade internacional reconheceu que o indivíduo é membro direto da sociedade humana, na condição de sujeito direto do Direito das Gentes. Naturalmente, é cidadão de seu país, mas também é cidadão do mundo, pelo fato mesmo da proteção internacional que lhe é assegurada. Tais são as características centrais da Declaração.

Outra característica fundamental da Declaração Universal, além da amplitude e da universalidade dos direitos humanos, é a de que estes são propostos como *indivisíveis*, ou seja, os direitos humanos *civis e políticos*, herdados das Declarações de Direitos de forte inspiração liberal como a Declaração Americana de 1776 e a Declaração Francesa de 1789, estão agora, na Declaração Universal, combinados e integrados com os direitos humanos *sociais, econômicos e culturais*, estes herdados das Declarações e Constituições concebidas sob forte influência socialista, tais como a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da URSS, de 1918 e as Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar, de 1919 (PIOVESAN,

⁹ A presidente era Anna Eleanor Roosevelt, primeira-dama dos Estados Unidos, de 1933 a 1945.

2006).

A partir da Declaração Universal, todos esses direitos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais)¹⁰ foram propostos, portanto, para compor um *todo unitário*, uma *unidade indivisível* e ao mesmo tempo *interdependente*, em permanente interação, sem a supremacia de uns sobre os outros, superando a velha dicotomia entre tais direitos no contexto da guerra fria. A Declaração, portanto, inaugura um processo de construção de uma inovadora concepção dos direitos humanos, no qual os consagra como *universais, indivisíveis e interdependentes*, o que mais tarde, em 1993, foi confirmado e cristalizado, ao menos no âmbito das declarações, após o fim da guerra fria, pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais (Artigo 5º, da Declaração de Viena).

No plano técnico-normativo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui-se numa *recomendação*, expressa por *Resolução*, que a Assembleia Geral da ONU fez (e ainda faz) aos Estados-membros, não sendo, pois, um tratado, nem um acordo internacional, razão pela qual há resistências em reconhecer-lhe força jurídica vinculante¹¹.

Alves (1999, p. 139/140) apresenta, talvez, a mais feliz síntese do papel da Declaração Universal, por ocasião de seu cinquentenário:

No curso de seu meio século de existência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pelas Nações Unidas em 1948, cumpriu um papel extraordinário na história da humanidade. Codificou as esperanças de todos os oprimidos, fornecendo linguagem autorizada à semântica de suas reivindicações. Proporcionou base legislativa às lutas políticas pela liberdade e inspirou a maioria das Constituições nacionais na positivação dos direitos

¹⁰ “A Declaração foi redigida durante uma janela de oportunidade, após o fim da Segunda Guerra Mundial e antes que as tensões da Guerra Fria se acentuassem a ponto de tornar impossível um consenso internacional. Mesmo assim, o conflito ideológico entre o Ocidente e os soviéticos apareceu em todos os debates, até a adoção da Declaração e mesmo depois”. (POOLE, Hilary (org), 2007, p. 89)

¹¹ Para alguns estudiosos dessa temática (Piovesan, Cançado Trindade, p. ex.), sendo a Declaração Universal, seus princípios e dispositivos, considerada interpretação autorizada da expressão “*direitos humanos*” contida na *Carta das Nações Unidas* e, tendo esta, natureza de tratado multilateral; e considerando ainda que os princípios da Declaração Universal sejam hoje igualmente considerados princípios gerais do Direito, quanto à temática, integrando, inclusive, o direito internacional costumeiro, invocados em diversas ocasiões por tribunais nacionais e internacionais, resta, pois, reconhecer sua força jurídica vinculante, dotada, então de *ius cogens*.

da cidadania. Modificou o sistema “westfaliano” das relações internacionais, [...], conferindo à pessoa física a qualidade de sujeito do Direito além das jurisdições domésticas. Lançou os alicerces de uma nova e profusa disciplina jurídica, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, descartando o critério da reciprocidade em favor das obrigações *erga omnes*. Estabeleceu parâmetros para aferição da legitimidade de qualquer governo, substituindo a eficácia da força pela força da ética. Mobilizou consciências e agências, governamentais e não governamentais, para atuações solidárias, esboçando uma sociedade civil transcultural como possível embrião de uma verdadeira comunidade internacional.

Nesta perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, fundada nos princípios da *liberdade*, da *igualdade* e da *fraternidade*, além de enunciar a todos os povos e nações a primazia da dignidade da pessoa humana, como centro e fonte de todos os valores, consolidou-se, efetivamente, desde então, como o mais importante documento, matriz inspiradora, dos direitos humanos.

O Brasil estava representado, no dia 10 de dezembro de 1948, em Paris, na Assembleia Geral que proclamou a Declaração Universal, votou pela sua aprovação e colaborou ativamente no processo de elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Cançado Trindade (2000, p. 30) noticia, por exemplo, que:

No decorrer dos *travaux préparatoires* da Declaração Universal (setembro-dezembro de 1948), o representante do Brasil (Austregésilo de Athayde) defendeu, na III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (3ª sessão), a adoção de garantias, de modo a assegurar a eficácia dos direitos consagrados; singularizou, ademais, a importância do direito à educação.

Pinheiro (2008, p. 37), neste sentido, confirma que “o Brasil estava, portanto, entre os 48 Estados membros que aprovaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 10 de dezembro de 1948”. Carvalho Ramos (2013, p. 56) também confirma que;

Na sessão de aprovação de seu texto, em 10 de dezembro de 1948, o delegado brasileiro que discursou foi Austregésilo de Athayde, que sustentou que a força da nova Declaração advinha da “diversidade de pensamento, de cultura e de concepção de vida de cada representante”.

O discurso de Austregésilo de Athayde¹² naquela histórica votação sinalizou, de certa forma, o compromisso do Brasil com a promoção dos direitos humanos, ainda que retoricamente. Registrem-se, por exemplo, alguns excertos:

A Delegação do Brasil quer exprimir aqui, nesta Assembleia Plenária das Nações Unidas, a satisfação do seu governo ante a obra realizada pela Terceira Comissão, na Terceira Assembleia Geral, redigindo e aprovando a

¹² Ver o discurso em www.dhnet.org.br/direitos/deconu/historia/aathayde_deconu_discurso.htm

Declaração Universal dos Direitos do Homem. [...] Realizamos uma obra de colaboração. Cada um de nós fez concessões, tanto as grandes quanto as pequenas potências, porque nossa ideia não era impor pontos de vista particulares de um povo ou grupo de povos, nem doutrinas políticas ou sistemas de filosofia. [...] A sua força vem precisamente da diversidade de pensamento, de cultura e de concepção de vida de cada representante. Unidos formamos a grande comunidade do mundo e é exatamente dessa união que decorre a nossa autoridade moral e política. [...] A Delegação Brasileira, de conformidade com a tradição do seu país e com as instituições de seu governo, deu caloroso apoio às ideias mais generosas da declaração. [...] O Brasil sente-se feliz em haver trazido um pouco de seu idealismo a essa obra comum das Nações Unidas, convencido de que a Declaração Universal dos Direitos do Homem abrirá à Humanidade uma nova era de liberdade e justiça.

Entretanto, considerando que a Declaração de 1948 foi uma “recomendação” da ONU aos Estados – inicialmente sem força jurídica cogente e vinculante – a Comissão que a elaborou já havia tencionado que, logo em seguida, a ONU deveria elaborar um amplo e substantivo pacto de direitos humanos – desta feita exigível dos Estados signatários -, seguido de instrumentos e mecanismos para sua aplicação.

Nesta direção, após dezoito anos de debates, a ONU produziu não apenas um, mas dois pactos internacionais de direitos humanos – pelas razões que adiante serão apresentadas -, aprovados em 16 de dezembro de 1966: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

c) Os dois Grandes Pactos Internacionais de Direitos Humanos

Conforme já registrado, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos impulsionou a elaboração de novos instrumentos normativos que, dotados de maior grau de especificidade e cogência, concretizassem, efetivamente, os dispositivos nela inscritos. Os pactos tem o escopo de detalhar e ampliar os direitos proclamados na Declaração Universal e visam ainda suprir o déficit de cogência de que se reclamava da Declaração de 48.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP reforça, consolida, complementa, especifica, detalha, aperfeiçoa e amplia o rol dos direitos civis e políticos inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O PIDCP, quanto à organização dos dispositivos, é composto por um preâmbulo e 47 (quarenta e sete) artigos, divididos estes em cinco partes, além de reconhecer a universalidade, a inalienabilidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, dispõe sobre o direito à autodeterminação dos povos; assegura a igualdade de direitos entre homens e mulheres; o direito à vida; proíbe a tortura e as penas cruéis,

desumanas e degradantes; proíbe a escravidão, a servidão e o tráfico de escravos; estabelece o direito à liberdade e à segurança pessoais; estabelece garantias às pessoas presas/acusadas; consolida o direito de toda pessoa à sua personalidade jurídica; reforça o direito à intimidade e à vida privada; protege as liberdades de consciência, pensamento, religião, opinião, reunião e expressão; proíbe qualquer propaganda em favor da guerra e qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso; reforça a família como elemento natural e fundamental da sociedade; especifica direitos e garantias às crianças; explicita os direitos políticos e estabelece garantias antidiscriminatórias.

O PIDCP instituiu e constituiu o Comitê de Direitos Humanos, órgão de supervisão, monitoramento e fiscalização da implementação dos dispositivos nele contidos, bem como regulamenta todo o processo de apuração de eventuais denúncias de violações. Registre-se ainda que ao Pacto vem adicionado o Protocolo Facultativo, o qual estabelece um sistema de petições individuais, habilitando o Comitê a receber petições encaminhadas por indivíduos, eventualmente vítimas de violações de direitos enunciados pelo Pacto, bem como um Segundo Protocolo, estabelecendo medidas necessárias à abolição da pena de morte. Os direitos consignados no PIDCP constituem-se, historicamente, em instrumentos de proteção e defesa contra eventuais abusos de poder dos Estados, sendo, pois, direitos autoaplicáveis e passíveis de exigibilidade imediata.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos entrou em vigor em 1976, quando atingido o número mínimo de adesões – 35 Estados, dentre os quais não se encontrava o Brasil, então em plena ditadura militar.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, por sua vez, reforça, consolida, complementa, especifica, detalha, aperfeiçoa e amplia o rol dos direitos econômicos, sociais e culturais inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O PIDESC é composto por um preâmbulo e 25 (vinte e cinco) artigos, divididos estes em quatro partes, nas quais igualmente reconhece a universalidade, a inalienabilidade e a indivisibilidade dos direitos humanos; reitera o direito à autodeterminação dos povos, nos mesmos termos do PIDCP; impõe aos Estados partes o compromisso de adotarem medidas, principalmente econômicas e técnicas, com o objetivo de assegurar, progressivamente, a todas as pessoas, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto, sem qualquer tipo de discriminação; assegura também a igualdade de direitos econômicos, sociais e culturais entre homens e mulheres; assegura o direito ao trabalho; à sindicalização; à greve; à previdência social; à proteção à família; à maternidade; à alimentação; à moradia; à vestimenta; à saúde; à educação; à participação da vida cultural e ao progresso científico.

O PIDESC também disciplina acerca dos instrumentos de monitoramento e supervisão estabelecidos para assegurar a observância dos direitos reconhecidos (um sistema de relatórios a serem encaminhados pelos Estados-partes), porém não inclui em seu conteúdo a criação de um Comitê próprio, o que somente foi estabelecido posteriormente.

Vale destacar, por oportuno, que não deve prosperar a tese de que, enquanto os direitos civis e políticos são autoaplicáveis, o PIDESC concebe os direitos econômicos, sociais e culturais como *programáticos*, de *aplicação progressiva*, já que demandam um mínimo de recursos econômicos disponíveis para sua efetivação¹³, pois, o vínculo de reciprocidade de causa e efeito dos diferentes grupos de direitos humanos, caracterizadores da indivisibilidade e interdependência de todo o conjunto de direitos, impõe a obrigação de protegê-los, respeitá-los, garanti-los, implementá-los, igualmente.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também entrou em vigor em 1976, quando atingido o mesmo número mínimo de adesões do PIDCP. Comparato (2005, p. 276), em análise do cenário de construção dos dois grandes pactos registra que:

A elaboração de dois pactos e não de um só, compreendendo o conjunto dos direitos humanos segundo o modelo da Declaração Universal de 1948, foi o resultado de um compromisso diplomático. As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam por em destaque os direitos sociais e econômicos, que tem por objeto políticas públicas de apoio aos grupos ou classes desfavorecidas, deixando na sombra as liberdades individuais. Decidiu-se, por isto, separar essas duas séries de direitos em tratados distintos.

Sobre a demora para elaboração, bem como sobre a separação temática dos pactos, Almeida (2001, p. 61) registra que:

O início da redação desses instrumentos data de 1949; eles só ficaram prontos em 1966. No início, pensou-se na possibilidade de apenas um grande tratado que fosse capaz de abranger todos os direitos humanos; todavia, pela dificuldade de obter pontos consensuais, concluiu-se que seria melhor a elaboração de dois pactos: um dos direitos civis e políticos (herança da tradição liberal, ligada à Democracia dos Estados Unidos da América (EUA), enfatizando o valor da liberdade) e outro de direitos econômicos, sociais e culturais (herança da tradição socialista, ligada ao regime socialista

¹³ ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Artigo 2º, §1: Cada Estado-membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, **até o máximo de seus recursos disponíveis**, que visem a assegurar, **progressivamente**, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”. (destaque nosso)

da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com ênfase no valor da igualdade).

O Brasil também participou, desde o começo, do longo processo de construção legislativa dos dois grandes Pactos Internacionais referidos. Sobre a discussão de se elaborar dois pactos separados ao invés de um Pacto único, contendo o conjunto dos direitos já consolidados, por exemplo, o delegado do Brasil, na ocasião, Danton Jobim, presente na 5ª sessão, da III Comissão da Assembleia Geral, em 1950, “filiiou-se à tese de que os direitos econômicos, sociais e culturais deveriam incorporar-se em um Pacto separado” (CANÇADO TRINDADE, 2000, p.32). Até mesmo quanto às questões relativas ao conteúdo dos protocolos facultativos, o Brasil também colaborou, conforme Cançado Trindade (2000, p. 33) igualmente noticia:

Nos debates da época, o representante do Brasil (J.C.M. de Almeida) insistiu, na III Comissão da Assembleia Geral (6ª sessão, 1953), na adoção de garantias particularmente na forma do direito de petição individual, e atentou para a importância dos chamados “direitos coletivos”.

Os dois grandes Pactos foram adotados pela ONU em 1966 e entraram em vigor em 1976 quando alcançaram o número de ratificações necessárias. O Brasil, mesmo tendo participação no processo de construção legislativa dos dois grandes Pactos Internacionais, somente veio aderir aos referidos Pactos em 1992. Jubilut (2001, p. 37) assim explica a excessiva demora:

A demora na ratificação e promulgação dos pactos pode ser entendida caso se recorde que, durante a adoção dos mesmos e por 18 anos após tal data, o Brasil era um Estado ditatorial a que não interessava um comprometimento internacional de implementar e de não violar direitos humanos. E, muito menos, de possibilitar a denúncia de violações desses direitos por outros Estados ou por indivíduos.

Vejam-se, por exemplo, as manifestações de posturas reticentes do governo brasileiro, tais como expressadas nos discursos¹⁴ do Embaixador Ernesto Leme, na abertura da IX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em setembro de 1954 e do Embaixador Cyro de Freitas-Valle, na abertura da X Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1955, respectivamente:

Em se tratando das questões sociais, culturais e humanitárias, e mais particularmente da redação dos pactos sobre Direitos Humanos, o meu país tem dado, e continuará a dar, o seu apoio e sua cooperação ao trabalho do Terceiro Comitê que, embora possa parecer vago e idealista, é de valor

¹⁴ Disponíveis em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

inquestionável para o alcance gradual dos objetivos das Nações Unidas. Meu Governo gostaria, contudo, de chamar atenção para o fato de que qualquer transformação de tais pactos em declarações radicais e fantasiosamente idealistas deveria ser evitada. Está bastante claro que os próprios Estados que tradicionalmente sempre preservaram estes mesmos direitos fundamentais serão impedidos de assinar declarações deste tipo.

Paradoxalmente, em pleno regime ditatorial agressivo aos direitos humanos no âmbito nacional, a retórica diplomática foi utilizada para expressar “preocupação com as violações de direitos humanos” no âmbito internacional.

Veja-se, por exemplo, o discurso do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil no Governo Costa e Silva, José de Magalhães Pinto, na abertura da XXIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em outubro de 1968, pouco antes do AI-5: “Finalmente, o Governo de meu país observa, com preocupação, que continuam a ser violados os direitos humanos consagrados pelas Nações Unidas e pela comunidade internacional”¹⁵.

Esta linha discursiva na política externa brasileira acompanha todo o ciclo ditatorial, tal como se demonstra, novamente, desta feita no discurso¹⁶ do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, no governo do General Figueiredo, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, em setembro de 1979, por ocasião da abertura da XXXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas:

O Brasil continuará a trabalhar pelo fortalecimento das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais, na cooperação para o desenvolvimento e na promoção do respeito aos direitos da pessoa humana e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Entretanto, o que sustentou a abstenção brasileira na assinatura dos Pactos mesmo após o ciclo ditatorial? Novamente recorre-se a Cançado Trindade (2000, p. 69), então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, o qual esclarece que:

Tal posição absenteísta estribava-se em um parecer externo de 20.04.1981, que reproduzira, para consideração do Itamaraty, argumentos avançados durante o regime militar. Tal posição veio enfim a ser reavaliada e modificada em 1985, a partir de um extenso parecer (de 16 de agosto daquele ano) do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (A.A.Cançado Trindade), que recomendou a pronta adesão do Brasil àqueles tratados gerais de proteção.

¹⁵ Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

¹⁶ *idem*

Sobre o referido parecer em que opinou favoravelmente à adesão do Brasil aos pactos referenciados, Cançado Trindade (*apud* ALMEIDA, 2001, p. 124-125) justifica:

Levei, para isto, em conta, uma série de fatores, a saber: a ativa participação do Brasil nos trabalhos preparatórios dos referidos tratados; o fato de que a adesão do Brasil àqueles tratados estaria inteiramente de acordo com a melhor doutrina e a verdadeira tradição jurídico-diplomática brasileira; o fato de já ter o Brasil ratificado outros importantes tratados relativos a aspectos específicos da proteção dos direitos humanos (como, e.g., a Convenção de 1951 ora em estudo, a Convenção de 1948 sobre a Prevenção e Repressão do crime de genocídio, a Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966); o fato de que a adesão do Brasil àqueles tratados estaria inteiramente de acordo com a evolução do direito internacional contemporâneo e a evolução favorável do quadro político interno do país e do continente.

Recorda ainda Cançado Trindade (2000) que o Presidente José Sarney chegou a anunciar, em discurso na Assembleia Geral da ONU, em 1985, a decisão do Brasil de aderir aos dois Pactos de Direitos Humanos. Veja-se trecho do discurso¹⁷:

Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da ONU e com a promoção da dignidade humana.

Todavia, a adesão anunciada não se concretizou durante o mandato do “orgulhoso e confiante” Presidente José Sarney; discurso acompanhado de eloquente silêncio nos anos seguintes, pois, “inexplicavelmente”, a adesão ficou pendente de aprovação parlamentar até fins de 1990. Destaque-se que, neste processo, o Brasil já havia promulgado sua nova Constituição, em 1988, a qual estatuiu que o Brasil devesse reger suas relações internacionais pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos”.

A retórica do compromisso com os direitos humanos também seduziu o Presidente Fernando Collor, o qual, em seu discurso na XLV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 24 de setembro de 1990, proclamou que¹⁸:

¹⁷ Trecho do discurso do Presidente Sarney na XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em Nova York, em 23 de setembro de 1985. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

¹⁸ Trecho do discurso do Presidente Fernando Collor na XLV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em Nova York, em 24 de setembro de 1990. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

Não poderia, Senhor Presidente, deixar de referir-me à importância que ganha em nossa pauta comum a temática dos direitos humanos. [...] O Brasil apoia essa tendência. cremos mesmo que estamos às vésperas de um salto qualitativo a respeito. As afrontas aos direitos humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram. [...] A comunidade internacional muito poderá concorrer para que se criem condições mundiais de garantia do respeito aos direitos humanos em sua mais ampla concepção. Impõem-se hoje novas obrigações a todos os países no sentido de assegurar maior liberdade de movimento internacional à pessoa humana, eliminação de todo resíduo discriminatório e proteção dos direitos dos estrangeiros. Os direitos humanos devem ser crescentemente entendidos em sua globalidade, sem distinções artificiais ou especiosas entre seus vários desdobramentos.

No ano seguinte, novamente no discurso de abertura da Assembléia Geral da ONU, a retórica vazia se repete: “Na dimensão dos valores, há consenso em que o primeiro dever é lutar pela realização dos direitos humanos, por sua realização plena nos planos político, econômico e social: essa deve ser a grande meta da solidariedade internacional.”¹⁹

Entretanto, somente depois de intensificada mobilização pública é que o processo de adesão foi destravado. O próprio Cançado Trindade (2000, p. 71) informa que:

Concluídos, sob pressão, os trâmites de aprovação parlamentar dos mesmos, o governo brasileiro finalmente aderiu aos dois Pactos de Direitos Humanos sobre Direitos Humanos (em 25.09.1992), depois de mais de seis anos de espera injustificável.

O Brasil aderiu aos pactos pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e os promulgou pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, em meio ao ambiente das avassaladoras denúncias que abalaram a credibilidade do governo e o conduziu ao *impeachment*. Não obstante, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, em discurso de abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 21 de setembro de 1992, alimentando a retórica diplomática no cenário internacional, asseverou que:

O respeito aos direitos humanos deve ser universal, como universal é a Declaração de 1948, e universais são os dispositivos dos pactos e convenções que codificam essa matéria. Em poucas palavras, os direitos humanos não devem ser violados sob pretexto algum. [...] O Governo brasileiro empenha todos os esforços a seu alcance em defesa e na promoção dos direitos humanos. Mantemos diálogo aberto com as organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e aderimos aos principais instrumentos convencionais que regulam a matéria.²⁰

¹⁹ Trecho do discurso do Presidente Fernando Collor na XLVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em Nova York, em 23 de setembro de 1991. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

²⁰ Trecho do discurso do Ministro Celso Lafer na XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização

Além da Carta Internacional de Direitos Humanos, o Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos alimenta-se, normativamente, de diversas convenções internacionais.

d) As Principais Convenções Internacionais de Direitos Humanos

As convenções internacionais são tratados multilaterais de direitos humanos de proteção especial, dotados, pois, de força normativa vinculante. São elaboradas com a vocação normativa de promover a proteção da pessoa humana não de forma *genérica, abstrata*, como a Declaração Universal e os grandes Pactos, mas de determinadas pessoas ou grupos de pessoas, *sujeitos historicamente situados, concretos* e em situação de especial vulnerabilidade. Buscam, neste sentido, abranger a vasta variedade temática referente à proteção internacional dos direitos humanos.

No Sistema das Nações Unidas (global, universal) destacam-se, principalmente, as seguintes convenções internacionais: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). O Brasil adotou todas estas principais convenções internacionais do Sistema Global, as quais foram ratificadas em 1968, 1984, 1989 e 1990, respectivamente. Ademais, o Brasil participou ativamente dos processos de elaboração de tais convenções, como atesta Cançado Trindade (2000, p. 37):

Participou o Brasil dos *travaux préparatoires* da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965). (...) Posteriormente, os *travaux préparatoires* da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984, a cargo de um Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, contaram com a ativa participação da Delegação do Brasil em todas as suas fases. (...) Enfim, participou o Brasil igualmente dos trabalhos preparatórios da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Além destas, destacam ainda as seguintes Convenções Internacionais de Direitos Humanos, a saber, a Convenção contra o Genocídio, de 1948; a Convenções de Genebra sobre a Proteção das Vítimas de Conflitos Bélicos, de 1949; a Convenção Relativa ao Estatuto dos

Refugiados, de 1951; a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade, de 1968; a Convenção Internacional sobre a Repressão e o Castigo ao Crime de Apartheid, de 1973; a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, de 1990; a Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 1992; a recente Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006 e, em 2009, ratificou o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

O Brasil também aderiu a todas as Convenções Internacionais supramencionadas²¹. Registre-se ainda que o Brasil esteve presente e participou das votações das resoluções da Conferência Mundial de Teerã de 1968 (em plena ditadura) e obteve um “reconhecimento extraordinário na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993) ao ser escolhido por unanimidade – sem haver se candidatado – para a Presidência do Comitê de Redação” (GORCZEVSKI, Tomo 9, p. 2735).

Importa igualmente destacar, por oportuno, que o Brasil também colaborou ativamente nos processos de construção normativa dos denominados “novos” direitos humanos, especialmente do reconhecimento do direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio como direitos humanos. Cançado Trindade (2000, p. 98) registra que:

No decorrer da década de oitenta participou o Brasil dos debates sobre os “novos” direitos, conducentes ao reconhecimento da nova e ampla dimensão dessa temática no plano internacional. Com efeito, ao ingressar como membro eleito na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1977, a atitude do Brasil, como indicado, era defensiva. Gradualmente, ao participar das inúmeras votações de projetos da referida Comissão, e considerar suas relatorias (temáticas e por países), passou a assumir atitude mais positiva, chegando a exercer a presidência de seus trabalhos já em 1981.

1.4 A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos pelo Brasil

Considera-se que ao ratificar todos os tratados internacionais de direitos humanos acima destacados e, conseqüentemente, contrair as obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos, obrigou-se também o Brasil a ajustar seu ordenamento jurídico interno ao arcabouço normativo internacional ratificado, ou seja, compatibilizar e sintonizar as normas de direito interno às normas de direito internacional. Esta obrigação decorre da proibição

²¹Sobre as convenções internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil veja-se: http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int/onu/convencoes/Convencoes,%20tratados%20e%20pactos%20ratificados%20pelo%20Brasil.pdf. A ratificação da Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, de 1990, está em trâmite no Congresso Nacional.

firmemente consolidada na jurisprudência internacional e na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), a qual, em seu artigo 27, impede que um Estado invoque as disposições de seu direito interno para tentar justificar o inadimplemento de um tratado (CARVALHO RAMOS, 2013).

Neste sentido, o Brasil, além de participar ativamente da construção normativa dos tratados gerais e especiais de direitos humanos, promoveu o reordenamento em sua normativa interna, buscando harmonizá-la com as disposições internacionais, principalmente após o processo de redemocratização. E o marco jurídico de destaque é a Constituição Federal de 1988. Nesta, diversos dispositivos promovem efetiva constitucionalização dos direitos humanos consignados nos tratados internacionais.

Para exemplificar, destaque-se, desde logo, em seu artigo 1º, a consagração inédita e inovadora da cidadania e da dignidade humana como fundamentos da República Federativa do Brasil. O artigo 3º assevera que entre seus objetivos fundamentais o Brasil deve “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ademais, ao longo do texto constitucional encontra-se disposto um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais de diversas dimensões (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais), alguns com redação que reproduz quase literalmente dispositivos de normas internacionais de direitos humanos, a exemplo do artigo 5º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos replicado no inciso III, do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira:

Artigo 5º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos: **“Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante”.**

Artigo 5º, III, da Constituição Federal de 1988: **“Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento desumano ou degradante”.**

Para Piovesan (2011, p. 151) esta forma de editar normas internacionais no campo normativo interno traduz preocupação de estabelecer harmonia entre tais âmbitos:

A reprodução de disposições de tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira não apenas reflete o fato de o legislador nacional buscar orientação e inspiração nesse instrumental, mas ainda revela a preocupação do legislador em equacionar o Direito interno, de modo a ajustá-lo, com harmonia e consonância às obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado brasileiro.. Nesse caso, os tratados internacionais de direitos humanos estarão a reforçar o valor jurídico de direitos constitucionalmente assegurados, de forma que eventual violação do direito

importará em responsabilização não apenas nacional, mas também internacional.

Ademais, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil passam a receber tratamento jurídico equivalente às normas constitucionais de aplicabilidade imediata, direta e máxima, nos termos do artigo 5º, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna brasileira. Mais, diversas leis brasileiras complementam o sistema constitucional no sentido de promoção e proteção dos direitos humanos, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Pessoa Idosa, o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto da Juventude e a Lei Maria da Penha.

Evidencia-se, nestes termos, que no decorrer deste longo processo histórico, como demonstrado, desde o advento das Nações Unidas, o Brasil manteve-se geralmente presente, de forma colaborativa e propositiva, no âmbito global, em favor da estruturação normativa da proteção dos direitos humanos. Igualmente resta demonstrado que o Brasil, principalmente a partir de 1992, construiu importante e necessária sintonia de sua legislação interna com as normas internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos que ajudou a construir, incorporando a proteção de tais direitos em suas agendas interna e externa.

Entretanto, a par da reconhecida participação brasileira neste processo, importa igualmente verificar as posturas do Brasil em face dos organismos internacionais instituídos pelo Sistema Global para a verificação do cumprimento das responsabilidades assumidas pelos Estados, no sentido de se promover a efetividade e a concretização dos direitos humanos consignados nos tratados internacionais ratificados.

1.5 O Brasil e os principais organismos e mecanismos do Sistema Global

Conforme demonstrado, a Carta das Nações Unidas, de 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, são os principais instrumentos normativos sustentadores da proteção universal dos direitos humanos. Além disso, e, principalmente, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que impulsionou o processo de generalização da proteção dos direitos humanos, diversos outros instrumentos normativos, tratados e convenções internacionais, foram elaborados visando à promoção e proteção dos direitos humanos. Até mesmo os Estados nacionais, inclusive o Brasil, como já demonstrado no capítulo anterior, inspirados neste complexo normativo internacional, passaram a adotar, em seus textos constitucionais, de forma expressa, a

necessidade de proteção e promoção dos direitos humanos.

Todavia, os direitos humanos não são protegidos, efetivados e concretizados apenas porque foram declarados, pactuados, convencioneados ou mesmo constitucionalizados (BOBBIO, 1992). A garantia da proteção, efetivação, promoção e concretização dos direitos humanos exige a organização articulada de sistemas de proteção que realizem o monitoramento, a supervisão e a fiscalização do cumprimento, especialmente pelos Estados, do *corpus juris* dos direitos humanos. E a crescente demanda em torno da efetivação dos direitos humanos, especialmente em face da comum incapacidade dos Estados de darem a eficaz proteção a esses direitos, fez surgir os sistemas e seus mecanismos de proteção dos direitos humanos, no âmbito internacional.

Os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos foram organizados em dois níveis complementares, a saber, o sistema em nível global – Sistema da ONU – e os sistemas em nível regional – o Sistema Europeu, o Sistema Interamericano, o Sistema Africano²² e o Sistema Árabe. A presente dissertação tem como foco o Sistema Global, seus principais instrumentos normativos e organismos de supervisão e monitoramento.

O Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, também chamado de Sistema da ONU ou de Sistema Universal, tem como fonte normativa imediata a Carta das Nações Unidas de 1945, a qual, ao estabelecer que os Estados-partes devem promover a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e, demarcar o início do processo de universalização dos direitos humanos, exige, consequentemente, a necessidade de efetivação desses direitos, sob a vigilância de um sistema de monitoramento, supervisão e controle.

Neste sentido, para aferir o cumprimento dos instrumentos normativos gerais e especiais de proteção dos direitos humanos, há, no âmbito na ONU, diversos organismos e mecanismos internos com diferentes perfis, estruturados, segundo sua previsão normativa de criação, em *não convencionais* ou *extra convencionais* e *convencionais*. Annoni (2004, p. 69) esclarece a diferença:

Os procedimentos convencionais distinguem-se dos procedimentos extra convencionais, já que esses obrigam os Estados contratantes, enquanto os procedimentos extra convencionais buscam vincular os membros da Organização, sem o recurso às convenções específicas. [...] O termo extra convencional, apesar de inexato, é utilizado justamente para enfatizar a diferença entre procedimentos coletivos nascidos de convenções específicas [...] e os procedimentos adotados pela Organização que nascem baseados em dispositivos genéricos.

²² CRUZ, Domingos da (org.). *África e Direitos Humanos*. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

Ou seja, os organismos não convencionais são aqueles decorrentes das disposições contidas na Carta das Nações Unidas de 1945, enquanto os convencionais são aqueles instituídos em normas internacionais específicas, os quais disciplinam sua atuação. Cazetta (2009, p.50) explica ainda melhor:

Enquanto os mecanismos convencionais encontram sua atuação disciplinada nos atos convencionais e, normalmente, efetuam o monitoramento com base nos relatórios periódicos e voluntários apresentados pelos Estados-Partes, os mecanismos extraconvencionais atuam a partir da constatação da gravidade de situações de violação de direitos humanos, abrindo à ONU a possibilidade de determinação de fatos atentatórios à dignidade humana em qualquer dos países que a compõem, ainda que não signatário de um ou outro tratado específico de direitos humanos.

Vejam-se, pois, os principais organismos e mecanismos extra convencionais e convencionais no âmbito do Sistema Global, bem como a interação do Brasil neste contexto.

1.5.1 Os principais mecanismos extraconvencionais

a) A Comissão de Direitos Humanos da ONU e o Brasil

A Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH ou Comissão) foi²³ o principal órgão de supervisão do Sistema Global. Criada em 1946, por ação do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Comissão era composta de 53 Estados, com mandato de três anos, tendo como função geral promover e proteger os direitos humanos, em âmbito mundial. A Comissão reunia-se uma vez por ano, em Genebra, durante seis semanas (de março a abril). De 1946 até 1967, a CDH dedicou-se, quase exclusivamente, à elaboração do arcabouço normativo destinado à promoção dos direitos humanos, especialmente da Declaração Universal de 1948 e dos dois grandes Pactos Internacionais, de 1966.

A Comissão tinha como principais objetivos prestar assistência ao Conselho Econômico e Social na coordenação das ações de proteção dos direitos humanos, elaborar e encaminhar ao referido Conselho Econômico e Social recomendações, proposições e relatórios referentes à proteção dos direitos humanos e exercer diretamente o monitoramento e recebimento de denúncias de graves violações de tais direitos. Entretanto, importa destacar, por oportuno, que a Comissão teve suas atribuições protetivas e interventivas esvaziadas pelo próprio ECOSOC

²³ A Comissão de Direitos Humanos foi dissolvida e substituída pelo novo Conselho de Direitos Humanos da ONU através da Resolução 60/251, de 15 de março de 2006, da Assembleia Geral da ONU, tema que será detalhado no capítulo 3.

desde 1947, nos termos da Resolução 75 (V), a qual dispôs que as demandas devem ser confidenciais e estabeleceu, ainda, várias restrições para a admissibilidade de denúncias e comunicações de violações. Guerra (2011, p.99), referindo-se ao histórico de atuação da Comissão, confirma que:

A atuação desta Comissão deve ser analisada sob dois enfoques temporais: o primeiro, que vai desde a sua formação até o ano de 1967, é caracterizado por uma postura *absenteísta*; o segundo momento, que se inicia em 1967, com a adoção da Resolução n. 1.235 pelo ECOSOC, inaugura uma fase *intervencionista* na qual há uma tímida manifestação do “direito de ingerência”. No período *absenteísta* foi consolidado o entendimento de que a ONU não dispunha de autoridade para tomar medidas que invadissem a esfera de jurisdição interna dos Estados. Dessa forma, a Comissão ficava impedida de adotar uma conduta *pró-ativa* a respeito de denúncias de violações de direitos humanos que chegassem ao seu conhecimento.

A partir de 1967, conforme destacado, a Comissão iniciou sua *fase de implementação*, mais *intervencionista*, assumindo um papel de apreciação de casos de violações de direitos humanos, seguindo, para isso, basicamente, dois procedimentos criados pelo Conselho Econômico e Social da ONU: o Procedimento 1235 e o Procedimento 1503. Sobre o Procedimento 1235, Piovesan (2006, p. 212) esclarece:

O procedimento 1235, criado pela Resolução n. 1235 do Conselho Econômico e Social em 6 de junho de 1967, simplesmente autorizou a Comissão de Direitos Humanos e a Subcomissão sobre a Prevenção contra a Discriminação e a Proteção de Minorias, hoje denominada Subcomissão para a Promoção e para a Proteção de Direitos Humanos, a examinarem informações referentes a violações sistemáticas a direitos humanos. [...] A análise de casos específicos pode ensejar as seguintes medidas: a indicação de serviços de aconselhamento para o Estado; a adoção de uma resolução, determinando que o Estado apresente informações; mero requerimento ao Estado para que responda às alegações; adoção de uma resolução determinando que o Estado adote as medidas cabíveis; a indicação de um relator especial ou de um grupo para examinar a situação; ou mesmo um requerimento ao Conselho de Segurança para que estude o caso e adote eventuais sanções.

Lima Jr. (202, p. 73), por sua vez, explica acerca do Procedimento 1503:

O Procedimento 1503 foi estabelecido, por meio da resolução 1503, de 27 de maio de 1970, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com a finalidade de dar resposta à grande quantidade de graves e sistemáticas violações de direitos humanos que frequentemente chegam à ONU. O Procedimento não lida com casos individuais de violações de direitos humanos, mas com situações que afetam grandes contingentes populacionais. [...] A propósito desse procedimento. Como assinala Cançado Trindade, “o exame de situações prevalentes (afetando grupos de indivíduos em países diversos), nos termos da Resolução 1503, pode ser utilizado

independentemente de ratificação por parte dos Estados-membros da ONU.

Sob o Procedimento 1503, por exemplo, apesar de configurar as demandas como confidenciais, a Comissão de Direitos Humanos da ONU recebeu, anualmente, em média, cerca de 50 mil reclamações, sendo que, de 1972 a 2001, 80 países foram examinados. O Brasil foi alvo de verificação da Comissão nos anos de 1974 a 1976, em plena ditadura militar, porém, a Comissão não chegou a indicar um relator especial para o Brasil, conforme registra Piovesan (2011). A propósito deste período, Gorczewski (2009, p. 2736, 2737) registra que:

A partir de 1974, a Comissão de Direitos Humanos da ONU tem em pauta, como objeto de consideração – dentro de procedimentos confidenciais – a apuração de denúncias e violações aos direitos humanos ocorridas no Brasil. Em 1976, a Comissão de Direitos Humanos – CDH, em sua 32ª Sessão, concluiu que, efetivamente, ocorreram “sérias violações aos direitos humanos no período de 1968 a 1972”, mas que não haviam sido recebidas novas comunicações desde a última sessão (31ª, em 1975) e reconhecia que o país tinha alcançado significativos progressos nas áreas econômica, social e política e que o governo dispunha de meios legais e judiciais para prevenir e punir as violações aos direitos humanos.

Destarte, entendeu a Comissão pela desnecessidade de qualquer outra ação no Brasil e encerrou o caso, apesar das manifestações contrárias de alguns países que se opuseram ao encerramento do caso. A respeito disto, Gorczewski (2009, p. 2737) assinala que:

Vários países, integrantes da Comissão, se insurgiram contra o encerramento do caso – os Estados Unidos e a Áustria chegaram a apresentar moção formal, propondo que a Comissão aprofundasse as investigações sobre a situação no Brasil – enquanto outros mostraram-se favoráveis. A moção apresentada pelo Uruguai e endossada pela Iugoslávia, que defendia o encerramento do caso, venceu em votação.

Cançado Trindade (2000, p. 84,85) registra igualmente que:

No âmbito das Nações Unidas, no tocante aos mecanismos extra convencionais, a Comissão de Direitos Humanos procedeu, em 1974, ao exame de comunicações enviadas às Nações Unidas, sob o chamado sistema da Resolução 1503 do ECOSOC (de 1970, aplicável a casos que “pareçam revelar um padrão consistente de violações flagrantes e seguramente comprovadas de direitos humanos”), contendo alegações de “sérias violações” de direitos humanos ocorridas no Brasil no período 1968-1972. Em 1975, a Comissão de Direitos Humanos manteve o caso brasileiro em exame, sob o procedimento confidencial da Resolução 1503 do ECOSOC, à espera de informações solicitadas ao governo brasileiro. Este último, em 26.01.1976, contestou as alegações em questão, ao que se seguiu um debate sobre o caso no âmbito da Comissão, culminando no encerramento de seu exame (*no further action*) sob aquele procedimento ainda em 1976.

Encerradas as investigações pela Comissão, em 1976, sobre as denúncias de violações

de direitos humanos, o Brasil, em pleno regime militar, passou a buscar uma cadeira na Comissão de Direitos Humanos da ONU, o que se concretizou logo em 1977, mantendo-se, desde então, por mais de 20 anos com assento na referida Comissão.

Destaque-se, por oportuno, que a presença brasileira na Comissão referida, não sugere necessariamente o interesse do Brasil em promover uma ativa política externa multilateral no campo dos direitos humanos, eis que tal política se mantinha regida pela não ingerência nos assuntos internos e externos de outros Estados e ao apego à concepção de soberania absoluta, traduzindo, obviamente, o tipo de política externa mais *conveniente* à conjuntura interna brasileira.

Veja-se, por exemplo, o discurso do então Ministro das Relações Exteriores no governo Geisel, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, na abertura da XXXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1977:

Finalmente, a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional.²⁴

Acrescente-se que, apesar de uma postura defensiva e isolacionista nos anos 70 e 80, consequência do ciclo ditatorial por que passou o país, o Brasil chegou, inclusive, a exercer a presidência dos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos da ONU em 1981 (CANÇADO TRINDADE, 2000). E se causa estranheza e perplexidade os fatos acima destacados, especialmente o fato de o Brasil conseguir assento na Comissão a até mesmo presidir seus trabalhos em pleno período ditatorial, Alves (1994, p.88-89) explica:

O fato de o Brasil ter entrado para a CDH num período em que o renome de seu governo, na área de direitos humanos, era particularmente negativo, interna e internacionalmente, não configura nenhuma excepcionalidade. A eleição de um país para o órgão nada tem a ver com seu desempenho nacional em matéria de direitos humanos. Estados representados por governos de má reputação no tratamento de seus cidadãos, muitas vezes objeto de monitoramento ostensivo por relator especial da própria Comissão, podem lograr, em função de seu peso específico no cenário internacional, da conjuntura política e de suas alianças, seja o endosso do grupo regional respectivo a sua candidatura, seja vantagem numérica de sufrágios em pleitos disputados com outros do mesmo grupo.

A partir de 1975, a Comissão de Direitos Humanos promoveu significativas ampliações

²⁴ Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf

do alcance do procedimento 1235, com a criação de Grupos de Trabalho *ad hoc*, com a tarefa de verificar a situação dos direitos humanos em países determinados. E a partir de 1980, passo seguinte, a Comissão promoveu a criação de grupos de trabalho especiais de verificação por temas específicos. Carvalho Ramos (2012, p. 109) explica:

Os grupos especiais de estudos, quer geográficos ou temáticos, eram compostos de diferentes maneiras: relatores especiais, grupos de trabalho, grupos de especialistas independentes e mesmo a própria figura do Secretário-Geral da ONU como relator privilegiado da situação dos direitos humanos de determinado país.

b) Os Relatores Especiais no Brasil

Dentre os mecanismos *extra convencionais* de proteção dos direitos humanos supracitados, no Sistema Global, importa também destacar os *Relatores Especiais*, os quais têm seus mandatos estabelecidos pela Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sobre estes, Lima Jr. (2002, p. 58,59) esclarece:

Os relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes têm seu mandato estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, órgão ao qual devem prestar contas anualmente, durante a reunião da Comissão, em Genebra. A Comissão estabelece dois tipos de mandatos: temáticos – quando se referem a situações específicas de direitos humanos – e por países – quando se referem à situação dos direitos humanos em determinados países. Em termos gerais, aos relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes são atribuídos os poderes de investigar situações de direitos humanos, através de visitas *in loco*, receber denúncias ou comunicações, e oferecer recomendações de como solucioná-las. São, assim, uma contribuição, no plano internacional, para que os países consigam implementar seus compromissos com os direitos humanos, resultado da ratificação de instrumentos internacionais e dos seus próprios instrumentos nacionais (constituições, leis ordinárias, programas e planos de direitos humanos) de proteção dos direitos humanos.

Atualmente²⁵ são 31 relatores temáticos e 17 relatores por país (DURAN, 2006). O Brasil já recebeu a visita de diversos relatores especiais temáticos, tais como, da relatora sobre a eliminação da violência contra a mulher, em 1996; do relator sobre a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, em 2000; do relator sobre o direito à alimentação, em 2002; do relator sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil, em 2003; da relatora sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, também em 2003; do relator sobre o direito ao desenvolvimento, em 2004; do relator referente ao

²⁵O Conselho de Direitos Humanos da ONU manteve os relatores especiais indicados pela Comissão de Direitos Humanos, nos termos da Resolução 60/251.

direito à moradia adequada, em 2004 e do relator sobre a independência dos juízes e advogados, também em 2004; do relator especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância, em 2005; do representante especial da Secretaria-Geral sobre a situação de defensores de direitos humanos, também em 2005 e do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, em 2007 (PIOVESAN, 2012).

Dos relatórios produzidos constata-se o descompasso entre o discurso normativo brasileiro e suas políticas internas produzidas para promover a efetividade dos direitos legislados. Destaque-se, por exemplo, as conclusões de Nigel Rodley, o então relator especial sobre a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, que visitou o Brasil em 2000²⁶:

A tortura e maus tratos semelhantes são difundidos de modo generalizado e sistemático, no país. A prática da tortura pode ser encontrada em todas as fases de detenção: prisão, detenção preliminar, outras formas de prisão provisória, bem como em penitenciárias e instituições destinadas a menores infratores. Ela não acontece com todos ou em todos os lugares; acontece, principalmente, com os criminosos comuns, pobres e negros que se envolvem em crimes de menor gravidade ou na distribuição de drogas em pequena escala. E acontece nas delegacias de polícia e nas instituições prisionais pelas quais passam esses tipos de transgressores. Os propósitos variam desde a obtenção de informação e confissões até a lubrificação de sistemas de extorsão financeira.

Jean Ziegler, relator especial sobre o direito à alimentação, em sua visita ao Brasil em 2002, ao considerar as relações entre o direito à alimentação e a reforma agrária, considerou que:

A questão da Reforma Agrária é particularmente importante a este respeito. Muitos movimentos sociais ao redor do mundo estão frequentemente fazendo campanhas para forçar seus Governos a cumprir esta Segunda obrigação. Um deles é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil, um país onde 1 por cento dos proprietários de terra possuem 46 por cento de todas as terras e onde 4,5 milhões de famílias camponesas não têm nenhuma terra. De acordo com o Secretário Geral da UNCTAD, Sr. Rubens Ricupero, não se tem feito nenhuma reforma agrária apropriada no Brasil desde a colonização portuguesa no século dezesseis. O MST está fazendo campanha para persuadir o Governo Brasileiro a “proteger” o direito à alimentação.

Juan Miguel Petit, relator especial sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantil, que visitou o Brasil em 2003, registrou, nas conclusões de seu relatório, que:

²⁶ Todos os Relatórios citados podem ser encontrados, na íntegra em www.dhnet.org.br/abc/onu/relatores_brasil. Acesso em 24.01.2014.

Uma sociedade democrática não pode tolerar pobreza, desigualdades e condições injustas nas quais muitas crianças vivem. Exploração Sexual e Tráfico de crianças são algumas das piores formas de violência originadas da pobreza, exclusão social e discriminação de gênero. Elas acabam negando um futuro a essas crianças e quebram o fundo social. O principal desafio é fazer com que as políticas públicas quebrem esse ciclo de exclusão social, o buraco negro da sociedade brasileira que o Estado e os serviços sociais básicos não alcançam, onde as pessoas sobrevivem sem nenhuma esperança para o futuro em condições que geram novas formas de violência.

[...]

A estrutura institucional e o sistema de garantias previstos pelo ECA permanece, em larga escala, incompleto. Mais de um terço dos municípios não possuem Conselhos Tutelares. Muitos dos conselhos que existem não têm capacidade e recursos. Esse é o maior problema é que os conselhos são a quina da estrutura de proteção dos direitos da criança colocados pelo ECA.

[...]

O senso de impunidade foi expressado por todos os atores e instituições contatados. Os mecanismos de imposição existentes são ineficientes e repletos de contrastes e elementos disfuncionais.

[...]

O sistema existente de centros de detenção juvenil gera condições que aumentam a vulnerabilidade dos adolescentes à exploração e abuso sexuais. Esse sistema não atende aos objetivos originais sócio-educativos.

A relatora especial sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, Asma Jahangir, também em visita ao Brasil em 2003, ao participar de audiência pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, destacou, dentre outras afirmações, o que constatou ao visitar alguns Estados brasileiros:

Lemos, com prazer, que as autoridades brasileiras estão empenhadas em corrigir essa situação. [...] Há ainda um número muito grande de denúncias sobre pessoas que continuam a ser mortas por forças policiais; há ainda muitas denúncias acerca de muita impunidade. É preciso que se adotem medidas eficazes e efetivas. É preciso que o Brasil pense em que sentido pretende agir, com o compromisso para que isso possa ser superado, e, de maneira coordenada, trabalharmos todos juntos para que isso possa ser feito.

Por sua vez, Miloon Kothari, relator referente ao direito à moradia adequada, em visita ao Brasil em 2004, consignou em seu relatório à ONU que:

A falta de moradia, a escassez de terra, o déficit habitacional e a impropriedade habitacional predominam no país em consequência da discriminação histórica contra as comunidades Afro-Brasileiras e indígenas, e da marginalização dos necessitados. [...] Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que 6,6 milhões de famílias brasileiras não têm onde morar, enquanto um terço das residências são desprovidas de rede de esgoto. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, 1,6 milhões de unidades habitacionais são localizadas em assentamentos precários, incluindo as favelas, onde moram 6,6 milhões de pessoas. Além das favelas, deve-se também considerar as subdivisões

irregulares e clandestinas, favelas ou cortiços, e conjuntos habitacionais degradados. [...] De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 14,5 por cento da população viviam em condições de extrema pobreza em 2003, e 34,1 por cento da população são pobres. As discrepâncias entre as áreas urbanas e rurais são marcantes.

E assim concluiu o relator:

Os desafios enfrentados pelo Brasil nos setores da habitação e, conforme o caso, no setor agrário são opressivos, com pobreza generalizada, desigualdades, um déficit habitacional enorme e uma histórica discriminação contra as populações indígenas e afro-brasileiras, que geram uma debilitação relacionada ao desrespeito dos direitos territoriais dos mais pobres.

Do relatório sobre a independência dos juízes e advogados, produzido pelo relator especial Leandro Despouy, também em visita ao Brasil em 2004, extrai-se que:

Um dos maiores problemas do sistema brasileiro de justiça diz respeito ao acesso a ela.[...] Os crimes e as ofensas cometidas contra crianças e adolescentes é uma questão muito preocupante. Nessa área, deve ser dada prioridade à plena implementação do sistema de garantias do Estatuto da Criança e Adolescente (1990).

Doudou Diène, relator especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância, em visita ao Brasil em 2005, concluiu que:

Após ter reunido e analisado as visões e informações de todas as partes envolvidas, o Relator Especial chegou à conclusão de que o racismo e a discriminação racial são realidades profundas no Brasil. [...] O Relator Especial percebeu que as manifestações do legado histórico do racismo e da discriminação racial ainda predominam por toda a sociedade. A manifestação mais nítida é a quase identificação da marginalização social, econômica e política com o mapa das comunidades discriminadas de índios e afrodescendentes. Isso demonstra a persistência de racismo e discriminação social estrutural e sistêmica. Viajar pelo Brasil é como mover-se simultaneamente entre dois diferentes planetas, o da alegre mistura de raças das ruas e aquele dos quase exclusivamente brancos corredores do poder político, social, econômico e midiático.

Em visita ao Brasil em 2005, Hina Jilani, representante especial da Secretaria-Geral da ONU sobre a situação de defensores de direitos humanos, confirmou que:

Apesar das iniciativas e esforços da sociedade civil que é ativa e experiente, sérias preocupações referentes à situação dos defensores de direitos humanos persistem devido à imensa lacuna entre a teoria da política e sua implementação, por um lado, e a criação de mecanismos e sua efetividade por outro. [...] A Representante Especial recomenda fortemente uma revisão dos atuais mecanismos de monitoramento e responsabilização do aparato de segurança do Estado, particularmente da polícia militar estadual. Há um falta geral de confiança na competência, vigilância e independência desses mecanismos. [...] A Representante Especial também está preocupada com a informação que atesta a criminalização das ações sociais por parte de defensores de direitos humanos. Ela aponta que os defensores dos direitos

humanos vêm sendo sujeitos à perseguições maliciosas e injustas, prisões e vilipêndios como ações de retaliação por parte do Estado, bem como por parte de poderosas e influentes entidades não-estatais. Em especial, líderes e apoiadores dos movimentos sociais, vêm sofrendo sérios riscos devido a suas atividades em defesa dos direitos humanos.

E em 2007, Philip Alston, relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, após visita ao Brasil, assim dispõe, em resumo, seu relatório:

O Brasil tem um dos mais elevados índices de homicídios do mundo, com mais de 48.000 pessoas mortas a cada ano. Os assassinatos cometidos por facções, internos, policiais, esquadrões da morte e assassinos contratados são, regularmente, manchetes no Brasil e no mundo. [...] Muitas vezes, os integrantes das forças policiais contribuem com o problema das execuções extrajudiciais ao invés de ajudar a solucioná-lo. Em parte, existe o problema relevante dos policiais em serviço que usam força excessiva e praticam execuções extrajudiciais em esforços ilegais e contraproducentes para combater o crime. Mas também existe o problema dos policiais que não estão em serviço que se congregam para formar organizações criminosas que também participam de assassinato. Policiais em serviço são responsáveis por uma proporção significativa de todas as mortes no Brasil.

Importa destacar, por oportuno, que todos os relatórios supracitados, mediante sua função de verificação, também registram pontos positivos no desenvolvimento progressivo das políticas públicas brasileiras de proteção e promoção dos direitos humanos, todavia, restou igualmente confirmado que ainda são muito grandes os desafios a serem vencidos para que, no âmbito dos mecanismos extra convencionais, haja efetiva sintonia entre a realidade nacional e a retórica da política internacional.

1.5.2 Os principais mecanismos convencionais

Os principais comitês responsáveis pelo monitoramento da implementação dos tratados que constituem os *treaty-monitoring bodies* no âmbito das Nações Unidas são: o Comitê de Direitos Humanos, que monitora a implementação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art.28); o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado por resolução do Conselho Econômico e Social-ECOSOC para monitorar a implementação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Comitê contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, que monitora a implementação da Convenção correspondente; o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que monitora a Convenção correspondente; o Comitê sobre os Direitos da Criança, que monitora a implementação da correspondente Convenção; o Comitê sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o qual monitora a Convenção correspondente; o Comitê sobre Trabalhadores Migrantes, o qual busca promover esforços para a implementação da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias; o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que monitora a implementação da Convenção correspondente e o Comitê sobre Desaparecimento Forçado, o qual zela pela efetividade do cumprimento das normas consignadas na Convenção para a proteção de todas as pessoas contra desaparecimentos forçados²⁷.

Os Comitês são considerados mecanismos *convencionais* de proteção dos direitos humanos, isto porque são geralmente criados por meio de convenções internacionais. São compostos por especialistas em matéria de direitos humanos, independentes e autônomos, à disposição do Comitê. Em geral, os Comitês têm como funções e atribuições examinar relatórios dos governos e da sociedade civil; receber e considerar as comunicações interestatais e as petições individuais; auxiliar os Estados a melhorar a implementação dos tratados de direitos humanos, no âmbito interno; elaborar observações gerais sobre os direitos e as disposições contidas nos tratados, com vistas a assistir os Estados-partes no cumprimento de suas obrigações concernentes à apresentação de informes e contribuir para esclarecer sobre a interpretação do significado e do conteúdo dos tratados de direitos humanos (LIMA JR. 2002). Uma breve análise sobre as atribuições e atuações de cada um dos referidos Comitês e suas interações com o Estado brasileiro também colabora para uma melhor percepção da atuação do Brasil neste cenário. Uma breve análise sobre as atribuições e atuações de cada um dos referidos Comitês e suas interações com o Estado brasileiro também colabora para uma melhor percepção do Brasil neste cenário.

a) O Comitê de Direitos Humanos sobre o Pacto de Direitos Civis e Políticos

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos dispõe, logo em seu artigo 2º, que os Estados-partes comprometem-se a garantir a todos os indivíduos que se encontram em seu território e que estão sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente pacto”. E para monitorar o cumprimento das normas de proteção dos direitos nele consignados, o Pacto instituiu, em seu artigo 28, um Comitê de Direitos Humanos composto de 18 membros “os quais deverão ser pessoas de elevada reputação moral e reconhecida competência em matéria

²⁷ Disponível em www.acnudh.org/pt-br/.

de direitos humanos”, que atuarão de forma autônoma e independente. O Comitê, por sua vez, realiza seu monitoramento, dentre outras estratégias, mediante o exame dos relatórios (*reports*) que os Estados-partes devem submeter indicando as medidas adotadas para a efetivação dos direitos reconhecidos no Pacto. Os relatórios devem ser encaminhados a partir de um ano, a contar do início da vigência do Pacto (1976) e, a partir de então, sempre que o Comitê solicitar (art. 40). Carvalho Ramos (2012, p. 77) informa que “a prática indica que os informes são solicitados, em média, a cada 3, 4 ou 5 anos”. Sobre tal Comitê, Almeida (2001, p. 65) assevera que:

O Comitê de Direitos Humanos, previsto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, é um dos mais importantes órgãos de monitoramento previstos nos tratados do DIDH; ele inicia seu trabalho em 1976 e, nos últimos anos, vem incrementando sua atuação. No final dos anos 80, o comitê recebeu 333 comunicações relativas a 28 Estados. Até abril de 1995, o número de comunicações elevou-se para 630.

O Brasil, como já confirmado anteriormente, ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos somente em 1992, aceitando a competência obrigatória do Comitê de Direitos Humanos, em atendimento ao artigo 40, do respectivo Pacto, submetendo-se ao monitoramento do Comitê quanto aos seus relatórios governamentais. Entretanto, somente em 1994 o Brasil encaminhou ao Comitê seu relatório inicial. Neste sentido, Cançado Trindade (2000, p. 86) recorda que:

No tocante aos órgãos convencionais de proteção, em 1994 apresentou o Brasil seu relatório inicial ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, relativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos. Em 24.07.1996 o Comitê de Direitos Humanos divulgou suas “observações finais” acerca do relatório do Brasil. Como aspecto positivo, tomou nota de recentes ratificações de tratados de direitos humanos pelo Brasil e referiu-se a recentes medidas legislativas e administrativas tendentes a “fortalecer a promoção e proteção” dos direitos humanos no país.

Note-se que a postura normativa do Brasil é sempre motivo de considerações positivas no âmbito do Sistema Global. Todavia, consideram-se sempre evidenciadas as discrepâncias expostas pelas situações de flagrantes violações de direitos humanos. Também nesta perspectiva, Cançado Trindade (2000, p. 86-87) igualmente recorda, referindo-se às observações do Comitê ao relatório brasileiro que:

Como dificuldade básica a afetar a aplicação do referido Pacto no Brasil, singularizou “as enormes disparidades na distribuição da riqueza entre as diferentes camadas da população, [...] incompatíveis com o gozo da maioria dos direitos fundamentais protegidos em virtude do Pacto. [...] A seguir, enumerou o Comitê de Direitos Humanos, como “principais motivos de

preocupação”, os seguintes: [...] a violência das forças policiais e de segurança; a situação atual do sistema prisional; o “caráter geral” do “problema do trabalho forçado e escravidão por dívidas”, além do trabalho infantil e da prostituição infantil; e a ocorrência de discriminações de diversas índoles (inclusive em relação aos povos indígenas).

Em seguida, o Comitê de Direitos Humanos apresentou diversas sugestões e recomendações ao Brasil no sentido de promover adequações internas para atender às normas consignadas no Pacto, dentre as quais a adesão do Brasil ao Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos, relativo ao reconhecimento da competência do Comitê para receber e examinar petições ou comunicações individuais, o que se efetivou apenas em 2009. O segundo relatório do Brasil ao Comitê de Direitos Humanos foi somente apresentado 10 anos depois, em 2005, destacando avanços, mas também os desafios a serem vencidos.

b) O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, promulgado pela ONU em 1966 também só foi ratificado pelo Brasil em 1992, como já se referiu no capítulo anterior. Entretanto, em seu texto original, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não instituiu um mecanismo de supervisão e monitoramento apto a receber as demandas sobre eventuais violações às suas normas. Somente em 1987, por meio da Resolução nº 1985/17 do Conselho Econômico e Social da ONU foi criado um Comitê, integrado por 18 membros, também eleitos em caráter independente para promover o monitoramento da implementação do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. Neste sentido, Comparato (2005, p. 338) destaca que:

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apresentava uma falha evidente: ele não criara nenhum órgão de fiscalização e controle da aplicação de suas normas, tal como o fizera o Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos com o Comitê de Direitos Humanos. Essa falha só veio a ser suprimida quase vinte anos mais tarde, com a Resolução n. 1985/17 do Conselho Econômico e Social da ONU, a qual criou, contra o voto solitário dos Estados Unidos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ao Comitê cabe a atribuição de examinar os relatórios que os Estados-partes devem encaminhar ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Em sua Recomendação-Geral nº 12, o Comitê estabeleceu que os Estados-partes devem *respeitar, proteger e implementar* os direitos econômicos, sociais e culturais. Neste sentido, Piovesan (2011, p. 236) comenta:

Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos. No que tange à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que

terceiros (atores não estatais) violem esses direitos. Finalmente, a obrigação de implementar demanda do Estado a adoção de medidas voltadas à realização desses direitos.

Em 2008 foi adotado o Protocolo Facultativo ao PIDESC, pelo qual se introduziu a sistemática de petições individuais, das medidas de urgência, das comunicações interestatais e das investigações *in loco* em caso de graves e sistemáticas violações a direitos econômicos, sociais e culturais por um Estado-parte, fortalecendo-se, pois, a sistemática de monitoramento de referido Pacto (PIOVESAN, 2011).

O Brasil apresentou seu primeiro relatório oficial ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e culturais em 2001, ou seja, quase 10 anos após ratificar o PIDESC, enquanto que o segundo relatório oficial, abrangendo o período de 2001 a 2006 submetido ao Comitê, o qual, em 2009, publicou, dentre outras, as seguintes observações conclusivas:

O Comitê continua preocupado com as persistentes desigualdades nas condições econômicas e a injustiça social associada existentes entre as diferentes regiões, comunidades e indivíduos do Estado Parte, apesar de medidas positivas tomadas por ele neste sentido, como o Programa Fome Zero e o aumento do salário mínimo. [...] O Comitê nota que as taxas de analfabetismo permanecem um problema no Estado Parte e que desigualdades no nível de alfabetismo entre populações negras e brancas persistem. Ao Comitê também preocupa a taxa média de analfabetismo ser significativamente mais alta em áreas rurais e no norte do Estado Parte. [...] O Comitê vê com preocupação o grande número de brasileiros empregados sob condições desumanas ou degradantes, semelhantes à escravidão ou sujeitos a trabalho forçado e outras condições de trabalho exploratórias, especialmente em madeireiras e na colheita de cana de açúcar, e está preocupado com o fato de o trabalho forçado consistir em fenômeno que afeta desproporcionalmente homens jovens de famílias de baixa renda.

O Comitê ainda manifestou insistente preocupação com diversas outras questões que revelam graves violações dos direitos consignados no PIDESC, tais como “as persistentes desigualdades raciais no acesso ao emprego”, “a disparidade nas condições de trabalho baseada em gênero e raça”, a “alta proporção da população excluída de qualquer forma de cobertura social”, “a permanência de disparidades significativas no acesso à educação superior baseadas em região geográfica, origem étnica e gênero”, bem como apresentou ao Brasil dezenas de recomendações para que suas políticas públicas internas possam respeitar, proteger e implementar os direitos econômicos, sociais e culturais dispostos no PIDESC. E até a presente data, o Brasil não admite ser submetido ao sistema de petições individuais, eis que ainda não aderiu ao Protocolo Facultativo do PIDESC.

c) Os demais Comitês Convencionais

Conforme já se referiu anteriormente, o Sistema Global de proteção dos direitos humanos é estruturado por um *sistema geral* e por um *sistema especial* de proteção. Os Comitês destinados a monitorar os Pactos Internacionais supramencionados integram o sistema geral de proteção, eis que seu sujeito de direitos é a pessoa humana vista em sua abstração e generalidade. Os demais Comitês Convencionais, por outro lado, compõem o sistema especial, eis que seus sujeitos de direitos são vistos em sua especificidade e concretude (PIOVESAN, 2011). São considerados mecanismos *convencionais* de proteção dos direitos humanos, porque são geralmente criados por meio de convenções internacionais. São compostos por especialistas em matéria de direitos humanos, independentes e autônomos, à disposição dos Comitês, eleitos por voto dos Estados-partes das respectivas convenções. Em geral, as funções e atribuições comuns aos Comitês são as seguintes:

Receber, examinar e emitir pareceres (*concluding observations*) sobre os relatórios (*reports*) dos Estados-Partes acerca dos mecanismos implementados em seus territórios para aplicação dos tratados internacionais; Elaborar Comentários Gerais (*general comments*) para auxiliar os Estados-partes a aplicar os tratados internacionais, determinando suas obrigações; Decidir acerca de denúncias de descumprimento dos tratados internacionais apresentadas por um Estado-Parte contra outro; e emitir decisões (*views*) sobre as denúncias de descumprimento dos tratados internacionais constantes das petições ou comunicações individuais (*communications*) a eles apresentadas (DANTAS, 2012, p. 202).

No Sistema Global, os principais Comitês convencionais, conforme dito alhures, são: o Comitê contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Comitê sobre os Direitos da Criança, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Comitê sobre Trabalhadores Migrantes, o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Comitê sobre Desaparecimento Forçado, os quais zelam pela efetividade do cumprimento das normas consignadas nas Convenções correspondentes.

O Brasil quase sempre evitava aderir imediatamente aos mecanismos convencionais de monitoramento, mesmo ratificando a Convenção correspondente. Algumas vezes, até se comprometeu a enviar relatórios a tais organismos de supervisão, embora o fizesse quase sempre com vários anos de atraso. Neste sentido, Carvalho Ramos (2013) assinala que:

De fato, inicialmente, o Brasil utilizou a possibilidade, tradicional no Direito Internacional, de *não* se submeter à jurisdição plena de determinado órgão criado por um tratado de direitos humanos no momento da ratificação. No

máximo, O Brasil aceitava submeter relatórios a órgãos internacionais de supervisão e controle ou acatava como meras recomendações ou pronunciamentos desses órgãos.

Importa destacar que apenas recentemente, a partir de 2002, é que o Brasil passou a reconhecer a competência de alguns dos principais Comitês convencionais, tais como o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em 2002, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, também em 2002 e o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2009. No entanto, mesmo tendo ratificado a Convenção contra a Tortura, em 1989, o Brasil até hoje não reconheceu a competência do Comitê contra a Tortura para analisar petições de seus jurisdicionados.

Considera-se desnecessária a tentativa de se demonstrar o quilométrico fosso existente entre as normas de proteção dos direitos humanos elencados nas convenções supradestacadas e a realidade vivenciada pelas mulheres, pelas crianças, pelos pobres e pela população negra no Brasil, posto que tal realidade já seja de conhecimento comum e notórios são os indicadores referentes à negação de tais direitos, o que restou confirmado pelos organismos convencionais e extra convencionais de monitoramento. Ademais, embora esta dissertação esteja delimitada ao âmbito do Sistema Global, anatem-se as dezenas de denúncias de violações de direitos humanos processadas contra o Brasil no Sistema Interamericano, muitas estabelecendo condenações ao Estado brasileiro.

Esta gravosa realidade de desigualdades e históricos contrastes têm alimentado juízos mais críticos relativos à atuação do Brasil no campo dos direitos humanos. Leal (2000, p. 107), por exemplo, já na última década do século XX, asseverou que “o Brasil, em 10 de dezembro de 1948, firmou a declaração, entretanto, pelo que se tem visto e ainda vamos ver, não tem se preocupado muito com a implementação de suas normas”. Ângelo (1998, p. 80), em comentário pitoresco, assevera que o “Brasil é um menino travesso que ainda não terminou sua tarefa escolar no que tange à proteção dos Direitos Humanos. Ele tem feito reservas e declarações restritivas quanto à proteção”. Piovesan (2011, p. 368), por sua vez, considera que:

Vale dizer, para que o Brasil se alinhe efetivamente à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos em relação aos tratados ratificados, é emergencial a revisão de reservas e declarações restritivas, a reavaliação da posição do Estado brasileiro quanto às cláusulas e procedimentos facultativos, bem como a adoção de medidas que assegurem eficácia aos direitos constantes nos instrumentos internacionais de proteção.

Carvalho Ramos (2013, p. 298), ao expressar reflexão crítica sobre o fato de o Brasil não

conseguir cumprir as normas de proteção dos direitos humanos, ressalta que:

Em síntese, o Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil está manco: formalmente, o Brasil está plenamente engajado; na aplicação prática, há quase um total silêncio sobre a interpretação dada pelo próprio Direito Internacional (...), o que pode gerar a responsabilização internacional do Brasil por violação de direitos humanos.

Cançado Trindade (2000, p. 134), também nesta direção, afirma que: “É, no entanto, sobretudo das medidas nacionais de implementação que depende, em grande parte, o futuro da proteção internacional dos direitos humanos em relação do Brasil”. Destarte, não obstante os reconhecidos avanços significativos das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos desenvolvidas no Brasil desde o começo do século, as graves violações de direitos humanos desveladas ameaçam sobremaneira o prestígio que o Brasil conquistou ao longo deste processo. Indubitavelmente, já não iludem mais as posturas meramente legislativas e os discursos vazios de práticas políticas implementativas eficazes.

Resta ao Brasil vencer a herança ditatorial, superá-la, reconstruir e reconquistar sua legitimidade em face de seus cidadãos e da comunidade internacional pelo caminho da promoção e da proteção contínua e permanente dos direitos humanos, uma das principais formas, senão a única, capaz de credenciá-lo a “estabelecer um diálogo de iguais em outros campos de interesse para o Estado” (CARVALHO RAMOS, 2013, p. 71) e consolidar o lastro político necessário para afirmar-se não apenas como liderança emergente, pontual, casuística, mas como protagonista diante da comunidade internacional.

Uma das hipóteses deste trabalho é considerar que um cenário de excelência para potencializar tal protagonismo é o Conselho de Direitos Humanos da ONU, cujas características e desenhos institucionais, históricos e políticos apresentados no capítulo a seguir, poderão indicar, embora com controvérsias, que a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU nasceu com a boa expectativa de consolidar-se, efetivamente, como órgão capaz de, sem vacilações, exercer sua vocação institucional mais preciosa de garantir a salvaguarda universal dos direitos humanos.

2. O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

Não é suficiente clamar por liberdade, democracia e direitos humanos. Deve-se perseverar determinadamente nesta luta, fazer sacrifícios em nome de verdades perenes, resistir frente às tentações, à má-fé, à ignorância e ao medo [...] A partir do momento em que concebemos um mundo adequado a uma humanidade racional e civilizada, estaremos dispostos, se preciso, a sofrer ária que seja possível a construção de sociedades livres da miséria e do medo. (Daw Aung Sang Suu Kyi)

O Conselho de Direitos Humanos da ONU é considerado o principal cenário de atuação do Brasil neste âmbito, no qual o país busca demonstrar os esforços que considera necessários para cumprir os compromissos assumidos em face dos instrumentos normativos globais de direitos humanos e se afirmar como digno de credibilidade e legitimidade perante a comunidade internacional, uma vez que a política de proteção e promoção dos direitos humanos tornou-se, além de uma pauta comum na agenda global, um campo de política externa estratégica importante para outros campos de interesses brasileiros. O presente capítulo tem como escopo apresentar o Conselho de Direitos Humanos da ONU, seus antecedentes históricos, suas composições, atribuições e características e os procedimentos estabelecidos para sua atuação. Considera-se que tal apresentação colabora decisivamente para o desenvolvimento de uma análise da atuação do Brasil neste contexto, ponto focal desta dissertação.

2.1 A Comissão de Direitos Humanos da ONU

Como destacado alhures, foi com a instituição da ONU, em 1945, pela Carta das Nações Unidas, que o processo de internacionalização e generalização dos direitos humanos foi irreversivelmente desencadeado e os direitos humanos passaram a auferir *status* internacional. Também já se confirmou que na estrutura institucional da ONU, o órgão para o qual se conferiu a vocação de tratar das temáticas específicas de direitos humanos foi, desde então, o Conselho Econômico e Social - ECOSOC, sem se olvidar as competências da Assembleia Geral, órgão máximo da ONU, dentre outras, de legislar sobre direitos humanos.

O Conselho Econômico e Social, por sua vez, considerando o que dispõe o artigo 68²⁸, da Carta das Nações Unidas, bem como sua atribuição de promover “recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos”²⁹, criou, em 1946, a Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH ou Comissão), para a qual a Resolução 9(2), de 21 de junho de 1946, atribuiu-lhe o encargo de desenvolver:

propostas para uma carta internacional de direitos; para Declarações ou Convenções Internacionais sobre liberdades civis, o status da mulher, liberdade de informação e assuntos relacionados; para a proteção das minorias e para a prevenção da discriminação com base em raça, gênero, língua e religião.

A Comissão era composta de 53 Estados, com mandato de três anos e se reunia uma vez por ano, em Genebra, durante seis semanas (de março a abril). Considera-se, inclusive, que sua criação alimentou positivas esperanças. Short (2008, p. 166-167), por exemplo, anuncia que:

A criação da Comissão assinalou o triunfo de todos aqueles peticionandos para que padrões universais de direitos humanos fossem reconhecidos e aplicados por organismos no mundo todo. A Comissão foi concebida numa era marcada por altas expectativas, e inicialmente cumpriu sua incumbência de garantir a consolidação de novos padrões (...) fortalecendo a noção de que Estados são externamente imputáveis pelo tratamento interno dado aos seus cidadãos.

Ao longo de seus sessenta anos de existência, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, foi, passo a passo, confirmando-se como o principal órgão do Sistema Global de Proteção dos direitos humanos. Sua importância encontra-se fundamentada, especialmente, no seu legado normativo-protetivo e, além disto, dos diversos mecanismos de monitoramento instituído sob seus cuidados, tais como os relatores especiais e os grupos de trabalho anteriormente mencionados. Com efeito, não são raras as manifestações de enaltecimento dos esforços empreendidos pela Comissão para potencializar o desenvolvimento do processo de generalização da promoção e proteção dos direitos humanos. Short (2008, p. 168-169), por exemplo, considera que:

A Comissão contribuiu para o surgimento de um vasto domínio de normas de direitos humanos em vários tratados internacionais e no direito internacional

²⁸ “Artigo 68. O Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções”.

²⁹ Artigo 62.2, da Carta das Nações Unidas.

consuetudinário. A redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (“DUDH”), adotada pela Assembleia geral no dia 10 de dezembro de 1948, permanecerá com uma das maiores conquistas da Comissão, bem como uma das mais notáveis vitórias em toda a história da ONU.

Upton (2007, p. 36), ao avaliar a atuação da Comissão, assinala que “um exame dos protocolos, convenções e declarações iniciados pela Comissão durante sua existência indica claramente que esse órgão cumpriu seu mandato no que se refere ao assentamento de princípios”. Terlingen (2007, p. 168), neste sentido, também considera que “A Comissão alavancou a proteção dos direitos humanos em escala mundial por meio de esforços cada vez mais substanciais, específicos por países e por temas, desenvolvendo um sistema único de Procedimentos Especiais”. Godinho (2006, p. 24) igualmente considera que a Comissão

[...] foi bastante atuante, tendo adotado cerca de cem resoluções, diferentes decisões e observações em relevantes questões relacionadas a indivíduos em todas as regiões e circunstâncias. Durante seus trabalhos a Comissão serviu também de fórum, em que diferentes Estados, organizações não-governamentais e defensores dos direitos humanos trocavam suas experiências, reclamações e opiniões.

E Short (2008, p. 169), por sua vez, destaca o papel inclusivo da Comissão e sua importância para a política internacional dos direitos humanos. Afirmar a autora que:

O envolvimento de atores não estatais levou a Comissão a ser, na superfície, um órgão inclusivo e receptivo às opiniões de todos, com vistas a alcançar um consenso universal. Em sua reunião anual, havia “mais de 3.000 participantes, entre instituições nacionais de direitos humanos, agências da ONU e ONG`s que se encontravam para discutir assuntos de direitos humanos em um contexto formal”. Convidando ONG`s e observadores para atender, a Comissão pode incluir amplo espectro da sociedade internacional.

Em seguida, a autora assinala que:

É possível afirmar que a maior conquista da Comissão está no simples fato de ter passado a existir. Sendo o primeiro organismo mundial com Estados com a qualidade de membros focado exclusivamente em direitos humanos, transformou-se numa organização de referência para Estados e indivíduos, tanto para dar conselhos como para receber reclamações. Seu poder investigativo trouxe à tona alguns dos mais terríveis abusos de direitos humanos no mundo e proporcionou a ímpeto necessário para que houvesse mudança. Encorajou governos a agir de forma a melhorar seu histórico de direitos humanos, em evidente esforço para evitar críticas por parte da Comissão.

Entretanto, apesar de todos os avanços promovidos pela Comissão durante sua longa existência institucional, sua atuação também foi alvo de severas críticas, em diferentes perspectivas, especialmente nos últimos anos de sua existência. As principais críticas

referiam-se à fragilidade de seus mecanismos de controle e responsabilização, à sua excessiva politização e seletividade quanto às medidas que deveriam ser adotadas contra Estados violadores de direitos humanos, inclusive de ser complacente com diversos países que defendiam seus interesses acima dos interesses dos direitos humanos. Short (2008, p. 168), observando a trajetória da Comissão, assinala que:

Contudo, enquanto o regime internacional dos direitos humanos crescia, cresciam também as demandas no sentido de que a Comissão ampliasse seu mandato em termos de condenações e monitoramento. Essa extensão de mandato trouxe consigo mais problemas pelas acentuadas críticas à seletividade do monitoramento.

Gorczewsky (2009, p. 2741) também registra a seletividade criticada, observando que “retrospecto histórico demonstra uma inequívoca tendência de condenação aos pequenos países e de raras punições contra as grandes potências influentes”. Voeten & Gasparini (*apud* SHORT, 2008, p.170) confirmam que a “constatação realista de que organizações internacionais, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU, tem seletivamente aplicado regras para apoiar amigos e punir adversários”, esteve muito presente nos últimos anos na Comissão. Por sua vez, a crítica relativa à excessiva politização é ainda mais severa, começando a minar a credibilidade da Comissão em relação à essência de sua vocação institucional, qual seja a proteção dos direitos humanos. Neste sentido, recorre-se novamente a Gorczewsky (2009, p. 2741), o qual assinala que:

Essa politização da Comissão gerava desigualdades no trato de questões idênticas. Consequentemente, muitos países faziam parte da Comissão de Direitos Humanos apenas para se auto proteger e evitar repreensões, ao invés de primarem pela proteção desses direitos.

Ademais, o fato de certos países considerados fortemente repressivos, acusados permanentemente de graves violações de direitos humanos, tais como Sudão, China, Arábia Saudita, Zimbábue e Líbia, terem assento na Comissão de Direitos Humanos, ensejavam gravosas e violentas críticas. O Sudão, por exemplo, tomou assento na Comissão quando as hediondas violações de direitos humanos estavam ocorrendo em Darfur (2003). Não bastasse, em 2004, a Líbia assumiu a presidência do colegiado. Short (2008, p. 165-166) cita, por exemplo, a expressiva manifestação de Kenneth Roth, diretor executivo da *Human Rights Watch*, o qual, diante desta situação, descreveu a Comissão 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 de seus crimes”. O próprio Secretário-Geral, Kofi Annan (2004, p. 283), diante de tais constatações, advertiu que “a

consolidação de padrões que reforcem os direitos humanos não pode ser realizada por Estados que falham em demonstrar compromisso com sua promoção e proteção”. Short (2008, p. 167) também ressalta que:

Ao passo em que o século vinte chegou ao fim, a Comissão começou a ruir progressivamente, deixando de cumprir seu papel e ainda servindo de apoio aos responsáveis por abusos de direitos humanos, indiretamente garantindo que eles recebessem imunidade do escrutínio internacional pelos próprios mecanismos da Comissão. Transformou-se num órgão ridicularizado e repleto de escândalos, com membros dos mesmos países que pretendia condenar.

Com efeito, diante de tantas, persistentes e tão ferozes críticas, todo o legado positivo da Comissão foi obscurecido por uma insuperável crise de credibilidade. Mary Robinson³⁰, então Alta Comissária para os Direitos Humanos, considerando a grave situação, exclamou:

A comissão tem uma história orgulhosa. Sob a sua primeira presidente, Eleanor Roosevelt, deu ao mundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e passou a desenvolver o corpo de direito internacional dos direitos humanos que temos hoje. Foi, portanto, profundamente frustrante ver o seu trabalho cada vez mais prejudicado pela votação em bloco e manobras processuais que impediam alguns dos piores violadores do mundo dos direitos humanos de ser responsabilizado por seus abusos.³¹

E neste contexto de evidenciada degradação de sua legitimidade institucional, o então Secretário-Geral Kofi Annan, certamente já desiludido e preocupado, anunciou, na 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, em 2004, que:

Nós deveríamos nos orgulhar do trabalho das Nações Unidas em desenvolver preceitos e padrões internacionais de direitos humanos. Contudo, não podemos avançar sem antes restaurar a credibilidade e a eficácia dos nossos mecanismos de direitos humanos, e restabelecer o foco na proteção dos direitos individuais.

Com isto, abriram-se os caminhos para um intenso processo de negociações, as quais culminaram com o encerramento oficial das atividades da Comissão. Belli (*apud* CARVALHO RAMOS, 2012, p. 106), referindo-se à última sessão da Comissão, relata que

a sua última sessão, em 27 de março de 2006, foi melancólica. Nenhum balanço comemorativo de quase sessenta anos de atividade, que redundaram em luta contra o *apartheid*, contra os anos de chumbo das ditaduras latino-americanas, contra o colonialismo europeu: apenas duas horas de um ato protocolar que “selou uma era”.

³⁰ Mary Robinson. *Human Rights: a needed UN reform*. The New York Times, 02 de março de 2006. Disponível em www.nytimes.com. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

³¹ No original: The commission has a proud history. Under its first chairperson, Eleanor Roosevelt, it gave the world the Universal Declaration of Human Rights, and went on to develop the body of international human rights law we have today. It was therefore deeply frustrating to see its work increasingly undermined by block voting and procedural maneuvers that prevented some of the world's worst human rights violators from being held to account for their abuses.

Destarte, em 2006, a Comissão foi extinta e substituída por um novo órgão no âmbito da ONU: o Conselho de Direitos Humanos.

2.2 O Conselho de Direitos Humanos da ONU

Conforme exposto, foi do próprio Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a iniciativa proposta para a substituição da Comissão por um Conselho de Direitos Humanos. Em 2005, em seu relatório denominado *In Larger Freedom*³², Kofi Annan advertiu que:

Se as Nações Unidas pretende cumprir as expectativas de homens e mulheres em todo o mundo – e, de fato, se a Organização quiser levar a causa dos direitos humanos tão a sério com as da segurança e desenvolvimento – aí os Estados-membros devem concordar em substituir a Comissão de Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos de menor porte.

A partir de então, desencadeou-se um intenso processo de negociações e debates, não sem muitas controvérsias, acerca do formato deste novo órgão. As discussões referiam-se principalmente sobre o *status* que o Conselho deveria ter, suas funções e atribuições, seu tamanho, composição, critérios de escolha e participação dos Estados-membros, regras e procedimentos de trabalho, dentre outras temáticas, o que envolveu quase um ano na busca de consensos. Enfim, o Conselho de Direitos Humanos da ONU foi instituído pela Resolução 60/251, aprovada pela Assembleia Geral no dia 15 de março de 2006, em substituição à dissolvida Comissão de Direitos Humanos, num contexto de tentativa de reforma da ONU, em busca de retomar a credibilidade perdida e que ameaçava a credibilidade da própria ONU como um todo.

A Resolução nº 60/251 foi aprovada com o voto favorável de 170 países, porém com 04 votos contrários (Estados Unidos, Israel, Ilhas Marshall e Palau), além de 03 abstenções (Venezuela, Irã e Belarus). Em relação ao voto contrário dos Estados Unidos cabe destacar, por oportuno que:

Os Estados-membros negociaram até o último instante na tentativa de que os EUA aderissem ao projeto, mas a posição americana de que a proposta é inadmissível restou inalterada. Os argumentos principais aduzidos na contrariedade devem-se ao fato de que, para eles, ainda não foi feito o bastante para prevenir que países suspeitos de violação dos Direitos Humanos se tornem membros; de que o assunto deveria ser tratado somente no Conselho de Segurança, do qual é membro permanente com direito ao veto e, por fim, de que os membros desse novo Conselho deveriam ser

³² NAÇÕES UNIDAS. *In larger freedom: towards security, development and human security for all*. UN Secretary General, UN Doc A/59/2005, p. 183.

escolhidos pelo voto de dois terços dos países membros (...) Ao explicar o voto contra, o representante dos EUA, John Bolton, expressou certo ceticismo sobre o futuro do novo órgão, muito embora tenha se comprometido em cooperar com os Estados-membros no intuito do seu fortalecimento e da sua eficácia (SHORT, 2008, p. 173).

O preâmbulo da Resolução 60/251, que instituiu o Conselho de Direitos Humanos, está organizado em doze parágrafos, os quais refletem as principais preocupações suscitadas durante as negociações e discussões sobre o processo de criação do Conselho. Destaque-se que a Assembleia Geral, logo no preâmbulo da Resolução, reconhece que os direitos humanos, juntamente com a paz, a segurança e o desenvolvimento, os quais estão interligados e se reforçam mutuamente, são os pilares do sistema das Nações Unidas. Proclama também a importância de assegurar a universalidade, objetividade e não seletividade como princípios regentes da atuação do Conselho, além de asseverar que a promoção e proteção dos direitos humanos devem basear-se nos princípios da cooperação e do diálogo genuíno que visa reforçar a capacidade dos Estados-membros para cumprirem com suas obrigações relativas aos direitos humanos para o benefício de todos os seres humanos.

A referida Resolução também estabelece que o Conselho deva ser integrado por 47 países, eleitos direta e individualmente, em votação secreta, pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de 03 (três) anos, com possibilidade de reeleição³³. A escolha pela maioria, nestes termos, foi um dos pontos de insatisfação dos EUA, posto que durante as negociações defenderem, com veemência, que somente por uma maioria qualificada de dois terços se poderia eleger cada membro do Conselho, no que foram vencidos. Por outro lado, importa destacar que a eleição direta aperfeiçoa o sistema anterior vigente no âmbito da antiga Comissão, pois a Resolução 60/251 estabelece que os membros do Conselho são eleitos por todos os Estados-Membros das Nações Unidas, em vez de apenas pelos 54 do ECOSOC. Assim, enquanto um país poderia ter sido eleito para a Comissão, com apenas 26 votos (e menos se alguns membros do ECOSOC não estavam presentes e votantes), pelos termos da Resolução que criou o Conselho, os países candidatos devem conseguir um mínimo de 96 votos para a eleição no Conselho. Além disso, uma importante melhoria para os procedimentos de eleições no Conselho de Direitos Humanos em relação à Comissão é que todos os países eleitos para o Conselho são votados individualmente, não como parte de um quadro regional, como ocorria anteriormente.

A Resolução também dispõe que o Conselho, em sua composição, deve obedecer ao critério de distribuição geográfica equitativa, nos termos da seguinte distribuição regional: o

³³ Não é possível a reeleição para um período imediato ao exercício do mandato por dois períodos consecutivos.

Grupo de Estados Africanos com direito a treze assentos; o Grupo de Estados da Ásia também com treze; o Grupo de Estados da América Latina e do Caribe ficou com direito a oito representantes; o Grupo de Estado da Europa Oriental com direito a seis; o Grupo de Estados da Europa Ocidental e outros países, com sete³⁴. Acerca de tal distribuição geográfica, Short (2008, p. 175) comenta que:

A nova distribuição geográfica do Conselho permite que Estados em desenvolvimento tenham maior oportunidade de fazer ouvir suas opiniões sobre assuntos de direitos humanos. Ainda que caminhe para a universalidade, essa não é necessariamente a melhor forma de salvaguardar direitos humanos. Equidade em termos de representação geográfica deve ser sopesada em confronto com equidade em termos de bom histórico de direitos humanos.

Lagon (2006), também em observação ao sistema de distribuição geográfica instituído pela Resolução, considera que a Assembleia Geral ao desenhar o novo Conselho de Direitos Humanos como um órgão subsidiário, decidiu dar ao Conselho a mesma distribuição geográfica dada à composição da Assembleia Geral, o que gerou como efeito o aumento da percentagem global de membros africanos, de membros do Leste Europeu e da Ásia. Ao mesmo tempo, a porcentagem de países da Europa Ocidental e da América Latina e Caribe diminuiu. Neste sentido, Lagon (que em 2006 era o vice-secretário assistente para Assuntos de Organizações Internacionais do Departamento de Estado Americano), percebe que este novo cenário de distribuição tende a favorecer os direitos econômicos, sociais e culturais, eis que tais Estados valorizam esses direitos em relação aos direitos civis e políticos.

Por outro lado, esta nova distribuição geográfica permitirá, com se demonstrará no capítulo final, uma atuação em bloco nas sessões ordinárias e especiais, seja em proposições coletivas ou em votações articuladas, nem sempre favoráveis à promoção e à proteção dos direitos humanos de vítimas de graves violações.

Outro aspecto importante que foi objeto de prolongadas discussões refere-se aos critérios a serem estabelecidos para um assento no Conselho. Carvalho Ramos (2012, p. 107), por exemplo, registra a polêmica e indica os requisitos propostos:

A forma de escolha dos membros era uma das grandes críticas à extinta Comissão. Por isso, mesmo antes de sua extinção, foi intensa a discussão sobre requisitos prévios para que um estado pudesse ter assento na Comissão de Direitos Humanos. Os principais requisitos discutidos das reuniões da Comissão eram: 1) ratificação dos principais tratados de direitos humanos; 2) cumprimento das obrigações de monitoramento internacional, em especial a entrega dos relatórios periódicos; 3) transparência e convite permanente

³⁴ Resolução nº 60/251, parágrafo 7.

aos relatores especiais da Comissão e 4) não ter sido condenado recentemente pela própria Comissão.

Sobre tais requisitos, Carvalho Ramos (2012, p. 107) observa que:

Ocorre que, ironicamente, os mais ácidos críticos da ausência de critérios (Estados Unidos e seus aliados) não cumpriram parte dos requisitos, justamente por não terem ratificado vários dos principais tratados de direitos humanos, sem contar a reticência dos Estados Unidos em convidar os relatores especiais para investigar in loco violações de direitos humanos em solo estadunidense.

Neste ponto, a Resolução 60/251 não estabeleceu explicitamente critérios formais específicos e objetivos para a escolha dos integrantes, porém, destaca expressa exortação aos membros da Assembleia Geral para que, na ocasião da eleição dos membros do Conselho de Direitos Humanos, devem ter em conta a contribuição dos candidatos à promoção e proteção dos direitos humanos e as suas promessas e compromissos voluntários aos mesmos. Dispõe igualmente que os membros eleitos devem defender as mais altas exigências na promoção e proteção dos direitos humanos; cooperar plenamente com o Conselho e se submeter aos termos do mecanismo universal de exame periódico durante seu mandato. Explicita ainda que o Conselho poderá suspender o mandato de qualquer membro que cometa graves e sistemáticas violações dos direitos humanos.

A primeira composição do Conselho, eleita no dia 09 de maio de 2006 pela Assembleia Geral, ficou organizada da seguinte maneira: Estados Africanos: Argélia, Camarões, Djibuti, Gabão, Gana, Mali, Marrocos, Maurício, Nigéria, Senegal, África do Sul, Tunísia e Zâmbia; Estados da Ásia: Arábia Saudita, Bahrein, Bangladesh, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Jordânia, Malásia, Paquistão, República da Coreia e Sri Lanka; Estados da América Latina e do Caribe: Argentina, Brasil, Cuba, Equador, Guatemala, México, Peru e Uruguai; Estados da Europa Oriental (Leste Europeu): Azerbaijão, Federação Russa, República Tcheca, Polônia, Romênia e Ucrânia; Estados da Europa Ocidental e outros países: Alemanha, Canadá, Finlândia, França, Holanda, Reino Unido, Irlanda do Norte e Suíça. Esta primeira composição causou reações diversas, positivas e negativas. Short (2008, p. 175), v.g. considera que:

A primeira eleição para o Conselho trouxe melhorias significativas em comparação com o mandato da Comissão, sendo que os graves infratores de normas de direitos humanos sequer candidataram-se. No entanto, o órgão tem sido criticado por permitir que o Egito permaneça como membro até 2010. Alega-se que o governo do Egito torturou a oposição política, o que evoca memórias de quando o Sudão obteve uma cadeira na Comissão – Estado sujeito a críticas pelo tratamento dado aos seus cidadãos na região de

Darfur.

E de acordo com o relatório “*Freedom in the World*”, produzido pela organização não governamental *Freedom House*³⁵, 13 países eleitos são considerados “não livres”: Argélia, Arábia Saudita, Azerbaijão, Camarões, China, Cuba, Paquistão, Rússia e Tunísia. Por outro lado, importa registrar que Sudão e Zimbábue sequer candidataram-se, enquanto Venezuela e Irã não conseguiram votos suficientes para serem eleitos.

Segundo a Resolução 60/251, o Conselho está sediado em Genebra, na Suíça, com *status* de órgão subsidiário da Assembleia Geral³⁶, e não apenas do ECOSOC como era a antiga Comissão. Deve reunir-se, periodicamente, no mínimo 03 (três) períodos de sessões por ano, incluindo um período de sessão principal, que tenham uma duração total não inferior a dez semanas, podendo, ainda, realizar, por solicitação de um Estado-membro do Conselho, com apoio de um terço dos membros, períodos extraordinários de sessões³⁷. Destarte, embora o Conselho não seja um órgão de funcionamento contínuo, a frequência com que se reúne é bem maior do que o período de reunião da antiga Comissão (apenas uma única vez por ano, por apenas seis semanas). E a previsão de sessões extraordinárias possibilita a intervenção do Conselho em face de situações urgentes, o que a antiga Comissão não conseguia enfrentar no tempo devido.

A Resolução 60/251 indica, *inter alia*, as funções e competências do Conselho, o qual tem como principal vocação institucional promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem distinções de nenhum tipo e de forma justa e equitativa. Além disto, o Conselho de Direitos Humanos deverá se ocupar de situações em que se violem os direitos humanos, incluídas as violações graves e sistemáticas; coordenar e incorporar os direitos humanos à atividade geral do sistema da ONU; impulsionar a promoção e a proteção de todos os direitos humanos, incluído o direito ao desenvolvimento; promover a educação em direitos humanos e prestar serviços de assessoria técnica por solicitação e de acordo com os Estados interessados; servir de fórum para o diálogo sobre questões temáticas referentes a todos os direitos humanos; contribuir para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos; promover o pleno cumprimento das obrigações em matéria de direitos humanos contraídas pelos Estados; facilitar o acompanhamento dos objetivos e compromissos sobre direitos humanos emanados

³⁵ www.freedomhouse.org (acesso em 09 de fevereiro de 2014).

³⁶ Resolução nº 60/251, parágrafo 1.

³⁷ Idem, parágrafo 10.

das conferências e cúpulas das Nações Unidas; realizar um exame periódico universal, baseado em informação objetiva e fidedigna, sobre o cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos, de uma forma que garanta a universalidade do exame e a igualdade de tratamento em relação a todos os Estados, baseado num diálogo interativo, com a plena participação do país de que se trate e levará em consideração suas necessidades em relação ao fomento da capacidade; prevenir as violações de direitos humanos e responder com prontidão às situações de emergência em matéria de direitos humanos; cooperar estreitamente em matéria de direitos humanos com os governos, as organizações regionais, as instituições nacionais de direitos humanos e a sociedade civil ; e assumir as funções e atribuições da Comissão de Direitos Humanos em relação ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.³⁸

Dentre as funções e atribuições do Conselho, estabelecidos pela Resolução nº 60/251, destaca-se a responsabilidade de assumir e aperfeiçoar todos os mandatos, mecanismos, funções e responsabilidades da extinta Comissão, mantendo-se o sistema de procedimentos especiais, assessoramento especializado e de denúncia. Também merece especial destaque a instituição da Revisão Periódica Universal – RPU, a qual todos os países eleitos devem se submeter. O texto da Resolução nº 60/251 estabelece, em seu item 5, letra “e”, que o Conselho:

Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer período de sesiones.

Guerra (2013, p. 125), referindo-se a adoção da Revisão Periódica Universal, considera que “a incorporação desse mecanismo objetiva sepultar a seletividade e os padrões duplos que maculavam o processo de revisão existente nos trabalhos da Comissão”. Neste sentido, Carvalho Ramos (2012, p. 120) explica que:

O Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) é fundado no *peer review* – monitoramento pelos pares – pelo qual um Estado tem sua situação de direitos humanos submetida à avaliação dos demais membros do

³⁸ Resolução 60/251, parágrafo 3 a 5.

Conselho de Direitos Humanos (e também a qualquer outro Estado interessado), relatada por outros três Estados (troika) (...).

Para seus defensores, a RPU permite que todos os Estados sejam avaliados, evitando-se a seletividade e os parâmetros dúbios da escolha de um relator para um determinado país.

Por outro lado, importa assinalar que alguns posicionamentos consideram que a sistemática *peer review* deveria ser reforçada com a participação de especialistas independentes, pois, sem isto, corre-se o sério risco de superficialidade, de se perder independência e imparcialidade e ainda de se incorrer em avaliação meramente política. Short (2008, p. 172) adverte que:

O UPR não é apenas um mecanismo de revisões periódicas, mas também um sistema de monitoramento que compreende a dinâmica de pares. Os próprios Estados fazem parte da análise de seus semelhantes, o que abre margem para uma combatível politização, a implicar a perda de credibilidade do Conselho. Um dos problemas da prévia Comissão estava no fato de que Estados assumiam o papel de “juízes e defensores ao mesmo tempo [...] [cedendo] em seus pequenos jogos diplomáticos por conta de grandes interesses políticos. O Conselho, com a incumbência da promoção dos direitos humanos, não precede a relação internacional entre Estados; o fortalecimento de interesses nacionais será inevitavelmente uma prioridade para os Estados. A dependência de cooperação e disposição estatal para condenar de forma justa e imparcial significa que o UPR só poderá funcionar se os Estados estiverem de fato comprometidos com o seu bom desempenho.

Outra preocupação refere-se à possibilidade de esvaziamento dos demais mecanismos extraconvencionais e convencionais de proteção dos direitos humanos com o advento da RPU. Os Comitês convencionais também seriam *submersos* pela atuação do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Nesta perspectiva, Short (2008, p. 173) adverte que:

O Conselho deve assegurar que o sistema de direitos humanos da ONU não use esse mecanismo de revisão como desculpa para não utilizar outros mecanismos da Carta das Nações Unidas e dos Sistemas de Tratados que já registram abusos de direitos humanos. Organismos que monitoram tratados, como o Comitê de Direitos Humanos, entendem que está dentro de sua jurisdição investigar violações, e o Conselho deve mostrar empenho para complementar ao invés de minar ou ofuscar o importante trabalho destes Comitês.

E a autora complementa, referindo-se ao grande potencial da RPU:

O UPR tem o potencial de ser um dos maiores sucessos e inovações do Conselho, pois a condenação pode ter impacto crucial nos Estados sob o ponto de vista das relações internacionais políticas e econômicas, um impacto que eles procuram evitar a todo custo. A pressão sob Estados que já estão sob pressão popular para que observem normas de direitos humanos deve fazer com que revisem suas políticas públicas.

Apesar das preocupações mencionadas, a RPU encontra-se em pleno funcionamento e suas revisões há muito superaram as expectativas da crítica. As recomendações advindas da RPU já promoveram efeitos positivos na política interna de direitos humanos de diversos países, v.g. Honduras e Equador que já ratificaram tratados internacionais de direitos humanos em decorrência de submissão à RPU, portanto, considera-se um importante mecanismo que deve ser valorizado e aperfeiçoado, no sentido de instigar melhoramentos nas políticas públicas de direitos humanos nos países revisados.

O Conselho, sob a presidência do embaixador mexicano Luis Alfonso de Alba, escolhido para presidir o órgão em seu primeiro ano de existência, reuniu-se pela primeira vez em Genebra, na Suíça, no período de 19 a 30 de junho de 2006, já buscando fixar as regras de funcionamento do novo órgão. Importa destacar, por importante, que a criação do Conselho pretende realmente alçar a temática dos direitos humanos ao mesmo *status* que as questões da segurança e do desenvolvimento, debatidas no âmbito do Conselho de Segurança, tornando o Conselho, *a priori*, um órgão de direitos humanos mais forte e eficaz.

Todavia, mesmo nascendo sob a expectativa de tornar-se, efetivamente, um organismo sólido e eficaz, o novo Conselho já foi alvo de análises críticas, questionamentos e propostas para seu aperfeiçoamento. Neste sentido Duran (2006, p. 5), referindo-se às funções e ao *status* do Conselho assevera que:

Deve-se lembrar de que todas estas funções já eram desempenhadas *de jure* ou *de facto* pela Comissão de Direitos Humanos; portanto, o valor agregado do Conselho de Direitos Humanos limita-se à sua previsível maior visibilidade política (ao ser um órgão subsidiário da Assembléia geral em vez de depender do ECOSOC) e ao seu maior número de período de sessões ordinárias (pelo menos três por ano). As sessões ordinárias irão supor também um incremento de seis a dez semanas por ano.

E propõe que:

o Conselho tenha a categoria de órgão principal e permanente da Organização; contenha uma composição universal; e desfrute da mesma visibilidade política que o Conselho de Segurança, do ECOSOC ou da Assembléia Geral; [...] transitoriamente, enquanto não for alcançado o objetivo de que o Conselho de Direitos Humanos tenha uma composição universal, deverá ser exigido dos Estados candidatos que tenham ratificado, pelo menos, sete tratados básicos de direitos humanos e seus correspondentes protocolos facultativos; a determinação de se um Estado cometeu violações sistemáticas dos direitos humanos, para os efeitos de sua suspensão como Estado-membro do Conselho de Direitos Humanos, deveria ser confiada ao ditame de um especialista independente (relator especial por país); a avaliação de cada Estado se realizará sobre a base das obrigações emanadas da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos

e das obrigações específicas contraídas por meio da ratificação dos tratados de direitos humanos; [...] o Conselho de Direitos Humanos fará sessões em reuniões públicas, submetido ao escrutínio das organizações não governamentais de direitos humanos; o objetivo principal da revisão periódica entre pares será avaliar a situação dos direitos humanos em cada país e, subsidiariamente, assinalar medidas idôneas de capacitação técnica e desenvolvimento institucional.

Importa destacar que as principais sugestões e proposições da crítica já foram providenciadas pelo Conselho de Direitos Humanos. Por outro lado, o Conselho parece inicialmente refletir um avanço significativo no processo de aperfeiçoamento do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, considerando-se a sistemática anterior à sua vigência. Simples comparação³⁹ com a extinta Comissão de Direitos Humanos pode ajudar a entender melhor os novos contornos inovadores desse novo órgão:

³⁹ Quadro comparativo extraído do site da ONU, disponível em www.un.org/spanish.

QUADRO COMPARATIVO:

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS X CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS

ASSUNTO	COMISSÃO de DDHH	CONSELHO de DDHH
Corpo que elege os membros	ECOSOC - 54 membros	Assembléia Geral - 191 membros
Método de eleição	Não se vota. Os membros são eleitos por grupos e por aclamação	Voto direto e individual de todos os membros, em eleição real.
Maioria requerida	Maioria simples (por aclamação ou por 28 ou menos votos)	Maioria absoluta (96 votos)
Tamanho	53 membros	47 membros, distribuídos geograficamente
Número de reuniões no ano	Uma	Não menos de três
Duração das sessões	6 semanas	Não menos de 10 semanas
Requisitos para sessões especiais de emergência	Maioria dos membros das Comissões	1/3 dos membros do Conselho
Suspensão de membros	Nenhuma	2/3 dos votos majoritários poderá suspender privilégios e direitos de membros que cometam sistemáticas e graves violações de direitos humanos
Critério para candidatos que postulem a eleição	Nenhum	Contribuição para a promoção e defesa dos direitos humanos Compromissos voluntários
Compromissos dos membros	Nenhum	Ter indicadores mais elevados na promoção e proteção dos direitos humanos; Cooperação total com o Conselho; Ser supervisionado pelo mecanismo universal de supervisão durante o período em que for membro
Aprovação de todos os membros	Nenhuma	Revisão universal periódica durante primeiro ano do Conselho
Mecanismos especiais	Marco Existente	O Conselho os revisará, racionalizará e aperfeiçoará um ano depois de sua primeira sessão
Limites de períodos	Nenhum	Não mais de dois períodos consecutivos de três anos cada um.

Quadro 1. Quadro comparativo entre a antiga Comissão de DH e o Conselho de DH

Em atendimento às disposições da Resolução nº 60/251 que criou o Conselho, o primeiro ano de funcionamento foi quase inteiramente dedicado ao processo de construção de

sua estruturação institucional, bem como à definição de suas normas de funcionamento. Neste sentido, logo em sua sessão inicial, o Conselho instituiu grupos de trabalho integrados pelos Estados-membros, responsáveis pela construção compartilhada das normas de funcionamento e de sua estruturação inicial, o que resultou na Resolução nº 5/1, adotada em junho de 2007, portanto, no final do primeiro ano, como estabelecido.

As principais questões debatidas em 2006 pelos grupos de trabalho trataram sobre a agenda de trabalho do Conselho, sobre os métodos e as regras de funcionamento, sobre os procedimentos especiais (*special procedures*) e sobre o mecanismo de Revisão Periódica Universal – RPU.

Sobre a agenda inicial de trabalho do Conselho, o “Conectas Direitos Humanos”, organização não governamental brasileira com Status Consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, e que realiza interessante acompanhamento da atuação do Brasil no Sistema da ONU, registra, em seu Anuário⁴⁰, que:

Duas propostas foram discutidas com relação à estrutura e à abrangência da agenda: enquanto alguns países defenderam a permanência de uma agenda estruturada nos moldes da utilizada pela antiga Comissão, com temáticas previamente definidas, outros patrocinaram a ideia de algo mais genérico, com definições anuais das questões mais relevantes, de forma a tornar a agenda menos rígida. A proposta adotada no texto final conciliou as duas concepções, ao optar por uma agenda estruturada, mas mais concisa e simplificada.

E continua o registro:

Ainda com relação à formulação da nova agenda, houve forte embate sobre a permanência de item no qual pudessem ser abordadas questões de direitos humanos em países específicos (item 9 da agenda da Comissão de Direitos Humanos). Os defensores de sua exclusão alegavam que tal item teria sido o responsável pela seletividade e hiperpolitização que abalaram a extinta Comissão de Direitos Humanos. Aqueles que defendiam a manutenção de item semelhante na agenda do Conselho alegavam que esse não poderia se esquivar do tratamento de violações em países específicos, devendo buscar outras formas de combater a seletividade e hiper-politização. Acabou-se por decidir criar um item sobre “Situações de Direitos Humanos que requerem atenção do Conselho” (item 4) dentro do qual poderiam ser tratadas as situações em países específicos.

Quanto a tais questões referentes à agenda inicial do Conselho, o Brasil participou ativamente de tais debates, sempre se posicionando sobre a necessidade de se evitar a politização e a seletividade que assolaram a extinta Comissão. Entretanto, não apoiou nenhuma proposta ou iniciativa concreta favorável ou contrária à manutenção de um item na

agenda relativo ao tratamento de situações de violações de direitos humanos em países específicos, pois considerou que tal tratamento poderia ser realizado no âmbito dos itens temáticos, como estratégia de amenizar a politização. CONECTAS (Anuário 2007), explica que tal posição defende, por exemplo, “que violações à liberdade de expressão na China deveriam ser tratadas sob o item relacionado à temática dos direitos civis e políticos e não sob um eventual item para tratamento de países específicos”.

Note-se, desde logo, que o Brasil parece exercitar uma estratégia de política externa que busca evitar o desconforto político de submeter países específicos aos olhares de seus pares, no Conselho, sob o argumento de se evitar a politização e a seletividade. Este posicionamento se repetirá em outros momentos durante o mandato do Brasil, o que vai ensejar duras críticas, como se verificará oportunamente.

Quanto aos métodos de trabalho e as regras de procedimentos não se registraram grandes embates. Acertou-se que o Conselho deve realizar, no mínimo, três sessões ordinárias anualmente (cerca de dez semanas de trabalho), bem como a convocação de sessões especiais sempre que o Conselho entender necessário, e que suas deliberações serão tomadas mediante maioria simples dos Estados-membros presentes. O Brasil, neste ponto, “ênfatizou a necessidade das ONG`s terem, no mínimo, o mesmo nível de participação que possuíam na antiga Comissão” (CONNECTAS, 2007). Embora elogiável tal posicionamento, confirma-se igualmente contraditória, pois resta a recorrente reclamação das organizações não governamentais brasileiras em relação ao déficit de diálogo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com suas organizações sociais domésticas.

Acerca do mecanismo de Revisão Periódica Universal, o grupo de trabalho formado especificamente para estruturar a RPU buscou definir os objetivos no novo mecanismo, os referenciais considerados como base para sua aplicação, as fases do processo de revisão, o modelo de documento final adotado após a revisão, bem como as formas de monitorar as recomendações feitas ao Estado. Tais pautas geraram embates entre os participantes. Recorre-se novamente ao Anuário da Conectas para esclarecer as temáticas em cena:

Durante todas as rodadas de negociação houve embates entre países que defendiam um mecanismo de revisão entre pares, ou seja, que todo o processo fosse conduzido pelos Estados e para os Estados, e um grupo de países que acreditavam que era preciso estender a participação de especialistas em direitos humanos e atores não estatais, como ONGs. No fundo, a grande divergência estava, de um lado, no medo da interferência em assuntos domésticos de direitos humanos – e, porque não dizer, políticos também – e, por outro lado, o medo de que o mecanismo já nascesse fadado à politização por serem Estados se auto avaliando.

O Brasil buscou defender uma formatação mista para o mecanismo de RPU que contemplasse as duas principais proposições, ou seja, na fase preparatória, inicial, especialistas independentes, incluindo-se a participação de organizações não governamentais, ficariam encarregados da coleta das informações que serviriam de base à revisão. Entretanto, na fase do diálogo interativo, aos Estados caberia, com exclusividade, a condução da revisão. E na fase final de elaboração do relatório com conclusões e recomendações, o Brasil entendeu que novamente os especialistas seriam os responsáveis pela preparação de tal documento.

Não obstante a proposta brasileira não ter sido plenamente acolhida (apenas a proposição quanto à segunda fase foi contemplada), o Brasil atuou de forma elogiável, buscando construir um mecanismo mais eficaz, participativo e não restrito aos Estados. Além disto, a diplomacia brasileira considera que a própria criação da RPU guarda relação com a proposta defendida pelo Brasil de elaboração de um relatório global sobre a situação de direitos humanos no mundo. Celso Amorim (2009), ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, em artigo sobre a atuação brasileira no campo dos direitos humanos, referindo-se especificamente ao Conselho, destacou que:

[...] O Brasil, eleito para a primeira composição do CDH com a maior votação entre os países da América Latina e Caribe, manteve postura mediadora e construtiva. Esse papel foi, desde o início, reconhecido pelas demais delegações. [...] Mas, sobretudo, o Brasil teve participação ativa na criação da principal inovação institucional do Conselho de Direitos Humanos - o Mecanismo de Revisão Periódica Universal -, inspirado em proposta brasileira.

Além disto, o Brasil colaborou ativamente no Grupo de Trabalho sobre Procedimentos Especiais, conforme novamente destaca Amorim (2009):

Tivemos papel destacado na negociação do projeto de diretrizes sobre a atuação de relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos, com o objetivo de conferir maior responsabilidade e transparência à missão desses relatores, sem comprometer sua independência.

Note-se que a postura normativa do Brasil é sempre merecedora de festejados destaques, interna e externamente, o que, de fato, colabora diretamente para a captação de prestígio internacional, neste campo. Entretanto, esta ênfase nas habilidades legislativas não ficará imune a severas críticas, como oportunamente se demonstrará.

Considera-se que o Conselho de Direitos Humanos da ONU reúne as melhores condições para ser mais eficiente e eficaz que a extinta Comissão. E parece certo que o

advento do Conselho promoveu uma crescente preocupação com os direitos humanos no âmbito da ONU. Igualmente evidenciados são os esforços para o aperfeiçoamento do Sistema Global de Proteção dos direitos humanos. A mudança foi providencial, apesar das limitações e desafios, especialmente do eficaz funcionamento da Revisão Periódica Universal, na qual se encontra grande parte das expectativas de desempenho do Conselho. Neste sentido, importa destacar que são os Estados-membros os verdadeiros protagonistas deste novo cenário, dos quais depende o cumprimento da vocação institucional do Conselho, o qual deve se deixar guiar pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade e aperfeiçoar os procedimentos especiais, valorizando-os.

Eis, pois, o cenário e o palco no qual o Brasil está inserido. E é neste contexto de complexas relações internacionais, nesta teia de interações no Conselho que se buscará analisar a participação do Brasil. Propõe-se, portanto, identificar, descrever e analisar a atuação brasileira no âmbito das reuniões e deliberações do Conselho, desde seu nascimento até o ano de 2011. Afinal, como tem sido a participação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU? Que agendas tem apoiado? Que proposições tem feito? Este conjunto de questionamentos é o que se propõe discutir no capítulo seguinte.

3. A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU.

Não se pode visualizar a humanidade como sujeito de direito a partir da ótica do Estado; o que se impõe é reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade.
(CANÇADO TRINDADE, 2002)

Neste capítulo final será desenvolvida uma análise da atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Recorde-se, por oportuno, que o Brasil envolveu-se com a temática dos direitos humanos, mediante sua política externa, de forma positiva, assertiva e participativa, desde o início do processo de construção do Sistema Global de proteção dos direitos humanos, conforme já se demonstrou, com as ressalvas do período ditatorial, quando passou a tomar posições defensivas e isolacionistas nos foros multilaterais (CERVO & BUENO, 2002).

Recorde-se igualmente que foi fundamentado neste prestígio conquistado por sua atuação legislativa, bem como pelas experiências adquiridas nos foros multilaterais regionais e globais que o Brasil adquiriu lastro político para ocupar assentos nos principais organismos de promoção e proteção dos direitos humanos, credenciando-o, inclusive, a candidatar-se como Estado-membro do Conselho de Direitos Humanos da ONU, tendo sido eleito, para a primeira composição do Conselho, em 2006, com uma expressiva votação (165 votos), a maior dentre os países do grupo latino. E apesar de sua realidade interna de proteção dos direitos humanos proclamados seja considerada precária, a par de reconhecidos avanços em suas políticas públicas, a chegada do Brasil ao Conselho foi considerada, aqui e alhures, motivo de esperanças.

3.1 O princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais

A priori, pode-se achar que a condução da política externa brasileira no campo dos direitos humanos é de livre alvitre de seus mandatários. Não é bem assim. A soberania popular e o princípio democrático que dele decorre influenciou indelevelmente o processo de constitucionalização das relações internacionais (SARLET, 2004). A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 21, 3, estabelece que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo”, portanto, fundamento das ações dos poderes públicos. O poder que

emana do povo assegura a ele o direito incontestável de conhecer, participar, monitorar e controlar as escolhas de seus governos representantes, na condução de seus interesses. Neste sentido, as relações internacionais foram ineditamente constitucionalizadas, não obstante a “histórica resistência que a política exterior manifesta à participação e ao controle democrático” (GALVÃO, 2013, p. 27).

Pela primeira vez uma constituição brasileira insculpiu em seu texto os princípios regentes das relações internacionais, dentre os quais, a prevalência dos direitos humanos⁴¹. Brotons (1984, p. 93/103) relaciona três funções desta constitucionalização: a) fixação de marcos normativos da gestão política externa; b) estabelecimento de limites para a política externa e; c) formulação de estímulos voltados para o direcionamento da política externa, para alcançar os objetivos propostos. Nesta perspectiva, o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, ao tempo em que se configura como paradigma normativo da política externa brasileira, fixa-lhe seus limites e orienta seu sentido. Referindo-se ao modo como este princípio deve ser aplicado à política externa no campo dos direitos humanos, Asano, Nader e Vieira (2009, p. 79) assinalam que:

Este dispositivo restringe a ampla esfera de discricionariedade que antes poderia ser reclamada pelo Executivo na condução da política internacional. No caso específico da política de direitos humanos, o constituinte estipulou, de forma expressa, que esses direitos têm prevalência sobre outros interesses, ainda que legítimos. Assim, o que temos aqui não é apenas uma cláusula retórica; porque a Constituição é uma norma cogente para todo o sistema jurídico-político brasileiro, não se podendo admitir que normas constitucionais sejam desconsideradas sob argumentos de conveniência política. Desprezar este novo regime jurídico-constitucional seria uma afronta à nossa Carta Magna.

Complemente-se: seria uma afronta à soberania da vontade popular!

Este é o mandamento da vontade do povo: os direitos humanos devem sempre prevalecer! O Estado brasileiro, sujeito no contexto das relações internacionais, encontra-se, portanto, “vinculado ao *ethos* no campo da legalidade e da legitimidade”, submetido, pois, ao conjunto das normas internacionais consagradas pelo Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos (CASTRO, 2012, p. 430). Como expressão da democracia em construção, este princípio confirma como insuportáveis as práticas políticas orientadas por interesses incompatíveis com a proteção dos direitos humanos na condução de nossa política internacional. Ademais, o princípio da prevalência dos direitos humanos colabora e concorre, sobremaneira, para o fortalecimento do sistema onusiano de proteção dos direitos humanos, eis que sublinha os direitos humanos nas condutas de seus Estados-membros, além de lançar

luzes à política externa brasileira neste campo. Lafer (2005, p. 14) assinala que:

[...] existe no art. 4º, clara nota identificadora da passagem do regime autoritário para o Estado Democrático de Direito, [...] este princípio afirma uma visão do mundo – que permeia a Constituição de 1988 – na qual o exercício do poder não pode se limitar à perspectiva dos governantes, mas deve incorporar a perspectiva da cidadania.

Recorde-se que os vícios odiosos que contaminaram a antiga Comissão de Direitos Humanos, dentre os quais, a seletividade e a excessiva politização, são expressões, não raras vezes, da negligência com a prevalência dos direitos humanos, cujos valores restaram submetidos a interesses geopolíticos locais e/ou regionais estranhos aos direitos humanos. Interesses outros (comerciais, bélicos, energéticos, políticos, econômicos, p. ex.) que podem interromper e/ou impedir uma ação efetiva do Conselho de Direitos Humanos para a proteção das tantas vítimas, geralmente minorias silenciadas em determinados países. Neste sentido, não raras vezes, as vítimas de violações de direitos humanos situadas em países considerados como fontes de interesses outros (como acima destacados), ou em países com fortes aliados no cenário geopolítico global e/ou regional, vêm suas dignidades sucumbirem a tais interesses e ao jogo de poder em tais interações internacionais.

O Brasil, ao reconhecer constitucionalmente a prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais, relativiza as concepções rígidas de soberania estatal absoluta e não ingerência incondicional nas questões internas, em benefício da proteção e promoção da dignidade humana. O princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais insta o compromisso irrenunciável do Brasil em adotar posturas que favoreçam os direitos humanos, inclusive mediante manifestações contrárias aos países que os desrespeitem (PIOVESAN, 2009). Nesta direção, os mandatários da política externa brasileira são obrigados a desenvolvê-la em sintonia com a prevalência dos direitos humanos, conferindo-se sua validade e legitimidade sem amesquinhar a soberania popular e a universalidade da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, não raras vezes, o princípio da prevalência dos direitos humanos encontra abordagens hermenêuticas restritivas por atores da política externa brasileira. Lafer (2005, p. 13), por exemplo, indica que o inciso II do artigo 4º da Constituição “na prática diplomática brasileira tem sido uma política de direito voltada para a adesão do Brasil aos Pactos Internacionais e Regionais de Direitos Humanos”. Este entendimento restou em parte confirmado ao longo do capítulo segundo desta dissertação, no qual, dentre outras, evidenciou-se a postura predominantemente normativa do Brasil no âmbito internacional em

contraste às políticas internas de promoção e proteção dos direitos humanos. Este entendimento também pode conduzir a política externa a uma atuação de mera positividade normativa dos tratados internacionais de direitos humanos, esvaziando-lhes de seu verdadeiro sentido, qual seja a viabilização de dinâmicas multilaterais capazes de, efetivamente, prevenir e/ou impedir situações de violações de direitos humanos que revelam barbáries insuportáveis.

Diante do princípio da prevalência dos direitos humanos, nenhum ato de política externa (ou interna), nenhum voto, nenhum discurso ou manifestação devem ser promovidos senão em direção à proteção dos direitos humanos das vítimas, potenciais ou reais, que suplicam socorro de cada Estado e da comunidade internacional em geral. Pretensões interpretativas que buscam amesquinhar a perspectiva holística de tal princípio, não merecem prosperar, eis que incompatíveis com a dignidade da pessoa humana.

A postura do Brasil no Conselho de Direitos Humanos será analisada, portanto, à luz do princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, considerando-se uma abordagem não restritiva ao campo meramente positivo-normativo. Piovesan (2011, p. 92) colabora neste sentido, indicando a extensão das consequências da constitucionalização da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais:

A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos [...] Implica, ademais, o compromisso de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados.

Os direitos humanos devem sempre prevalecer porque dão sentido à política externa brasileira, porque são a orientação axiológica necessária, porque são/devem ser a tônica de nossas políticas internacionais, princípios norteadores de nossa ação política nos foros multilaterais. Bandeira de Mello (1991, p. 57/58) colabora ao explicar que:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

E o mesmo autor (1986, p. 230) aponta a gravidade de se violar um princípio:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade [...] porque representa

insurgência contra todo o sistema [...] contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Carvalho Ramos (2012, p. 31) também adverte, oportunamente, que:

Essa dicotomia (universalismo na ratificação *versus* localismo na aplicação) representa o velho “truque de ilusionista”, do plano internacional: os Estados ratificam tratados, os descumprem cabalmente, mas alegam que os estão cumprindo. [...] Nos dias de hoje, esse truque de ilusionista não engana. Não é mais suficiente assinalar, formalmente, os direitos previstos no Direito Internacional, registrar, com júbilo, seu estatuto normativo de cunho constitucional ou supralegal e, contraditoriamente, interpretar os direitos ao talante nacional.

O que se espera, portanto, do Brasil é que, diante do princípio da prevalência dos direitos humanos, não se comporte de maneira a desrespeitar seu conteúdo, seja por ação ou omissão, ao mesmo tempo em que reaja em benefício da prevalência dos direitos humanos sempre que algum país submeter pessoas humanas às violações de seus direitos humanos.

3.2 O período e o método de análise

Para o desenvolvimento de uma análise da atuação do Brasil no Conselho, considerou-se mais adequado compreender seus dois primeiros mandatos: de 2006 a 2008, o primeiro mandato do Brasil no Conselho; e de 2009 a 2011, seu segundo mandato. Este período de 2006 a 2011 foi tratado tematicamente, eis que o Conselho aprecia uma pluralidade de temas e uma variedade de proposições. Busca-se analisar, nestes dois primeiros mandatos, a atuação do Brasil, mediante seus votos, nas sessões ordinárias e nas sessões especiais, especificamente sobre as resoluções referentes a novas normas internacionais de proteção dos direitos humanos; as resoluções sobre outros países; as resoluções propostas nas sessões especiais e as resoluções de iniciativa do Brasil. Para tal tarefa utilizou-se como fontes de pesquisa documentos oficiais da ONU, especialmente as atas das sessões do Conselho, via *site* oficial de acesso público. Em alguns casos, as informações foram livremente traduzidas do inglês para o português.

3.3 A análise temática

3.3.1. A atuação do Brasil nas votações das resoluções sobre novas normas internacionais de proteção dos direitos humanos

Não obstante as atenções do Conselho, em seu primeiro ano, estivessem focadas especialmente na construção de sua arquitetura institucional, outras pautas constituíram-se alvo de preocupação, tais como a produção de novas normas internacionais de direitos humanos.

As normas internacionais são fundamentais para a estruturação de um arcabouço normativo que assegure a efetivação do conjunto de direitos humanos conferidos em decorrência de longos processos coletivos de debates multilaterais, no sentido de se promover, em âmbito universal, o atendimento das demandas da dignidade humana. Desde o advento de sua instituição, a ONU tem promovido esforços legislativos permanentes para construir e aperfeiçoar um consistente conjunto de normas internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como as diversas convenções internacionais de âmbito universal, os quais impactaram decisivamente nos processos de atuação do que se passou a denominar Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos.

Nesta perspectiva, o Conselho de Direitos Humanos também refletiu esta preocupação da ONU e buscou esforços de continuidade dos processos de elaboração de novas normas internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos. Em 2006, logo em seu primeiro ano de funcionamento, em sua primeira sessão regular, e em meio à complexa agenda de sua estruturação interna, o Conselho aprovou três importantes normas internacionais de proteção de direitos humanos em diferentes âmbitos.

Primeiro, aprovou a resolução que adotou a Convenção Internacional para proteção de todos ao Desaparecimento Forçado. Importa destacar, por oportuno, que a referida Convenção é resultado de um Grupo de Trabalho instituído ainda na vigência da antiga Comissão de Direitos Humanos, sendo, portanto, um legado normativo deixado ao Conselho. Composta por um preâmbulo e de 45 artigos, a Convenção estabelece, dentre outras disposições, que “la practica generalizada o sistematica de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad (art. 5)”, e que “todo Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal” (art. 4).

Proposta pela França, a resolução que adotou a Convenção Internacional para a Proteção de todos ao Desaparecimento Forçado foi devidamente aprovada com a adesão do Brasil. Entretanto, o ato de ratificação do Brasil a tal Convenção só veio em 2010.

Segundo, na mesma sessão regular, a primeira do Conselho, o Peru apresentou a

proposta de resolução que adotou a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, também resultante de Grupo de Trabalho instituído no contexto da extinta Comissão de Direitos Humanos. No Conselho, o texto foi submetido a alguns ajustes para contemplar a preocupação dos Estados em esclarecer a abrangência do termo “autodeterminação”; as atividades militares em territórios indígenas; e os diferentes contextos de aplicação da Declaração nas diferentes regiões do mundo. Composta por 19 parágrafos preambulares e 46 artigos referentes à temática indígena, a Declaração dispõe, por exemplo, que:

Artículo 1: Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

Artículo 2: Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Artículo 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo econômico, social y cultural.

Artículo 4: Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas.

Recebeu na sessão de votação no Conselho, 30 votos favoráveis, 02 votos contrários e 12 abstenções. O Brasil votou a favor desta Declaração:

O Estado brasileiro declarou, ainda no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2006, que não havia dúvida de que a Declaração era uma reafirmação do compromisso da comunidade internacional para garantir o gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, e para respeitar o valor das culturas e identidades indígenas. Após votar a favor da aprovação da Declaração, o representante do governo brasileiro manifestou que o texto adotado pelo Conselho de Direitos Humanos era o mais hábil para lidar com os assuntos em questão, e que por isso não deveria ter sido reaberto à discussão, mas recebeu com satisfação o novo texto e votou pela sua aprovação. A delegação brasileira na ONU ainda ressaltou que o exercício dos direitos dos povos indígenas é consistente com a soberania e integridade territorial dos Estados em que residem. Ao mesmo tempo, afirmou que os Estados deveriam ter sempre em mente seu dever de proteger os direitos e a identidade de seus povos indígenas⁴².

Entretanto, pode-se recorrer à realidade interna brasileira para se demonstrar seu

descompasso com a retórica diplomática em âmbito externo. Aplaudida pelo Brasil no Conselho, os dispositivos de proteção da população indígena inscritos na referida Declaração não parecem ecoar em território brasileiro, posto que as políticas públicas destinadas a esta população são ainda consideradas gravosamente precárias⁴³.

Terceiro, o Conselho aprovou uma resolução, apresentada por seu próprio Presidente, que pugna para que os Estados assinem e ratifiquem o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes. O Brasil aderiu ao consenso em relação à resolução, ratificou a Convenção correspondente, porém não aceita, até hoje, sumeter-se à competência do Comitê contra a Tortura para analisar petições de seus jurisdicionados, nos termos do Protocolo referido.

Em 2007, aprovou-se a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. O Brasil depositou o instrumento de ratificação de tais instrumentos normativos em 2008, ano em que tais tratados entraram em vigor para o Brasil, no plano internacional.

Além de robusto rol de direitos previsto na Convenção, cabe ressaltar a submissão brasileira ao sistema de petições das vítimas de violação de direitos previstos ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de acordo com o Protocolo Facultativo. (CARVALHO RAMOS, 2013, p. 279)

Destaque-se, por oportuno e importante, que estes dois tratados internacionais foram os primeiros aprovados pelo Brasil em obediência ao §3º, do artigo 5º de nossa Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Em 2011, o Conselho aprovou a resolução que adotou a Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Matéria de Direitos Humanos. Embora não se configure em tratado multilateral com força cogente, a referida Declaração estabelece, dentre outras disposições que “toda persona tiene derecho a poseer, buscar y recibir información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y debe tener acceso a la educación y la formación en materia de derechos humanos”.⁴⁴

O quadro a seguir, resume a votação do Brasil nas resoluções referentes às normas internacionais de promoção e proteção de direitos humanos:

**Quadro 2 –
Participação do Brasil nas votações sobre normas internacionais de promoção
e proteção de direitos humanos**

NORMA INTERNACIONAL	ANO DA RESOLUÇÃO	POSIÇÃO DO BRASIL
---------------------	------------------	-------------------

Convenção Internacional para Proteção de Todos contra o Desaparecimento Forçado	2006	Aderiu ao consenso
Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas	2007	A favor
Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes.	2006	Aderiu ao consenso
Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo	2006	A favor
Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação em Matéria de Direitos Humanos	2011	Aderiu ao consenso

O quadro acima mostra que o Brasil continua coerente com sua histórica postura de alinhamento às normas internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, no qual se sustenta boa parte de seu prestígio no âmbito do Sistema Global, apesar da resistência injustificada de continuar sem se submeter a alguns mecanismos de petições individuais, já citados.

A diplomacia brasileira orientou-se, principalmente, desde o advento da Constituição Federal de 1988, no sentido de desenvolver uma política externa dirigida para a adesão do Brasil aos principais instrumentos normativos internacionais de direitos humanos como maneira de traduzir cumprimento prático ao princípio da prevalência dos direitos humanos nas suas relações internacionais (art. 4º, II, da Constituição Federal). Neste sentido, o ex-chanceler Celso Lafer confirmou que:

O desdobramento do inc.II do art. 4º na prática diplomática brasileira tem sido uma política de Direito voltada para a adesão do Brasil aos Pactos Internacionais e Regionais de Direitos Humanos. Esta política do Direito foi claramente iniciada no governo Sarney, seguida pelos governos que o sucederam – Collor e Itamar Franco – e intensificada na Presidência de Fernando Henrique Cardoso [...] (LAFER, 2005, p. 151).

Entretanto, esta interpretação ordinária, estreita, do princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, “*universal* no texto, *nacional* na aplicação e interpretação de suas normas na vida cotidiana”, como afirmou Carvalho Ramos (2012, p.31), amesquinha o entendimento da amplitude de tal princípio. A sociedade civil organizada

brasileira, ainda que lentamente, exsurge-se indignada diante deste continuado e persistente paradoxo. Urge que o Brasil supere este inquietante contraste!

3.3.2 A atuação do Brasil nas votações das resoluções sobre outros países

Importante aspecto que merece ser analisado para uma melhor compreensão da postura do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU, durante o período de 2006 a 2011, é o posicionamento do Brasil nas resoluções que tratam de violações de direitos humanos em determinados países. Importa destacar que o Brasil sempre se manifestou preocupado com a gravosa seletividade e a excessiva politização que desde a vigência da antiga Comissão contaminaram o ambiente das votações. Recorde-se que tais problemas foram os que mais influenciaram na derrocada da Comissão.

Também vale registrar que mesmo tendo participado ativamente de tais debates, o Brasil, embora tenha se posicionado sobre a necessidade de se evitar a politização e a seletividade que assolaram a extinta Comissão, não apoiou nenhuma proposta ou iniciativa concreta favorável ou contrária à manutenção de um item na agenda relativo ao tratamento de situações de violações de direitos humanos em países específicos, pois, conforme já mencionado no capítulo anterior, considerou que tal tratamento poderia ser realizado no âmbito dos itens temáticos, como estratégia de amenizar a politização.

Também importa assinalar que os posicionamentos do Brasil acerca de situações de violações de direitos humanos em países específicos não seguiu nenhum padrão de votação, desde suas participações nas votações da antiga Comissão. Nos anos que antecederam a institucionalização do Conselho, entre 2001 e 2005, o Brasil, por exemplo, foi favorável à adoção de medidas aplicáveis em face de violações de direitos humanos no Afeganistão, no Iraque, em Mianmar e no Sudão; entretanto, absteve-se nas votações referentes a violações de direitos humanos na China, em Cuba, no Irã, na Rússia e até mesmo em Ruanda⁴⁵.

A seletividade e a politização que tanto alimentaram insistentes críticas à atuação da Comissão e fundamentaram sua extinção, foi alvo de intensos debates no processo de construção institucional do Conselho, o qual, *a priori*, parecia ter conseguido eliminar tais vícios do âmbito de suas votações. A Resolução nº 5/1, denominada “Conselho de Direitos Humanos: construção institucional”, aprovada em junho de 2007, estabelece que *universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade* devem ser, dentre outros, os princípios regentes da agenda e do programa de atuação do Conselho. Entretanto, não são raras as advertências que enfatizam o retorno do fantasma da politização. Silva (2008, p. 60),

por exemplo, afirma que “sin duda el examen de la situación de los derechos humanos em los países fue el tema que generó más tensión internacional trayendo de vuelta la temida problemática de la politización”.

O Brasil, apesar de expressar uma política externa manifestamente contrária à politização crônica nos espaços de atuação multilaterais, não tem sido imune a críticas quanto a este aspecto. Um olhar nas posições brasileiras em relação às resoluções sobre a situação de direitos humanos em países determinados certamente colabora para uma análise mais atenta. Veja-se no quadro a seguir os votos do Brasil nas resoluções referentes a países específicos.

Quadro 3 –

Votos do Brasil em relação a países específicos, no período de 2007 a 2011.

PAÍS TERRITÓRIO	VOTOS DO BRASIL E STATUS DA RESOLUÇÃO					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Palestina e Territórios Árabes Ocupados	A favor (02 resoluções adotadas)	A favor (03 resoluções adotadas)	A favor (04 resoluções adotadas)	A favor (04 resoluções adotadas)	A favor (06 resoluções adotadas)	A favor (05 resoluções adotadas)
Belarus	-	-	-	-	-	A favor (01 resolução adotada)
Costa do Marfim	-	-	-	-	-	Aderiu ao consenso
Mianmar	-	Aderiu ao consenso	Aderiu ao consenso (03 resoluções adotadas)	Aderiu ao consenso (02 resoluções adotadas)	Aderiu ao consenso	Aderiu ao consenso
Líbia	-	-	-	-	-	Aderiu ao consenso
Honduras	-	-	-	Aderiu ao consenso	-	-
Irã	-	-	-	Abstenção (adotada)	-	A favor (adotada)
República Democrática da Coreia	-	-	A favor (adotada)	Abstenção (adotada)	A favor (adotada)	A favor (adotada)

Sudão – Darfur	A favor em uma resolução. Absteve-se em outra resolução	Aderiu ao consenso (02 resoluções)	Aderiu ao consenso (02 resoluções)	A favor (adotada)	A favor (adotada)	-
Afeganistão	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-	-	Aderiu ao consenso (adotada)	-
Nepal	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-	-	-	-
Líbano	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-	-	-	-
Haiti	-	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-	-	-
Libéria	-	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-		
Burundi	-	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-		
Congo	-	-	-	Abstenção A favor (02 resoluções)		Aderiu ao consenso (adotada)
Sri Lanka	-	-	-	Abstenção (adotada)	-	-
Camboja	-	Aderiu ao consenso (adotada)	-	-	-	-
Quirguistão	-	-	-	-	Aderiu ao consenso (adotada)	Aderiu ao consenso (adotada)
República da Guiné	-	-	-	-	-	Aderiu ao consenso (adotada)

Considerando-se o quadro acima, pode-se verificar que, de um modo geral, o Brasil participa ativamente dos processos de votação das resoluções sobre a situação dos direitos humanos em países específicos. Importa destacar, por importante e oportuno, que a submissão

de resoluções sobre a situação de direitos humanos em países específicos é analisada tomando-se como referência os temas da agenda do Conselho de Direitos Humanos definida pela Resolução 5/1 de 2007, especialmente os temas 4, 7 e 10. O tema 4 refere-se a “situações de direitos humanos que requerem a atenção do Conselho”. O tema 7 refere-se à “situação dos direitos humanos na Palestina e nos Territórios Árabes Ocupados” e o tema 10, por sua vez, refere-se à “assistência técnica e fomento de capacidades”. As resoluções que versam sobre países específicos sob a égide do tema 10, geralmente são aprovadas por consenso, por adesão, eis que são antecedidas de amplo diálogo construtivo, contando, inclusive, com a participação do Estado sob análise.

Neste sentido, e conforme demonstra o quadro acima, o Brasil adotou tal postura na maior parte dos casos em debate. E a orientação da diplomacia brasileira, neste rumo, tem sido amplamente elogiada. A Human Rights Watch – HRW, uma das principais organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos no âmbito global, em seu relatório 2010/2011⁴⁶, considerou o Brasil um *key player*⁴⁷ no Conselho:

O Brasil é um *key player* em todas as informações importantes no Conselho. Ele teve um papel importante e positivo durante o período de julho de 2010 e junho de 2011, apoiando os esforços do Conselho em responder rápida e efetivamente a situações de países. [...] O Brasil fez a questão da cooperação ser uma de suas prioridades no Conselho. [...] O Brasil tem argumentado que o Conselho deve fazer mais para incrementar o aumento de capacidade e a assistência a Estados dispostos a confrontar problemas sobre direitos humanos.

Asano, Nader e Vieira (2009, p. 78), críticos da atuação brasileira no Conselho, também reconhecem, por outro lado, que “o Brasil desempenha hoje um papel importante no Conselho de Direitos Humanos por sua capacidade de diálogo com os países desenvolvidos tanto quanto com os países em desenvolvimento.” Considera-se, portanto, acertada a postura brasileira de investir e incentivar a busca pela resolução de conflitos e de violações de direitos humanos por meio do diálogo construtivo, da cooperação, do fomento de capacidades e do apoio técnico.

Entretanto, o quadro de votações acima apresentado também revela que o Brasil assume, de certa forma, condutas configuradas como seletivas e de marcante politização, tais como, por exemplo, nas resoluções referentes à República Democrática da Coreia (Coreia do Norte), ao Sri Lanka, ao Irã, à República Democrática do Congo, ao Sudão, no caso Darfur, nas quais o Brasil tem sido alvo de duras críticas.

No caso da Coreia do Norte, a gravidade das violações sistemáticas de direitos

humanos no país chamou a atenção ainda da antiga Comissão de Direitos Humanos, a qual, em 2004, constituiu um relator especial para verificar a situação no país. O governo norte-coreano jamais autorizou a entrada do relator especial na Coreia, que, apesar disto, elaborou seus informes com base nas informações obtidas por organizações de direitos humanos e em visitas aos países vizinhos, confirmando que as violações de direitos humanos na Coreia do Norte são “tanto flagrantes quanto endêmicas”.⁴⁸ Geralmente, o Brasil apoiava ações da ONU que tratavam da situação dos direitos humanos na Coreia do Norte. Entretanto, em 2009, quando a proposta de renovação do mandato do relator especial para aquele país foi apresentada ao Conselho de Direitos Humanos, o Brasil mudou de posição e se absteve. Destaque-se que a resolução foi aprovada com expressiva votação⁴⁹, com a estranha abstenção brasileira.

Chefe da representação brasileira junto à ONU, em Genebra, a embaixadora Maria Nazareth Farani Azevedo⁵⁰, defendeu o voto abstencionista alegando que o Brasil oferecia à Coreia do Norte uma “janela de oportunidade” para cooperar com a ONU. Expôs ainda a extrema preocupação do Brasil com a situação dos direitos humanos naquele país e lamentou a ausência de cooperação do governo norte-coreano com o relator especial da ONU. Esta postura brasileira foi duramente criticada. Asano, Nader e Vieira (2009, p. 83), por exemplo, em análise das alegações brasileiras, assinalam que:

Constata-se, assim, a incoerência do posicionamento brasileiro. Afinal, se o Brasil reconhece que há violações, que não existe cooperação e quer que a Coreia do Norte mude sua postura com relação ao relator especial, é preciso, no mínimo, que esse posto continue a existir. Isso só seria possível com a aprovação da resolução, e a abstenção do Brasil foi em direção contrária. [...] O Brasil, ao oferecer unilateralmente uma “janela de oportunidade”, depositou nos demais Estados membros do Conselho a decisão de manter ou não a relatoria especial, isentando-se de suas responsabilidades. [...] Outro agravante expõe a fragilidade do argumento de que a defesa da cooperação justificaria o voto brasileiro: o fato de que o governo norte-coreano ter, nos últimos tempos, exacerbado seu radicalismo e a falta de disposição para o diálogo com a comunidade internacional. Como já dito, a cooperação pressupõe uma via de mão dupla.

A tal “janela de oportunidades” a que se referiu a delegação brasileira, seria a Revisão Periódica Universal à qual a Coreia do Norte deveria ser submetida, como realmente foi, no final de 2009. Asano e Nader (2010, p. 127) comentam este fato:

No entanto, o regime norte-coreano não aceitou nenhuma das mais de 160 recomendações feitas a ela no âmbito da RPU por diversos países, incluindo as recomendações pelo Brasil. Assim, em 2010, quando o injustificável tornou-se insustentável, o governo Lula voltou a apoiar a resolução

multilateral do CDH sobre este país asiático.

Não parece evidente que a abstenção brasileira, neste caso, tenha sido decidida sob a inspiração da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais disposta em nossa Constituição.

Críticas semelhantes recebeu o Brasil no caso do Sri Lanka também em 2009. A situação dos direitos humanos neste país foi objeto de resoluções do Conselho, considerando-se o relatório⁵¹ apresentado em 2008 pelo representante do Secretário-Geral da ONU, o qual registrou cerca de 70 mil mortes e centenas de milhares de deslocados internos no Sri Lanka durante os 25 anos de conflitos armados entre o governo cingalês e seus opositores. O Brasil também se absteve na votação do texto que previa a responsabilização do governo cingalês em investigar as violações e punir os culpados, bem como a submeter-se aos mecanismos de monitoramento do Conselho. Defendeu a delegação brasileira a necessidade de envolver o governo cingalês nos debates e que a abstenção, neste caso, “é uma posição principista que expressa nosso comprometimento com o multilateralismo e com o diálogo”⁵².

Asano, Nader e Vieira (2009, p. 85), também em análise dos argumentos brasileiros, assinalam que:

[...] não há dúvidas de que é saudável tentar envolver o país considerado e que o Brasil esforçou-se bastante neste sentido. No entanto, na prática, o engajamento da delegação cingalesa e a busca por apoio regional resultou em negociações que culminaram em uma proposta de resolução fraca, deixando a proteção dos direitos humanos, a justiça e as vítimas em segundo plano.

Posturas semelhantes adotou o Brasil em 2009, ocasião em que o Conselho submeteu a votação resoluções que pretendiam investigar reconhecidas e persistentes violações de direitos humanos no Irã e no Congo, ou seja, alegou novamente o Brasil a necessidade de se investir mais na cooperação e no diálogo como caminhos mais adequados para a construção de esforços de promoção dos direitos humanos.

Neste sentido, Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores, ressaltou que “o acompanhamento cuidadoso, não movido por preconceitos, de nossas votações no CDH revela que estas estão longe de obedecer a um padrão uniforme e tomam em conta uma variedade de fatores”⁵³. Por outro lado, há quem considere que esta “variedade de fatores” parece ignorar a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais. Hadi Ghaemi, diretor da organização não governamental iraniana de proteção dos direitos humanos, *International Campaign for Human Rights in Iran*, considerando a postura brasileira diante das questões de direitos humanos naquele país, destacou que:

O Brasil, como um país amigo do Irã, precisa se manifestar, primeiro para pedir que o governo iraniano permita a entrada do inspetor da ONU Ahmed Shaheed. [...] Em terceiro lugar, o Brasil deveria se manifestar sobre a perseguição da fé Baha'í, que passam por tremenda perseguição. O Brasil deveria fazer um apelo para a libertação dos líderes que já estão presos há cinco anos. São pessoas de idade, estão envelhecendo na prisão. É hora de o Brasil falar sobre os seus princípios. Temos 40 jornalistas atrás das grades, advogados estão presos porque defenderam prisioneiros. Isso não iria ferir a amizade com o Irã até porque o Irã precisa muito do Brasil, precisa de amigos. **O Brasil não presta atenção aos direitos humanos no Irã.**⁵⁴ (destaque nosso)

As críticas de seletividade e de politização diante de determinados países, acompanha a trajetória brasileira no Conselho desde seu primeiro ano de mandato, em 2006. Conforme demonstra o quadro acima referido, a segunda sessão regular do Conselho seguia sem grandes problemas ou embates, não fosse o último ponto da pauta: a situação das violações de direitos humanos em Darfur. É de conhecimento público que Darfur, no Sudão, foi palco desde 2003 de intensos conflitos entre tropas do governo (com apoio de algumas tribos locais) de um lado e rebeldes contrários ao governo, de outro lado. O conflito longo e devastador dizimou cerca de 300 mil pessoas, segundo a ONU, além de cerca de três milhões de sudaneses necessitando de ajuda humanitária, o que foi considerado, por muitos países, verdadeiro genocídio.

Na segunda sessão regular do Conselho, a Argélia, em nome do Grupo Africano, expressando preocupação com a situação em Darfur, propôs resolução na qual se requer das partes envolvidas no conflito que assegurem livre acesso à ajuda humanitária da ONU, bem como que toda a comunidade internacional forneça auxílio ao Sudão no sentido da promoção e proteção dos direitos humanos. Tal proposta foi aprovada, inclusive com a adesão do Brasil.

Entretanto, o Canadá e a Finlândia apresentaram emenda à resolução acima descrita, endurecendo os termos da resolução no sentido de destacar a obrigação do governo sudanês de proteger os direitos humanos, bem como de se acionar o sistema judiciário internacional contra os responsáveis pelas violações de direitos humanos ocorridas em Darfur. A proposta foi rejeitada (22 votos a 20) sob o argumento de que o Conselho deveria agir de forma colaborativa e não de forma punitiva naquele momento. O Brasil absteve-se na votação.

A abstenção do Brasil foi duramente criticada. A organização não governamental *Human Rights Watch*, por exemplo, expressou que:

A recusa do Brasil em apoiar uma forte resposta da ONU às atrocidades em Darfur foi um ato de insensibilidade e indiferença [...] O voto do Brasil foi completamente incompatível com a sua asserção de ser um líder no hemisfério, constituindo na realidade um obstáculo para o povo, que precisa ser remediado o mais imediatamente possível⁵⁵.

De fato, desde a segunda sessão regular do Conselho, a situação em Darfur foi se agravando e a tragédia se intensificando. Em 2009, a situação em Darfur foi considerada tão grave que o Tribunal Penal Internacional emitiu um mandado de prisão contra o Presidente do Sudão, Omar el-Bechir, por genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade.

Nestes casos, mesmo reconhecendo-se o esforço brasileiro no sentido de valorização de práticas diplomáticas dialogais e cooperativas, a postura passiva e abstencionista do Brasil confirmou-se incompatível com suas diretrizes constitucionais de prevalência dos direitos humanos no âmbito das relações internacionais. O Brasil precisa compreender que, ao reagir diante de gravosas violações de direitos humanos em qualquer outro país, o faz legitimado por sua comunidade nacional e pela comunidade internacional, em nome destas, eis que formador e defensor de suas normas, portanto, em pleno exercício de *actio popularis*⁵⁶. (CARVALHO RAMOS, 2012, p. 61).

3.3.3 A atuação do Brasil nas sessões especiais

Conforme já referenciado, o Conselho de Direitos Humanos, dentre outras coisas, “responderá con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos”⁵⁷. As situações de emergência podem ser analisadas nas sessões regulares ou nas sessões especiais solicitadas com tal finalidade. Neste sentido, o Conselho facilitou o processo de convocação de sessões extraordinárias, pois na vigência da antiga Comissão a convocação deveria ser aprovada pelo voto favorável da maioria de seus membros, enquanto que, no Conselho, basta o apoio de 1/3 (um terço) dos membros.⁵⁸

Esta diminuição do *quorum* convocatório refletiu de maneira significativa na quantidade de sessões extraordinárias realizadas pelo Conselho ante a antiga Comissão, pois enquanto esta, durante décadas de funcionamento, promoveu apenas cinco sessões extraordinárias, o Conselho, no período de 2006 a 2011, realizou 18 sessões especiais. No âmbito da extinta Comissão, as sessões extraordinárias foram realizadas em 1992, para analisar as situações da ex-Iugoslávia; em 1994, para tratar das questões referentes ao genocídio em Ruanda; em 1999, sobre violações no Timor Leste, e em 2000 sobre as denúncias de violações de direitos humanos dos palestinos pelas forças militares de Israel (GORCZEVSKI, 2009, p.2740). No quadro a seguir, apresenta-se uma síntese das temáticas discutidas nas 18 sessões especiais, bem como a postura brasileira em cada sessão:

Quadro 4 –

Votos do Brasil nas sessões especiais, no período de 2007 a 2011.

SESSÃO ESPECIAL	ANO	TEMÁTICA	POSIÇÃO DO BRASIL E SITUAÇÃO DA RESOLUÇÃO
1ª	2006	A situação dos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados	A favor (adotada)
2ª	2006	A grave situação dos direitos humanos no Líbano causada por operações militares israelenses	A favor (adotada)
3ª	2006	Violações de direitos humanos em razão das incursões militares de Israel nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo a operação no norte da Faixa de Gaza e o ataque em Beit Hanoun	A favor (adotada)
4ª	2006	A situação dos direitos humanos em Darfur	Aderiu ao consenso (adotada)
5ª	2007	A situação dos direitos humanos em Mianmar	Aderiu ao consenso (adotada)
6ª	2008	Violações de direitos humanos em razão das incursões militares de Israel nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo as incursões em Gaza ocupada e na cidade de Nablus, na Cisjordânia	A favor (adotada)
7ª	2008	O impacto negativo do agravamento da crise alimentar mundial sobre a efetivação do direito à alimentação	Aderiu ao consenso (adotada)
8ª	2008	A situação dos direitos humanos na região leste da República Democrática do Congo	Aderiu ao consenso (adotada)
9ª	2009	As graves violações de direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo a agressão na Faixa de Gaza ocupada	A favor (adotada)
10ª	2009	O impacto da crise econômica e financeira global na realização efetiva dos direitos humanos	A favor (adotada)
11ª	2009	A situação dos direitos humanos no Sri Lanka	A favor (adotada) Abstenção em moção de não ação (adotada)
12ª	2009	A situação dos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados e em Jerusalém Oriental	A favor (adotada)
13ª	2010	Apoio ao processo de recuperação ao Haiti após o terremoto de 12 de janeiro de 2010	Aderiu ao consenso (adotada)
14ª	2010	A situação dos direitos humanos em Côte d'Ivoire	Aderiu ao consenso (adotada)
15ª	2011	A situação dos direitos humanos na Líbia	Aderiu ao consenso (adotada)
16ª	2011	A situação dos direitos humanos na Síria	A favor (adotada)
17ª	2011	A situação dos direitos humanos na Síria	A favor (adotada)

18 ^a	2011	A situação dos direitos humanos na Síria	A favor (adotada)
-----------------	------	--	----------------------

Extraí-se do quadro acima que, das 18 sessões realizadas no período indicado, 16 trataram de situações de direitos humanos em países específicos (06 sobre a questão Israel x Palestina; 01 sobre a situação dos direitos humanos em cada um dos seguintes países, a saber, Sudão (Darfur), Mianmar, Congo, Sri Lanka, Líbia, Côte d'Ivoire, Haiti, e 03 sobre a situação dos direitos humanos na Síria). As outras duas trataram de temáticas universais (direito à alimentação e crise econômica global).

Destaque-se, desde logo, que, tanto no Quadro 2 (referente às sessões regulares), quanto no Quadro 3 (relativo às sessões especiais), o Conselho de Direitos Humanos dedicou grande interesse nas questões envolvendo Israel e a Palestina. A propósito, o Conselho definiu, já em sua primeira sessão, em 2006, que Israel seria tema permanente⁵⁹ em sua agenda e pautou as ofensivas de Israel aos territórios palestinos em seis de suas sessões especiais, e com visível insistência, o que gerou críticas e acusações de retorno às práticas de seletividade e politização no âmbito do Conselho. Referindo-se a tal situação, Short (2008, p. 180), por exemplo, assevera que:

O mais polêmico dos caminhos que o Conselho decidiu tomar foi em relação aos Territórios Ocupados da Palestina. Manteve uma condenação desproporcional contra ações militares israelenses, negligenciando a condenação de outros Estados e a cobertura de outros assuntos. O Conselho ainda não demonstrou imparcialidade, ao menos não numericamente, reforçando a opinião da crítica de que é um organismo politizado e incapaz de agir de forma justa. Em sua primeira reunião, o Conselho definiu que Israel seria assunto permanente de pauta e, ao fazer isto, ignorou grandes violações de direitos humanos em outros países. Essa falta de imparcialidade não passou despercebida e levou a severas críticas pela mídia, por acadêmicos e pela ONU.

O representante do Canadá, presente na primeira sessão, advertiu que:

[...] não estava de acordo com resolução da Assembleia Geral 60/251, que convidou o Conselho a ser guiado pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade na realização de seu mandato, o projecto de resolução concentrado quase exclusivamente em Israel.⁶⁰

Viegas e Silva (2008, p. 62) também confirma tal entendimento:

Um ejemplo clásico de politización está em la reiterada mención a las

violaciones de derechos humanos como resultado de las incursiones militares palestinas em diferentes lugares (como em los Territorios Palestinos Ocupados y em Líbano). Sin negar la importancia de que el Consejo haya decidido examinar el tema, la parcialidad em el examen es muy clara.

Até mesmo o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan expressou suas preocupações com o tratamento dado a Israel à luz do silêncio de outras graves situações de violações de direitos humanos (FREEDMAN, 2013, p. 283).

O Brasil votou a favor de todas as resoluções do Conselho que repudiaram as incursões de Israel nos Territórios Palestinos Ocupados, afinal, o Brasil já declarou seu apoio à causa palestina e expressou publicamente seu reconhecimento ao Estado palestino⁶¹. Entretanto, nestes casos, as críticas ao Brasil não se fundamentam no mérito das resoluções, consideradas, de um modo geral, adequadas e até mesmo necessárias. O questionamento se dirige à postura omissiva brasileira diante de atenção tão desproporcional, caracterizadora de visível seletividade e extraordinária politização. Não percebeu o Brasil, em face desta situação, a odiosa seletividade e repudiável politização que diz combater?

Nas três sessões especiais sobre a situação dos direitos humanos na Síria, o Brasil, mesmo tendo sido favorável a adoção das resoluções que buscavam investigar as violações, questionou o Conselho acerca de sua postura seletiva por considerar apenas a Líbia e a Síria, quando as violações de direitos humanos ocorriam igualmente em outros países do mundo árabe. Veja-se a intervenção da delegação brasileira durante a sessão especial sobre a Síria:

Repressão violenta de manifestações políticas, também está ocorrendo em outras partes do mundo árabe. [...] Este Conselho deveria atender todas as violações sem seletividade. [...] Este Conselho deveria aplicar os mesmos padrões para todas as situações. O nosso maior objetivo, do respeito pelos direitos humanos, deve guiar-nos em toda a estes eventos.⁶²

Note-se que, a postura de omissão ante a seletividade na questão Israel x Palestina e a postura de expressiva condenação da seletividade nos casos Líbia e Síria sugerem as contradições das posições brasileiras, as quais alimentam as críticas já anunciadas.

A postura brasileira nas demais sessões especiais destinadas a analisar a situação dos direitos humanos em países específicos já foi objeto de considerações no item 5.2, restando destacar a sessão especial sobre o Haiti, a qual merece ser salientada, posto que fora proposta pelo Brasil. A sessão tratou do processo de recuperação do Haiti após sofrer gravoso terremoto em janeiro de 2010, o que chamou a atenção da comunidade internacional para o impacto de catástrofes naturais na efetivação dos direitos humanos das populações atingidas, temática que evidencia a dimensão cooperativa do Conselho. Neste caso, elogiável a

inovadora posição brasileira.

Sobre as duas sessões especiais temáticas, a 7ª (sobre o direito à alimentação) e a 10ª (o impacto da crise econômica global sobre os direitos humanos), importa destacar que o Brasil apoiou a realização das duas sessões especiais, sendo um dos propositores, juntamente como Egito, da 10ª Sessão Especial. Neste sentido, o Brasil tem exercido papel fundamental nas iniciativas que buscam dar visibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como o direito ao desenvolvimento, no âmbito do Conselho. Destarte, o Brasil já promoveu importantes iniciativas no plano global e em suas políticas públicas internas, evidenciando-se, desta feita, que seu prestígio internacional consolida-se, isto sim, quando suas iniciativas legislativas estão acompanhadas de iniciativas protetivas. Amorim (2009), por exemplo, considera que:

O histórico compromisso da diplomacia brasileira com o direito ao desenvolvimento, tanto em território nacional como em escala global, também vem sendo traduzido na promoção ou no apoio a ações inovadoras. Por ocasião da 58ª Assembleia Geral da ONU, Brasil, Índia e África do Sul criaram o Mecanismo IBAS de Alívio à Fome e à Pobreza. Em janeiro de 2004, os Presidentes Lula, Chirac e Lagos e o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, lançaram a "Ação Global contra a Fome e a Pobreza", que teve como desdobramento a criação, em setembro de 2006, da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra o HIV/AIDS, a Malária e a Tuberculose - a Unitaids. [...] O Brasil promoveu, juntamente com China, Índia, Rússia e o Grupo Africano, a realização da X Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o impacto da crise econômica e financeira global sobre a efetiva realização dos direitos humanos. O fato de serem convocadas sessões especiais do CDH para avaliar o agravamento da realização de direitos econômicos e sociais, constitui avanço conceitual importante e um exemplo de mobilização que o Conselho de Direitos Humanos é capaz de suscitar quando amparado pela vontade comum de seus membros.

Pode-se afirmar que o Brasil participou ativamente nas sessões especiais, geralmente de forma coerente ao princípio constitucional de prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, apesar de eventuais posturas contraditórias nos casos supramencionados.

Por outro lado, observadores mais críticos consideram que as sessões especiais não têm contribuído, efetivamente, para a imediata melhoria da proteção dos direitos humanos, especialmente nos países submetidos às resoluções do Conselho. Pinheiro (2008, p.82), por exemplo, entende que:

Não obstante, são extremamente poucos os resultados das Sessões Especiais. Por exemplo, a 5ª Sessão Especial sobre Mianmar foi uma rápida resposta a repressão perpetuada pela junta militar contra os formidáveis protestos realizados por monges budistas e pela população em geral. Apesar do notável consenso em adotar a resolução, o governo de Mianmar apenas

convidou o relator especial para conduzir uma vista ao país, porém, não implementou as recomendações feitas pelo UNHCR, sem sofrer sanção alguma por isto. Penso que essa aparente irrelevância das sessões especiais e das resoluções aprovadas pelo UNHCR servirá como um grande incentivo para que outros países autoritários também não tenham estas sessões e suas resoluções.

Nada obstante, as sessões especiais expressam importante melhoria no principal órgão multilateral de proteção e promoção dos direitos humanos das Nações Unidas, eis que tem se revelado um fórum ativo que subsidia a Assembléia Geral em suas decisões.

3.3.4. As iniciativas brasileiras no Conselho de Direitos Humanos

No cenário da política externa internacional, o Brasil é considerado um ator político global importante. Participa e se faz ouvir em diversos foros internacionais, sejam bilaterais ou multilaterais, cujo protagonismo tem sido intensificado nos últimos anos, expressando uma política externa assertiva (ASANO e NADER, 2011).

No âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o Brasil tem sido protagonista de interessantes iniciativas sobre importantes temas. Veja-se o quadro seguinte:

Quadro 5
As resoluções propostas pelo Brasil, no período de 2006 a 2011.

RESOLUÇÃO ANO	TEMA	SITUAÇÃO DA RESOLUÇÃO
A/HRC/2/L.7/Rev.2 2006	Incompatibilidade entre democracia e racismo	Adotada sem votação
A/HRC/2/L.8/Rev.2 2006	Acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS, tuberculose e malária	Adotada sem votação
A/HRC/2/L.9/Rev.2 2006	O direito de todos à implantação do mais elevado padrão de saúde física e mental	Adotada sem votação
A/HRC/6/L.36/Rev.1 2007	Elaboração dos objetivos voluntários de direitos humanos a serem alcançados na ocasião da celebração do 60º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos	Adotada sem votação
A/HRC/6/L.44 2007	Estender o mandato do Relator Especial sobre o Direito à Saúde por um período de três anos e define suas tarefas	Adotada sem votação
A/HRC/RES/9/12	Metas voluntárias em direitos humanos	Adotada sem votação

2008		
A/HRC/RES/10/8 2009	Projeto de Diretrizes da ONU sobre cuidados alternativos para crianças privadas de cuidados parentais	Adotada sem votação
A/HRC/RES/11/17 2009	Diretrizes da ONU sobre cuidados alternativos para crianças privadas de cuidados parentais	Adotada sem votação
A/HRC/RES/12/24 2009	Acesso a medicamento no contexto do direito de todos ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental	Adotada sem votação
A/HRC/RES/12/27 2009	A proteção dos direitos humanos no contexto do vírus da Imunodeficiência (HIV) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS)	Adotada sem votação
A/HRC/RES/12/27 2009	Acompanhamento da 10ª sessão especial do CDH sobre o impacto da crise econômica e financeira global na realização universal e no gozo efetivo dos direitos humanos	Adotada sem votação
A/HRC/RES/15/22 2010	Tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças.	Adotada sem votação
A/HRC/DBC/13/117 2010	O direito de todos ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental	Adotada sem votação
A/HRC/RES/13/27 2010	Um mundo dos esportes livre de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias relacionadas.	Adotada sem votação
A/HRC/RES/16/28 2011	A proteção dos direitos humanos no contexto AIDS/HIV	Adotada sem votação
A/HRC/RES/17/14 2011	O direito de todos ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental no contexto do desenvolvimento e acesso a medicamentos	Adotada sem votação
A/HRC/RES/17/19 2011	Direitos humanos, orientação sexual e identidade sexual.	Aprovada (23/19/3)

O quadro acima expõe o interesse do Brasil em temáticas diversas e importantes, tais como o racismo, HIV/AIDS e acesso a medicamentos, saúde, crianças, orientação sexual. Temas que exigem, para aprovação no Conselho, liderança e capacidade de construir consensos, diante de realidades multiculturais e sociais tão diversificadas.

A primeira resolução proposta pelo Brasil – a incompatibilidade entre racismo e democracia - propõe que a Alta Comissária para os Direitos Humanos e o Relator Especial correspondente à temática continuem desenvolvendo o aprofundamento das análises sobre o tema e solicita que o Relator Especial inclua em seu próximo relatório referências sobre a participação política e a representação de grupos vulneráveis por questões raciais no processo político nacional. Também sobre o racismo, o Conselho endossou, em 2006, com a adesão do Brasil, as conclusões e recomendações do Grupo Intergovernamental sobre a implementação efetiva da Declaração e Programa de Ação de Durban e decidiu estender seu mandato por

mais três anos, bem como decidiu buscar o aperfeiçoamento da normativa internacional para prevenir e combater o racismo, a xenofobia e outras intolerâncias correlatas. Neste ponto, a participação brasileira foi considerada importante.

O mesmo se pode afirmar quanto ao tema do incitamento ao ódio racial e religioso e promoção da tolerância. Resolução proposta pelo Paquistão recebeu trinta e três votos favoráveis, 12 votos contrários e apenas uma abstenção. Com o voto favorável do Brasil, o Conselho resolveu solicitar ao Relator da temática que apresentasse, na sessão seguinte do Conselho, as implicações do incitamento ao ódio racial e religioso sobre o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Sobre o acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS, tuberculose e malária, a resolução proposta pelo Brasil requer que o Secretário-Geral da ONU continue a empreender esforços no sentido de aperfeiçoar o acesso a medicamentos no contexto de pandemias. Além disto, a resolução aprovada solicita ao Secretário-Geral que considere as discussões sobre o impacto dos direitos de propriedade intelectual no acesso a medicamentos neste contexto, a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

O tema da saúde tem sido relevante para o Brasil. Neste sentido, as propostas brasileiras buscam promover estudos que permitam identificar os principais aspectos que caracterizem um sistema de saúde eficaz e acessível, considerando-se o nível de desenvolvimento dos Estados. Vale registrar que o posto de Relator Especial da ONU para a saúde decorreu de proposta originária do Brasil ainda na vigência da extinta Comissão de Direitos Humanos.

A resolução que adota as diretrizes da ONU para o tratamento de crianças privadas de cuidados parentais, aprovada em 2009, tem como escopo orientar as políticas públicas desenvolvidas pelos Estados sobre a temática. Neste ponto, deve-se registrar a especial habilidade brasileira de construir consenso, eis que tal resolução foi precedida por discussões acerca de concepções de infância e de família no contexto de particularidades culturais e sociais.

A resolução sobre a elaboração dos objetivos voluntários de direitos humanos, adotada por consenso, teve como objetivo iniciar um amplo processo intergovernamental para indicar possíveis metas voluntárias, tais como a ratificação universal dos principais instrumentos normativos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos. Inovadora, a proposta encontrou receptividade e foi adotada sem votação. O Brasil, além de proponente da resolução, assumiu o compromisso voluntário de instituir um sistema nacional de indicadores de direitos humanos e também de promover a elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos no país, metas até hoje não cumpridas.

Por sua vez, a temática da orientação sexual sempre gerou discussões polêmicas nos foros multilaterais diversos. Em 2011, em parceria com a África do Sul, o Brasil apresentou uma proposta de resolução sobre tal temática, a qual, após intensas negociações, logrou-se êxito em sua aprovação, porém mediante apertada votação (23 votos a favor, 19 votos contrários e 03 abstenções). Certamente uma vitória que representa importante avanço para o sistema de promoção dos direitos humanos das Nações Unidas. A resolução solicitou à Alta Comissária que encomende um estudo, a ser finalizado até dezembro de 2011, que documente leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero.

Importa destacar que quase todas as iniciativas brasileiras no Conselho encontram experiências de políticas públicas internas, nacionais, fato que fundamenta de legitimidade as resoluções indicadas. O Brasil tem promovido esforços para manter o diálogo construtivo sempre aberto com os mais diferentes atores, sendo, pois, considerado um dos países mais influentes no Conselho e um interlocutor habilidoso e confiável para os diversos grupos e países que atuam no órgão.

3.3.5 A participação do Brasil na Revisão Periódica Universal de outros Estados-membros

Conforme já indicado no capítulo anterior, a Revisão Periódica Universal – RPU é considerada o mecanismo mais inovador estabelecido pelo Conselho de Direitos da ONU, bem como uma das principais ferramentas para prevenção da politização excessiva nas decisões e resoluções do Conselho. Segundo a Resolução 5/1, a RPU é um mecanismo intergovernamental, de caráter cooperativo, baseado no diálogo interativo entre os Estados, que é regido pelo princípio da igualdade de tratamento a todos os Estados, que se desenvolve com a plena participação do Estado examinado, realizado de maneira objetiva e transparente, atendendo ao princípio da não seletividade, evitando-se a politização excessiva e que alcance todos os Estados-membros da ONU.

Os principais objetivos da RPU são o melhoramento da situação dos direitos humanos nos Estados examinados; o cumprimento das obrigações e dos compromissos do Estado em matéria de direitos humanos e o apoio, a cooperação e a assistência técnica para o fortalecimento da capacidade do Estado na promoção e proteção dos direitos humanos⁶³.

O processo é simples e está previsto na resolução nº 5/1: o Estado examinado apresenta

seu relatório por escrito e o Alto Comissariado das Nações Unidas também apresenta informes sobre a situação dos direitos humanos no país. Em seguida, o Estado examinado é questionado em relação à promoção e proteção dos direitos humanos consignados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos demais instrumentos normativos gerais internacionais ratificados, em diálogo interativo, durante três horas. Para sistematizar o exame, são escolhidos, por sorteio, entre os diversos grupos regionais, três Estados (*troika*) que atuam como relatores da revisão periódica do Estado examinado.

Quanto à sua periodicidade, a RPU é realizada em ciclos, sendo o primeiro ciclo de quatro anos, iniciado em 2008 e concluído em 2011. 12 sessões foram realizadas no período correspondente ao primeiro ciclo, durante as quais foram examinados 192 (cento e noventa e dois) países.⁶⁴ O Brasil foi examinado logo na primeira sessão em abril de 2008. Recebeu 15 (quinze) recomendações e aceitou todas, além de, adicionalmente, comprometeu-se voluntariamente com dois objetivos voluntários, a saber, criar um sistema nacional de indicadores de direitos humanos e elaborar, anualmente, um relatório sobre a situação dos direitos humanos no país, no sentido de proceder ao acompanhamento do processo de revisão.

As recomendações que o Brasil recebeu tratam, principalmente, de reforma agrária, de abuso de poder e uso excessivo da força, do sistema judicial e do sistema prisional, de segurança pública, de defensores de direitos humanos, de tortura, de violência contra mulheres, de trabalho infantil e escravo, dentre outras⁶⁵.

Não está dentre os objetivos da presente pesquisa analisar as recomendações recebidas pelo Brasil durante a RPU. Entretanto, considerando que o objetivo geral da presente dissertação é analisar a atuação do Brasil como sujeito ativo no Conselho de Direitos Humanos da ONU, importa destacar que o Brasil participou ativamente, ao longo das doze sessões ocorridas entre 2008 e 2011, direcionando recomendações a Estados integrantes de todos os grupos regionais. Ademais, ao longo das doze sessões, o Brasil foi sorteado para integrar as *troikas* de 13 (treze) Estados, a saber, Polônia, Guatemala, Mali, Montenegro, Senegal, Belize, Nicarágua, Slovenia, Kiribati, Ilhas Marshall, Namíbia, Seychelles e Dominica, para os quais, o Brasil apresentou recomendações, dentre outras, sobre refugiados, discriminação racial, pena de morte, direitos das mulheres e tortura⁶⁶, contribuindo de forma construtiva para o alcance dos objetivos da revisão periódica.

É indubitável que o Brasil tem sido responsável por importantes proposições e efetivas contribuições ao Conselho, exercendo papel reconhecidamente construtivo em diferentes temáticas. Entretanto, este protagonismo na construção de consensos e no diálogo interativo não pode sucumbir diante das sistemáticas violações de direitos humanos em países

resistentes a conjugar a gramática dos direitos humanos, sob pena de negligenciar com os princípios regentes de nosso sistema normativo constitucional, o respeito incondicional à dignidade da pessoa e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é reconhecido positivamente por suas importantes contribuições no processo de construção da normativa internacional integrante do Sistema Global de promoção e proteção dos direitos humanos. Participou ativamente do processo de elaboração das principais normas gerais e especiais de proteção e promoção dos direitos humanos no âmbito internacional, tais como a Declaração Universal e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, além de ter incorporado o conteúdo de tais normas internacionais à sua normativa nacional, inclusive em âmbito constitucional. Apesar das resistências ocorridas durante seu ciclo ditatorial, o Brasil também confirmou seu expressivo prestígio internacional neste campo ao ser escolhido por unanimidade, sem haver se candidatado, para a Presidência do Comitê de Redação da Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos (1993), sendo, pois, considerado um habilidoso e confiável interlocutor multilateral, recebendo reconhecimento de seus pares e das organizações governamentais e não governamentais internacionais.

Em foros multilaterais, a política externa brasileira, em quase todas as suas etapas históricas, utilizou-se da retórica dos direitos humanos, ora em perspectiva universalista, ora realista; entretanto, quase sempre em descompasso com a realidade nacional, marcada por sistemáticas violações de direitos humanos. Não obstante, o Brasil mantém convite

permanente a todos os Relatores Especiais do sistema onusiano, sugerindo, portanto, interesse e compromisso pelo cumprimento na normativa internacional, apesar dos enormes desafios internos para seu efetivo cumprimento.

Durante os primeiros 60 (sessenta) anos de funcionamento da ONU, seu principal órgão de supervisão e monitoramento da política de direitos humanos foi a Comissão de Direitos Humanos, a qual, apesar dos avanços promovidos durante sua longa existência institucional, foi alvo de severas críticas, em diferentes perspectivas, especialmente nos últimos anos de sua existência. As principais críticas referiram-se à fragilidade de seus mecanismos de controle e responsabilização, à sua excessiva politização e seletividade quanto às medidas que deveriam ser adotadas contra Estados considerados violadores de direitos humanos.

Em 2006, após um longo processo de discussões, negociações multilaterais e intensos debates, a ONU decidiu pela extinção de sua Comissão de Direitos Humanos e instituiu um novo órgão, qual seja o Conselho de Direitos Humanos, criado mediante a Resolução nº 60/251, com o voto favorável de 170 países. Integrado por 47 Estados, eleitos direta e individualmente, em votação secreta, pela maioria dos membros da Assembléia Geral, de forma a atender a atual composição geográfica de forma equitativa, o Conselho tem como principal vocação institucional promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos de todas as pessoas, indistintamente e de forma justa, sem se deixar contaminar pela odiosa seletividade e excessiva politização, vícios que fulminaram a credibilidade da antiga Comissão de Direitos Humanos e da própria ONU.

O Brasil foi escolhido para integrar o Conselho e dele participou em dois mandatos consecutivos, de 2006 a 2008 e de 2009 a 2011. Neste sentido, a presente dissertação buscou analisar a postura brasileira no campo de atuação junto ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, durante o período de 2006 a 2011, os primeiros dois mandatos do Brasil neste órgão multilateral e verificar se a atuação da representação brasileira encontra-se em sintonia com o princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais, exigência contida no artigo 4º, II, da Constituição Federal brasileira.

A política externa brasileira passou a ser regida, desde 1988, por uma Constituição Federal inovadora, a qual estabelece, como se assinalou, que as relações internacionais brasileiras devem ser submetidas ao princípio da prevalência dos direitos humanos, os quais, por legítima força constitucional, impõem-se sobre quaisquer outros interesses, ainda que também legítimos.

Entretanto, não obstante sua permanente retórica de combate à politização e seletividade, contradições na postura brasileira no âmbito do Conselho de Direitos Humanos

têm sido apontadas por diversos observadores críticos, especialmente quanto aos votos do Brasil diante de situações de violações de direitos humanos em países específicos, as quais repercutiram negativamente em sua atuação perante a comunidade internacional e em sua legitimidade diante de seus nacionais.

De um lado, o Brasil propôs-se a cumprir metas voluntárias e reordenar-se para efetivar as recomendações que lhe foram dirigidas por Estados-membros, por ocasião das revisões periódicas a que se tem submetido no Conselho; de outro lado, não raras vezes, se mostrou contraditório e passivo ao isentar-se ou omitir-se, em seus votos naquele órgão, em condenar e repudiar situações que agredem os direitos humanos, externamente, em outros países.

Propositivo nas sessões referentes à adoção de novas normas internacionais de direitos humanos, nas sessões especiais, nas sessões de revisão periódica de outros países, bem como em promover inovadoras iniciativas, o Brasil, por outro lado, agiu em descompasso com as suas diretrizes constitucionais, quando nas votações referentes às resoluções que exigiam posturas mais incisivas do Conselho em face de gravosas violações de direitos humanos em países específicos.

Demonstrou-se que o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais deve ser o paradigma a partir do qual a atuação do Brasil no Conselho deve ser exercida e realizada, sem subterfúgios. E que tal princípio norteia a política externa brasileira para além do âmbito meramente normativo, mas, também para o compromisso político de contrapor-se aos Estados que desrespeitem as normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

O Brasil foi propulsor de importantes iniciativas no Conselho, além de ter valorizado, de forma especial, as estratégias de diálogo interativo e insistente atitude de se instituir, no âmbito do Conselho, um ambiente de cooperação e assistência técnica a diversos países em situação de violações de direitos humanos. Ademais, assumiu uma destacada postura de valorização crescente dos direitos econômicos, sociais e culturais na agenda do Conselho. Entretanto, a atuação da política externa brasileira no campo dos direitos humanos não reflete inteiramente as políticas adotadas no seu âmbito doméstico, bem como não conseguiu abafar as contradições de algumas de suas posições diante de determinadas violações de direitos humanos em países específicos, em desarmonia com o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais.

O desafio para o Brasil, agora que conseguiu um novo mandato no Conselho, é assumir efetivamente a essencialidade e a centralidade dos direitos humanos em suas políticas interna e externa e alimentar sua retórica externa neste campo, com políticas públicas internas que lhe

credencie, com maior grau de legitimidade, a exercer um protagonismo efetivo e eficaz para a construção de uma comunidade internacional mais solidária e comprometida com a promoção e proteção permanente dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

1. ALMEIDA, Guilherme Assis de. MOISÉS Perrone, Cláudia (Coordenadores) **Direito internacional dos direitos humanos: instrumentos básicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
2. _____. **Direitos humanos e não violência**. São Paulo: Atlas, 2001.
3. ALMQVIST, Jessica; GOMEZ ISA, Felipe. **El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006. (Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, 40).
4. ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997.
5. _____. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.
6. AMORIM, Celso. **O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva**. Revista Política Externa. Vol. 18, nº 2 – set-out-nov/2009.
7. ÂNGELO, Milton. **Direitos humanos**. São Paulo: Editora de Direito, 1998.
8. ANNONI, Danielle. **Direitos humanos & acesso à justiça no direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2004.
9. ARAGÃO, Selma Regina. **Direitos Humanos na ordem mundial**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

10. _____. **Direitos humanos:** do mundo antigo ao Brasil de todos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
11. ASANO, Camila Lissa. NADER, Lúcia. VIEIRA, Oscar Vilhena. **O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU:** a necessária superação de ambiguidades. Revista Política Externa. Vol. 18, nº 2 – set/out/nov/, 2009.
12. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social.** Revista de Direito Público, nº 57/58, jan/jun, 1991.
13. _____. **Elementos de direito administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.
14. BARRETO, F. de M. **A política externa após a redemocratização.** Tomo II (2003-2010). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
15. BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos:** paradoxo da civilização. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
16. BENEVIDES, Maria Victória. **Cidadania e Justiça.** In revista da FDE. São Paulo, 1994.
17. BERQUÓ, André Taddei Alves Pereira Pinto. **As doutrinas internacionalistas e os objetivos da ONU.** In Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos e relações internacionais. v. 2. [recurso eletrônico] /Giuseppe Tosi (org.) João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.
18. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (org.) **Cosmopolitismo e direitos humanos.** In **Direitos humanos no século XXI – cenários de tensão.** São Paulo: ANDHEP; Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009.
19. BONAVIDES, Paulo. **Os Direitos Humanos e a Democracia.** In Direitos Humanos como Educação para a Justiça. Reinaldo Pereira e Silva org. São Paulo: LTr, 1998.
20. BOTO, Carlota. **A educação escolar como direito humano de três gerações:** identidades e universalismos. In SCHILLING, Flávia (org.). **Direitos humanos e educação:** outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, 2005.
21. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.
22. BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. ARAÚJO, Nádia de (org.). **Os direitos humanos e o direito internacional.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
23. BOYLE, Kevin. 2009. **The United Nations Human Rights Council:** origins, antecedents, and prospects. In: BOYLE, Kevin (Ed.). New institutions for human rights protection. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009.
24. BRASIL **Direitos Humanos, 2008:** a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.
25. BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).** Brasília: SEDH, 2010.

26. BRASIL. **Direitos humanos**: a atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010. Brasília: SEDH, 2010.
27. BRASIL. **O Brasil da revisão periódica universal das nações unidas**: principais documentos do segundo ciclo. Brasília: SEDH, 2012.
28. BROTONS, A. R. **La acción exterior del Estado**. Madrid: Tecnos, 1984.
29. CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**: as primeiras cinco décadas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 2000.
30. _____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
31. CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
32. CARVALHO RAMOS, André de. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.
33. _____. **Processo internacional de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.
34. CAVALCANTE, Thamirys Ferreira. **As Nações Unidas: uma alternativa de governance ou uma estratégia de manutenção do status quo**. In Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos e relações internacionais. v. 2. [recurso eletrônico] /Giuseppe Tosi (org.) João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.
35. CAZETTA, Ubiratan. **Direitos humanos e federalismo**: o incidente de deslocamento de competência. São Paulo: Atlas, 2009.
36. CASSESSE, Antonio. **International Law in a divided world**. Oxford: Clarendon, 1994.
37. CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
38. CICONELLO, Alexandre. **Os avanços e contradições das políticas de direitos humanos no governo Lula**. In “Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula. Organizadora Marilene de Paula. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Boll, 2011.
39. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.
40. CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
41. CRUZ, Domingos da. **África e direitos humanos**. Jundiaí: Pacto Editorial, 2014.

42. DALLARI, P. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.
43. DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2012.
44. DURAN, Carlos Villan. **Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. In Revista Internacional de Direitos Humanos. Número 5. Ano 3. Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. São Paulo, 2006.
45. FREEDMAN, Rosa. **The united nations human rights council: a critique and early assessment**. USA, New York: Routledge, 2013.
46. GALVÃO, Vivianny Kelly. **O princípio da prevalência dos direitos humanos como norma de regulamentação das relações internacionais**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 13(25), jul-dez, 2013.
47. GARCIA, Luciana Silva. **Nada é impossível mudar: julgamento das violações de Direitos Humanos ocorridas na Ditadura Militar brasileira**. In Justiça e memória. Direito à justiça, memória e reparação: a condição humana nos estado de exceção. Ruiz, Castor M.M. Bartolomé (org.). São Leopoldo: Casa Leiria: Passo Fundo: IFIBE, 2012.
48. GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
49. GORCZEWSKI, Clovis. **Da comissão ao conselho de direitos humanos da ONU: a participação brasileira**. In REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Direitos sociais e políticas públicas (organizadores). 1. ed. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
50. GUERRA, Sidney. **Direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.
51. HAAS, Michael. **International human rights: a comprehensive introduction**. USA, New York: Routledge, 2013.
52. HELLER, Agnes; HEHÉR, Ferenc. **A condição política pós moderna**. Tradução Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
53. HERKENHOFF, João Batista. **Curso de Direitos Humanos**. v I. São Paulo: Acadêmica, 1994.
54. HIDAKA, Leonardo Jun Ferreira. Introdução ao direito internacional dos direitos humanos. In LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
55. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. 2010b. **“Human Rights Council Review**. What you need to know”, Human Rights Monitor Quarterly, Issue 2/3, Geneva, New York, July.

56. _____. 2010c. **Human Rights Monitor Quarterly**, Issue 3/3, Geneva, October.
57. _____. 2011a. **Human Rights Monitor Quarterly**, Issue 1/4, Geneva, January.
58. _____. 2011b. **Human Rights Monitor Quarterly**, Issue 2/4, Geneva, April.
59. _____, 2011c. **Human Rights Monitor Quarterly**, Issue 3, Geneva, July
60. JUBILUT, Liliana Lyra. **Os pactos internacionais de direitos humanos** (1966). In ALMEIDA, Guilherme Assis de. MOISÉS Perrone, Cláudia (Coordenadores.) *Direito internacional dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
61. LAFER, Celso. **A ONU e os direitos humanos**. In Estudos Avançados, IEA-USP, 9(25), 1995.
62. _____. **A constituição de 1988 e as relações internacionais**: reflexões sobre o art. 4º e sua relevância para os direitos humanos. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, nº 7, 2005.
63. LAUREN, P. To preserve and build on its achievements and to redress its short comings: the Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v.14, n.2, 2007.
64. LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
65. LEMPINEN, Miko; SCHEININ, Martin. 2007. **The New Human Rights Council**: the first two years. Substantive Report of The Workshop organized by the European University Institute, Instituto Affari Internazionali, and The Institute for Human Rights at Åbo Akademi University. Villa Schifanoia, La Cappella: European University Institute, 7-8 Novembre. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Projects/HRCReport.pdf>>. Último acesso em: 15 Jul. 2013.
66. LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
67. LIMA JR., Jayme Benvenuto (org.) **Direitos humanos internacionais**: avanços e desafios no início do século XXI. Recife: GAJOP – MNDH, 2001.
68. LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito, Utopia e Justiça**. Rio de Janeiro: Coleção Seminários nº 09. Instituto de Apoio Jurídico Popular. Fase.
69. MCMAHON, Edward R. **Herding Cats and Sheep**: Assessing State and Regional Behaviour in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council. July 2010. Disponível em: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/McMahon_Herding_Cats_and_Sheep_July_2010.pdf. Acesso em 10/01/2014.
70. McNAMARA, Denis. **Human rights and refugees**. San Lorenzo de El Escorial, Madri, 1998.

71. MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
72. MERTUS, Julie A. **The united nations and human rights: a guide for a new era**. USA, New York: Routledge, 2009.
73. MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
74. MÜLLER, Lars; LUTZ, Christian. **The first 365 days of the United Nations Human Rights Council**. Geneva, Switzerland: Lars Müller, 2007.
75. NAÇÕES UNIDAS. 2005. Assembleia General. **Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos**. Informe del Secretario General. Doc ONU. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, par. 182.
76. _____. 2006. **Resolución de la Asamblea General de la ONU n. A/RES/60/251**, de 03 de abril de 2006.
77. _____. 2007. **Consejo de Derechos Humanos. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos**. Doc. ONU. A/HRC/RES/5/ de 5 de junio de 2007.
78. _____. 2008. **Consejo de Derechos Humanos. Examen Periódico Universal**. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Bahréin. Doc. ONU n. A/HRC/8/19, de 22 de mayo de 2008.
79. _____. 2010. **Asamblea General de la ONU. Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con esos instrumentos**. Doc. ONU n. A/65/190, de 6 de agosto de 2010, Anexo II, par. 41.
80. NADER, Lucia. **O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU**. SUR, São Paulo, 2007, v. 4, n. 7, p. 7-25. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/7/nader.pdf>. Último acesso em: Maio 2013.
81. NADER, Lúcia. ASANO, Camila Lissa. **Reflexões sobre a política externa em direitos humanos do governo Lula**. In “Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula. Organizadora Marilene de Paula. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Boll, 2011.
82. PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
83. PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, estado de derecho y Constitución**. 3ª ed. Madri: Tecnos, 1990.
84. PINHEIRO, Carla. **Direitos humanos e direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2001.

85. PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil na ONU e na OEA**. In Brasil direitos humanos, 2008: a realidade do país aos 60 anos da declaração universal. Brasil: SEDH, 2008.
86. _____. **A genealogia e o legado de Viena**. In Revista Direitos Humanos, v 05. Brasília, SEDH, 2010.
87. PINHEIRO, Paulo Sérgio. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: IPRI – Fundação Alexandre de Gusmão. Senado Federal, 1998.
88. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.
89. _____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.
90. _____. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008.
91. POOLE, Hilary (org.) *et al.* **Direitos humanos: referências essenciais**. Traduzido por Fábio Larsson. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2007.
92. PRONER, Carol. **Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
93. RAYO, José Tuvilla. **Educação em direitos humanos: rumo a uma perspectiva global**. Tradução Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Artmed, 2004.
94. REIS, Rossana Rocha. **Política de direitos humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.
95. RÉMOND, René. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 1993.
96. REGIS, André. MAIA, Luciano Mariz. **Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais**. Recife: Editora Base; João Pessoa: Editora Universitária, 2004.
97. SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. São Paulo: Difel, 2003.
98. _____. **Direitos humanos: o desafio da interculturalidade**. In Revista Direitos Humanos, nº 02. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009.
99. SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília : FUNAG, 2013.
100. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7.ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
101. SCANNELLA, Patrizia; SPLINTER, Peter. **The United Nations Human Rights Council: a promise to be fulfilled**. Human Rights Law Review, 2007, v. 7, n. 1, p. 41-72
102. SCHAFRANSKI, Silvia Maria Derbli. **Direitos humanos e seu processo de universalização: análise da convenção americana**. Curitiba: Juruá, 2003.

103. SHORT, Katherine. **Da Comissão ao Conselho:** a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: Rede Sur, 2008.
104. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 7ª ed.rev e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
105. SILVA, Marisa Viegas e. **O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas:** seis anos depois. Disponível em www.global.org.br/wp-content/uploads/2014/02/ConselhoDHONU/_Marisa-Viegas-e-Silva.pdf. Acesso em 20/01/2014.
106. SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula:** avanços e legados e lições para inserção do Brasil no mundo. In “Nunca antes na história desse país”...? um balanço das políticas do governo Lula. Organizadora Marilene de Paula. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heinrich Boll, 2011.
107. TOSI, Giuseppe. **Soberania dos Estados e globalização:** entre realismo e cosmopolitismo. Texto do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, da UFPB, 2013.
108. TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos.** São Paulo: Peirópolis, 2002.
109. VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). **Direitos humanos, estado de direito e a construção da paz.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.
110. WHELAN, J. Daniel. Invisible human rights: a history. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2010.

