

Universidade Federal de Uberlândia  
Instituto de Economia e Relações Internacionais  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais

Mônica Ottoboni Maciel de Castro

**Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil**

Uberlândia

2021

Universidade Federal de Uberlândia  
Instituto de Economia e Relações Internacionais  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais

Mônica Ottoboni Maciel de Castro

**Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil**

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**Linha de pesquisa:** Política Externa e Instituições Internacionais

**Orientadora:** Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Uberlândia

2021

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

C355 Castro, Mônica Ottoboni Maciel de, 1997-  
2021 Revisão Periódica Universal [recurso eletrônico] :  
percepções e vozes da sociedade civil / Mônica Ottoboni  
Maciel de Castro. - 2021.

Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.467>  
Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini, Isabela  
Gerbelli Garbin ,1984-, (Orient.). II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações  
Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGR			
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 57, PPGR			
Data:	12 de agosto de 2021	Hora de início:	10:30	Hora de encerramento: [hh:mm]
Matrícula do Discente:	11912RIT012			
Nome do Discente:	Mônica Ottoboni Maciel de Castro			
Título do Trabalho:	Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil			
Área de concentração:	Política Internacional			
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Sistema Interamericano de Direitos Humanos: o hiato entre compromisso e cumprimento.			

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Antonio Carlos Lessa - IREL-UNB; Janina Onuki - IRI-USP; Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - PPGR-UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - PPGR-UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Presidente**, em 12/08/2021, às 12:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Janina Onuki, Usuário Externo**, em 12/08/2021, às 14:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Carlos Moraes Lessa, Usuário Externo**, em 13/08/2021, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2953267** e o código CRC **4D7F1714**.

Mônica Ottoboni Maciel de Castro

**Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil**

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**Linha de pesquisa:** Política Externa e Instituições Internacionais

**Banca Examinadora:**

**Orientadora:** Profª. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini  
Universidade Federal de Uberlândia  
Instituto de Economia e Relações Internacionais

**Membro:** Profª. Dra. Janina Onuki  
Universidade de São Paulo  
Instituto de Relações Internacionais

**Membro:** Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa  
Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

## AGRADECIMENTOS

À Edith, meu exemplo de determinação e fonte de amor infinito.

À Denair, Francisco e Gabriela, pelo apoio e por celebrarem o cumprimento de cada etapa concluída desta pesquisa, mesmo à distância.

À Sofia, por cada leitura atenta, pelo entusiasmo com os avanços da pesquisa, pelos abraços apertados quando estive hesitante, e por toda a cor que traz aos meus dias.

À professora Isabela Garbin, pelos conselhos, conversas, leituras atenciosas e pelas palavras tranquilas.

À todas as professoras e professores que me incentivaram e foram minhas inspirações de pesquisadoras e pesquisadores, em especial aos professores Bruno Boti e Matheus Hernandez, pelos ensinamentos e aconselhamentos.

Às queridas amigas Marina, Myllena, Stella e Victória, pelo incentivo, pelas conversas e pelo imenso carinho.

Ao querido amigo Pedro, pela companhia e pelo acolhimento.

À todas as pessoas entrevistadas, pelo tempo, solicitude e por compartilharem comigo suas experiências e percepções.

Às funcionárias e funcionários do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU, em especial ao Vinícius, pela presteza e paciência.

À todas as pessoas que contribuem para a continuidade do ensino público de qualidade no Brasil.

À FAPEMIG, pelo apoio institucional.

## RESUMO

A Revisão Periódica Universal (RPU), um dos mecanismos do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Conselho), tem como objetivo monitorar a situação de direitos humanos globalmente por meio de recomendações direcionadas aos Estados. A criação da RPU, trazida no bojo da reforma da extinta Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos (Comissão), trouxe inovações institucionais na tentativa de superar os problemas de seletividade e ineficiência, indicados como principais pontos críticos de funcionamento do órgão no monitoramento dos direitos humanos internacionais. Para além das particularidades do monitoramento via RPU, esse mecanismo introduz dois elementos praticamente inéditos para o sistema universal de direitos humanos: uma tendência à circunscrição das dinâmicas internacionais de direitos humanos cingida aos Estados e a experimentação com decisões de caráter puramente recomendatório. A literatura que traça as origens históricas dos regimes internacionais de direitos humanos pontua que os sistemas de direitos humanos foram criados para responsabilizar os Estados por violações e abusos de direitos humanos por intermédio de normas e instituições internacionais criadas especificamente para tal finalidade. Paralelamente a esses sistemas de controle internacionalmente autorizados, as organizações da sociedade civil exercem, de forma independente, o escrutínio tanto do comportamento estatal, quanto do funcionamento das organizações internacionais. Isso significa que, na prática, os sistemas de direitos humanos, ainda que oriundos de decisão puramente intergovernamental, congregam a participação de organizações da sociedade civil de forma mais ou menos institucionalizada, em diversas capacidades de atuação. A partir do pressuposto de que as organizações sociais assumem papéis cruciais nos sistemas internacionais de direitos humanos, essa dissertação busca compreender como essas limitações se aplicam ao mecanismo internacional da Revisão Periódica Universal para identificar as formas pelas quais as organizações da sociedade civil têm se organizado a fim de contornar as restrições impostas a participação social nessas dinâmicas, o que se realiza a partir de entrevistas semiestruturadas conduzidas junto a uma amostra de dez organizações da sociedade civil atuantes na RPU do Brasil.

**Palavras-chave:** Instituições Internacionais; Conselho de Direitos Humanos; Revisão Periódica Universal; Organizações Não-Governamentais.

## ABSTRACT

The Universal Periodic Review (UPR), one of the United Nations Human Rights Council (Council) mechanisms, aims to monitor the human rights situation globally through recommendations addressed to States. The creation of the UPR, brought about in the wake of the reform of the extinct United Nations Commission on Human Rights (Commission), brought institutional innovations in an attempt to overcome the problems of selectivity and inefficiency, indicated as the main critical points of operation of the organism in monitoring the international human rights. Besides the particularities of monitoring human rights through the UPR, this mechanism introduces two virtually unprecedented elements for the universal system of human rights: a tendency to circumscribe international human rights dynamics confined to States and the experimentation with decisions of a purely recommendatory nature. The literature that traces the historical origins of international human rights regimes points out that human rights systems were created to hold States accountable for human rights violations and abuses through international norms and institutions created specifically for that purpose. Alongside these internationally authorized control systems, civil society organizations independently exercise scrutiny of both state behavior and the functioning of international organizations. This means that, in practice, human rights systems, although arising from a purely intergovernmental decision, bring together the participation of civil society organizations in a more or less institutionalized manner, with different capacities for action. Based on the assumption that social organizations play crucial roles in international human rights systems, this dissertation seeks to understand how these limitations apply to the international mechanism of the Universal Periodic Review in order to identify the ways in which civil society organizations have organized themselves to circumvent the restrictions imposed on social participation in these dynamics, which is carried out through semi-structured interviews conducted with a sample of ten civil society organizations operating in the UPR of Brazil.

**Keywords:** International Institutions; Human Rights Council; Universal Periodic Review; Non-Governmental Organizations.

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Tabela 1 – Principais Tratados Internacionais e Órgãos de Monitoramento do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

Tabela 2 – Relatórios Veiculados na Revisão Periódica Universal

Tabela 3 – Dados das Entrevistas

Tabela 4 – Códigos Criados no Software MAXQDA para Análise das Entrevistas

Tabela 5 - Ações das Organizações da sociedade civil por Etapas dos Ciclos da Revisão Periódica Universal

Tabela 6 - Relatórios Enviados por Organizações da Sociedade Civil nos Três Ciclos de Revisão do Brasil

Tabela 7 – Audiências Públicas Domésticas Situadas nos Calendários dos Três Ciclos de Revisão do Brasil

Quadro 1 – Organização dos Estudos sobre Revisão Periódica Universal

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos

ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS

ACLU – American Civil Liberties Union

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança

CADH – Curso Avançado em Direitos Humanos

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

CLADEM – Comitê Latino-americano e do Caribe pelos Direitos da Mulher

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

Comissão – Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas

Conselho – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EDRC – Comitê de Revisão Econômica e Desenvolvimento

FIAN – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

IDDH – Instituto de Direitos Humanos

IRM – Mecanismo de Revisão de Implementação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da União Africana

PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

RPU – Revisão Periódica Universal

TPRM – Mecanismo de Revisão da Política Comercial

UA – União Africana

UNCAC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

WGB – Grupo de Trabalho sobre Suborno

WOLA – Washington Office on Latin America

# SUMÁRIO

Introdução .....	12
1. A Revisão Periódica Universal dentro da Arquitetura de Proteção Internacional dos Direitos Humanos .....	16
1.1. A Arquitetura Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: histórico de construção e características do <i>design</i> institucional.....	17
1.1.1 Sistema Europeu de Direitos Humanos .....	18
1.1.2 Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	21
1.1.3 Sistema Africano de Direitos Humanos .....	24
1.1.4 Sistema Universal de Direitos Humanos .....	26
1.2 Reforma da Arquitetura Internacional de Proteção aos Direitos Humanos: a transformação da Comissão em Conselho de Direitos Humanos .....	30
1.3 A Revisão Periódica Universal .....	33
2. O Monitoramento Internacional dos Direitos Humanos .....	40
2.1. Dificuldades no monitoramento internacional dos direitos humanos .....	41
2.2 Atores envolvidos no monitoramento dos direitos humanos.....	42
2.3 Atuação das organizações da sociedade civil nos sistemas regionais e universal de direitos humanos .....	47
3. A Revisão Periódica Universal enquanto objeto das Relações Internacionais	50
3.1 Estudos Gerais sobre RPU.....	52
3.2 Estudos Comparados sobre a RPU .....	54
3.3 Estudos Específicos sobre a RPU .....	58
4. Participação social na Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil .....	64
4.1 Enquadramento normativo e rotinas práticas das organizações da sociedade civil na RPU .....	65
4.2. As modalidades de participação na RPU das organizações entrevistadas.....	67
4.2.1 Metodologia.....	67
4.2.2 Achados das entrevistas.....	70
Envio de relatórios .....	71
Participação em consultas públicas com o governo brasileiro.....	72
<i>Lobby</i> com Estados Revisores .....	78

Organização ou participação em eventos paralelos sobre a situação dos direitos humanos no Brasil na ONU .....	82
Promoção de cursos de formação sobre a RPU .....	83
Divulgação da RPU .....	84
Realização de consultas com grupos afetados ao longo da Revisão e assessoria à participação de lideranças de movimentos sociais na RPU .....	86
Construção de mecanismos de monitoramento .....	87
4.2.3 Atividades do Coletivo RPU Brasil.....	89
5. Desafios e Oportunidades para a Atuação de Organizações da Sociedade Civil do Sul Global na RPU .....	93
Considerações Finais .....	102
Referências.....	106
Anexos .....	112

## **Introdução**

A proteção dos direitos humanos no sistema internacional se organiza a partir de uma arquitetura internacional composta por normas e mecanismos protetivos. É possível observar nos sistemas universal e regionais de direitos humanos, uma tendência à concentração de processos e ações em torno de atores governamentais e, em certa medida, limitações – formais e informais – à participação de atores sociais. O objetivo deste trabalho é compreender como essas limitações se aplicam ao mecanismo internacional da Revisão Periódica Universal (RPU) para identificar as formas pelas quais as organizações da sociedade civil têm se organizado a fim de contornar as restrições impostas à participação social nessas dinâmicas.

A Revisão Periódica Universal constitui uma inovação na proteção internacional dos direitos humanos. Criada em 2007, no contexto da reforma da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a RPU trouxe inovações institucionais na tentativa de superar os problemas de seletividade e ineficiência, indicados como principais pontos críticos de funcionamento do órgão no monitoramento dos direitos humanos internacionais. Em funcionamento desde 1946, o sistema universal de direitos humanos salvaguardado pela Organização das Nações Unidas (ONU) concentrou suas principais atividades na Comissão de Direitos Humanos (Comissão). Dentre as contribuições desse organismo para o regime universal de direitos humanos estão a redação da Declaração Universal de Direitos Humanos e elaboração das principais Convenções Internacionais.

Contudo, no início dos anos 2000, a Comissão passou a acumular críticas de Estados, organizações sociais e importantes figuras internacionais, como Kofi Annan, ex-Secretário Geral da ONU, em razão da incapacidade de o órgão levar a cabo o seu mandato. Alguns dos pontos criticados eram a seletividade nas condenações das práticas estatais violadoras de direitos humanos, a inclusão de países sistematicamente violadores de direitos humanos em seu quadro de membros e a ineficiência para atuar diante de situações emergenciais. Como resultado, a legitimidade das recomendações e ações oriundas da Comissão ficavam comprometidas e algumas espécies de violações de direitos humanos acabavam recebendo mais atenção do que outras.

Como consequência dessas críticas, a Comissão passou por um processo de reforma, que culminou na criação de um novo organismo: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Conselho). Criado em 15 de março de 2006, o Conselho

substituiu a Comissão e ficou encarregado de conduzir uma revisão periódica da situação dos direitos humanos nos Estados membros das Nações Unidas (A/RES/60/251, parágrafo 5.e). A Revisão Periódica Universal foi criada em 18 de junho de 2007 por meio do texto “*Institution•building of the United Nations Human Rights Council*” da Resolução 5/1 do Conselho (A/HRC/RES/5/1).

A RPU consiste em um sistema de revisões regulares a respeito da situação de direitos humanos nos 193 Estados membros das Nações Unidas. Buscando reduzir as críticas sobre seletividade, a RPU é um mecanismo dotado de universalidade – por incluir todos os Estados membros da ONU – e caracterizado pela abrangência temática e pela natureza bilateral, já que os Estados revisam seus pares. Essa característica, em particular, reforça a natureza intergovernamental impressa às dinâmicas internacionais realizadas no mecanismo. Apesar de representar uma tentativa de eliminar as consequências da politização nas instituições internacionais – como a seletividade e a parcialidade – a RPU ainda é um mecanismo predominantemente estatal e, como tal, produz recomendações intergovernamentais baseadas principalmente em interações estatais. Isso porque somente os Estados podem fazer recomendações uns aos outros e os compromissos que assumem na Revisão possuem natureza voluntária.

Entretanto, ao mudar o foco da análise dos Estados para a participação social na RPU é possível reinterpretar algumas previsões iniciais quanto a relevância e efetividade desse mecanismo internacional. Enquanto o foco nas dinâmicas interestatais indica a RPU como um exercício político entre pares e com baixa expectativa de efetividade na realização de direitos humanos, o foco na participação social na Revisão permite identificar formas pelas quais esse mecanismo gera oportunidades de incidência e ferramentas para pressionar os Estados pelo cumprimento dos direitos humanos nos contextos domésticos. Dessa forma, a leitura da RPU enquanto promessa vazia ou *window dressing* torna-se, na perspectiva da sociedade civil, um espaço promissor para monitorar o comportamento dos Estados em suas práticas de direitos humanos e, ao mesmo tempo, pressionar pelo cumprimento das normas internacionais de direitos humanos. Sendo assim, ao avaliar potencialidades e limitações para a participação de organizações sociais na RPU, esse trabalho contribui para identificar novas formas de avaliar a efetividade do mecanismo internacional, que vão além do cumprimento das recomendações – produto dos ciclos da RPU.

O foco na participação social na RPU supre uma lacuna na literatura no que se refere à percepção das organizações da sociedade civil quanto às possibilidades e limites

da Revisão. A presença de restrições formais quanto à participação de atores sociais na RPU pode ter sido um fator que desestimulou pesquisas com foco na atuação das organizações da sociedade civil nesse mecanismo internacional. Contudo, ao longo dos anos, o que se observou nas dinâmicas da RPU foi justamente um movimento sustentado de demanda por mais oportunidades para participação social na Revisão, assim como formas criativas de viabilizar a participação de um maior número de atores sociais na RPU, independentemente das limitações formais. Para compreender as formas estratégicas pelas quais esses atores atuam na RPU foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto de representantes de dez organizações sociais que já empreenderam atividades ao longo dos três ciclos de Revisão do Brasil no mecanismo internacional.

Por organizações da sociedade civil ou organizações sociais entendem-se as múltiplas formas de organizações ou associações entre indivíduos e grupos da sociedade civil, nas mais diferentes configurações e graus de formalização perante os ordenamentos jurídicos domésticos e internacionais. Utilizamos os termos genéricos organizações da sociedade civil e/ou atores sociais porque a seleção dos entrevistados nesta investigação científica se orientou pela capacidade desses atores de atuarem na RPU, e não pela sua constituição formal ou identificação enquanto ONG, movimento social ou qualquer outra forma de organização social.

A participação social permitida na documentação constitutiva da RPU limita a atuação de organizações da sociedade civil ao envio de relatórios sobre a situação de direitos humanos nos Estados e à participação em processos de consultas públicas nos Estados Revisados. Apesar disso, as organizações contornaram as limitações institucionais e encontraram novas formas de atuar na RPU. Explorar essas alternativas é uma forma de reconhecer as oportunidades que a RPU gera para que organizações sociais façam incidência internacional e identificar os avanços desse tipo de ação na RPU. Sendo assim, essa pesquisa se orientou a partir da seguinte questão: como as organizações da sociedade civil atuam na RPU para além dos limites formais desse mecanismo internacional? Argumentamos que as ações das organizações sociais na RPU fortalecem a efetividade do mecanismo ao fazerem uso das recomendações da Revisão como ferramenta para continuar ou rearticular pressões domésticas para a realização dos direitos humanos nos Estados.

Essa dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos. Primeiro, descreve e situa o mecanismo da Revisão Periódica Universal dentro da arquitetura internacional

de direitos humanos construída desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Segundo, discute e problematiza a questão do monitoramento internacional dos direitos humanos, sob a perspectiva das organizações da sociedade civil. Terceiro, apresenta e organiza os principais estudos de Relações Internacionais que assumem a Revisão Periódica Universal como objeto de análise. Quarto, oferece uma avaliação sobre a participação de organizações da sociedade civil brasileiras na Revisão Periódica Universal, com ênfase particular sobre as atividades empreendidas no mecanismo. Quinto, reflete sobre os resultados empíricos, principais desafios e oportunidades para as organizações da sociedade civil do Sul Global na participação da RPU. Ao final, a dissertação conclui com os principais resultados e contribuições dessa pesquisa, suas limitações e perspectivas para linhas de pesquisa futuras.

## **1. A Revisão Periódica Universal dentro da Arquitetura de Proteção Internacional dos Direitos Humanos**

A proteção dos direitos humanos no sistema internacional se organiza a partir de uma arquitetura internacional composta por normas e mecanismos protetivos. Essa arquitetura internacional orienta-se a partir de dois eixos complementares: o sistema universal de direitos humanos e os sistemas regionais de direitos humanos. O sistema universal de direitos humanos, estabelecido no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) tem um alcance praticamente total sobre os Estados, sendo por essa razão denominado universal. Os sistemas regionais de direitos humanos, por outro lado, consistem em aparatos regionalizados, facultando a participação de Estados que se encontram geograficamente localizados em uma dada região do globo. É possível observar nos sistemas universal de direitos humanos, assim como nos sistemas regionais de direitos humanos, uma tendência à concentração de processos e ações em torno de atores governamentais e, em certa medida, limitações – formais e informais – à participação de atores sociais.

Nesse capítulo apresenta-se o histórico de construção da arquitetura internacional dos direitos humanos, bem como as principais características do *design* institucional presente nos órgãos e mecanismos internacionais de direitos humanos. Em seguida, passa-se à descrição do histórico e das características particulares da Revisão Periódica Universal, desde a reforma da Comissão de Direitos Humanos até a implementação e funcionamento dos ciclos da RPU. Nesse ponto, argumenta-se que as características particulares deste mecanismo internacional de monitoramento da situação de direitos humanos ao redor do globo destoam dos principais contornos dados ao *design* institucional dos mecanismos e procedimentos dos sistemas universal e regional de direitos humanos. Primeiro, no que se refere ao caráter das dinâmicas, observa-se que na RPU são reforçadas as interações entre Estados, ao passo em que, nos demais processos e procedimentos perante os demais órgãos e mecanismos internacionais de direitos humanos – como o Conselho de Direitos Humanos, os Comitês de Monitoramento das Convenções Internacionais ou os órgãos regionais de direitos humanos –, as dinâmicas envolvem os órgãos e organismos internacionais, além de o processo decisório produzir decisões intergovernamentais. Segundo, no que diz respeito à essência das decisões emanadas, na RPU essas decisões possuem caráter exclusivamente recomendatório,

enquanto nos demais órgãos e mecanismos internacionais de direitos humanos as decisões possuem caráter vinculante quanto aos compromissos assumidos nas normas internacionais. Por fim, a segmentação e especialização dos direitos humanos entre temas e agendas, presente e estruturada nos órgãos e mecanismos internacionais de direitos humanos, parece pouco estimuladas na RPU, em que a situação de direitos humanos em um dado contexto local é avaliada em conjunto.

### **1.1. A Arquitetura Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: histórico de construção e características do *design* institucional**

Os regimes internacionais consistem em um conjunto de “[...] princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93). A abstração do conceito se traduz em materialidade por meio de Tratados, Convenções, Declarações, Resoluções que criam órgãos internacionais para debater práticas em direitos humanos, estabelecer padrões de comportamento desejáveis, coordenar ações e estabelecer metas para os Estados. Ações decorrentes da existência de um regime abundam: Estados que comentem violações massivas de direitos humanos, ou seja, que agem em desacordo com as normas estabelecidas pelo regime, podem ser alvo de questionamento internacional, embaraço público, e sofrer pressão por parte de atores da sociedade civil ou de outros Estados.

Dentro de uma mesma área temática, como direitos humanos, comércio e meio ambiente, podem existir diversos regimes internacionais. No caso dos direitos humanos, existe um regime internacional organizado a partir de um eixo universal e eixos regionais. O regime universal é salvaguardado pelas Nações Unidas e abrange todos os países que compõem a organização. Já os regimes regionais, como o Interamericano, o Europeu e o Africano, são abrigados por diferentes organizações.

Cada um desses regimes foi criado e continua sendo composto por uma estrutura e mecanismos de ação estabelecidos e autorizados para monitorar e pressionar por cumprimento das normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão acordados. O resultado da combinação desses regimes é o que chamamos neste trabalho de arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos.

O entendimento de arquitetura internacional de direitos humanos que permeia este trabalho é o de uma estrutura composta por elementos autorizados, convencionais e não-convencionais do sistema das relações internacionais (LINDGREN ALVES, 1997, p. 18-19). A arquitetura internacional de direitos humanos é, portanto, composta por todos os elementos formais construídos no interior de todos os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos. Ela abrange as Declarações, Convenções e Protocolos da ONU, da OEA, da União Europeia e da União Africana que delimitam normas a serem cumpridas, os Comitês e demais órgãos criados para averiguar o cumprimento dessas normas e os mecanismos de monitoramento.

Neste capítulo apresentaremos a arquitetura internacional de direitos humanos distinguindo quatro sistemas: o interamericano, o europeu, o africano e o universal. O objetivo é apresentar cada sistema a fim de localizar a RPU no espectro mais amplo da arquitetura. Devido ao foco deste trabalho ser um dos mecanismos do sistema universal, optamos por apresentá-lo por último para tornar mais coesa a continuidade da leitura.

### **1.1.1 Sistema Europeu de Direitos Humanos**

A coordenação de políticas e monitoramento de ações de direitos humanos na Europa acontece principalmente através do Conselho da Europa<sup>1</sup>. Assim como no sistema universal salvaguardado pela ONU, existe um corpo de normas estabelecido em Tratados Internacionais. Para lidar com os casos de Estados que desviam suas condutas dos padrões de comportamento previstos nesses instrumentos normativos, a arquitetura da região conta com o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

O Conselho da Europa é um organismo intergovernamental que objetiva promover os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito no continente europeu. As ações do Conselho da Europa visam colocar diferentes níveis e setores dos governos para dialogar em prol da proteção dos direitos humanos, da democracia e do

---

<sup>1</sup> Ao mencionar a arquitetura de proteção dos direitos humanos europeia referimo-nos às normas e aos órgãos de monitoramento criados no âmbito do Conselho da Europa, e não na União Europeia (UE). Essa escolha justifica-se no fato de o Conselho da Europa ser o principal órgão da região dedicado ao tema. Reconhecemos que a União Europeia é também um fórum para coordenação de políticas de direitos humanos, porém, entendemos que o tema não é um ponto central da agenda da UE e seu alcance institucional é menor do que o do Conselho em se tratando de direitos humanos. Algumas informações adicionais sobre direitos humanos na União Europeia serão abordadas nas notas de rodapé para complementar as disposições regionais de proteção dos direitos humanos.

Estado de direito na região. Desde sua criação, em 1949, sua composição foi gradualmente expandida e hoje o Conselho da Europa conta com 47 membros<sup>2</sup>, sendo 27 Estados membros da União Europeia<sup>3</sup>.

O Conselho da Europa desempenha diversas funções para o sistema europeu de proteção dos direitos humanos e, como tal, constitui parte essencial da arquitetura da região. Uma das formas de atuação do órgão é a de estabelecer padrões de comportamento desejáveis dos Estados. Foi no âmbito do Conselho que as principais normas de direitos humanos regionais foram formalizadas.

A base normativa da arquitetura da região é composta pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que entrou em vigor em setembro de 1953, e pela Carta Social Europeia, em vigor desde fevereiro de 1965<sup>4</sup>. A Convenção e seus Protocolos versam sobre direitos individuais, civis e políticos e a Carta Social sobre direitos econômicos e sociais (DONNELLY, 1986, p. 620).

Além desses instrumentos que dissertam sobre os direitos humanos de forma mais ampla, a região conta com uma série de Tratados sobre temas específicos da agenda de direitos humanos. Direitos das mulheres, direitos das crianças, tortura e outras formas de tratamento degradante ou desumano, abolição da pena de morte e direitos de trabalhadores migrantes são alguns exemplos. Outros temas presentes são tráfico de pessoas, *cybercrimes* de natureza racista ou xenofóbica, transferência de

---

<sup>2</sup> Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bulgária, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Látvia, Macedônia do Norte, Malta, Moldávia, Montenegro, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, República Eslovaca, Romênia, Suécia, Suíça, São Marino, Sérvia, Turquia e Ucrânia.

<sup>3</sup> Apesar da intersecção de membros, a União Europeia e o Conselho da Europa não devem ser confundidos. O Conselho é uma organização intergovernamental criada em 1949. A União Europeia, por outro lado, resultou de um longo processo de integração regional no continente. Atualmente, seus 27 membros atuam de maneira conjunta sobre diversos temas e tomam decisões no nível regional. Os temas sobre os quais a União Europeia atua ultrapassam as temáticas de direitos humanos, democracia e Estado de Direito, foco das atividades do Conselho da Europa. Para mais informações sobre a distinção entre diferentes instituições europeias, acessar: <<https://www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused>>. Acesso em 14 jul. 2020.

<sup>4</sup> No âmbito da União Europeia, foi proclamada em 2000 a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O documento compila direitos preexistentes e provenientes de diferentes fontes, como a própria Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa e demais Cartas sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em português encontra-se disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>>. Acesso em 14 jul. 2020.

peças privadas de liberdade, direitos humanos e biomedicina e questões relacionadas à nacionalidade e extradição<sup>5</sup>.

Além do caráter mais amplo da Convenção Europeia, a importância desse instrumento normativo justifica-se na criação dos órgãos de monitoramento regionais: a Comissão Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Esses dois organismos contribuem para acompanhar o cumprimento das normas criadas no âmbito do Conselho (MORAVCSIK, 1995). Logo, eles reforçam os trabalhos do próprio Conselho da Europa no desempenho de outra função, que é tornar os Estados cumpridores das normas de direitos humanos da região.

A Comissão Europeia de Direitos Humanos, estabelecida em 1954, era um órgão independente composto por experts que trabalhavam pela proteção dos direitos protegidos na Convenção Europeia. A Comissão funcionava como um filtro para o Tribunal, determinando a admissibilidade dos casos, investigando fatos e buscando soluções amigáveis com os Estados (HADDAD, 2018, p. 53). Em 1998, através do Protocolo 11 da Convenção Europeia, a Comissão foi dissolvida. Desde então, o Tribunal passou a receber diretamente petições de Estados sobre seus pares e de indivíduos sobre Estados.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – ou Corte Europeia de Direitos Humanos – é o órgão judicial permanente que compõe a estrutura do Conselho da Europa até hoje. Localizado em Estrasburgo, na França, o Tribunal é composto por 47 juízes, sendo um de cada Estado membro do Conselho da Europa. Juízes e juízas são eleitos pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa a partir de uma lista de três candidatos recomendados por cada Estado. Cada mandato estende-se por nove anos e não pode ser renovado.

O Tribunal é o órgão responsável pela interpretação e aplicação da Convenção Europeia e respectivos protocolos. O órgão recebe denúncias feitas por Estados e, atendidas as condições de admissibilidade, petições individuais. As decisões tomadas no Tribunal são vinculantes ao Estado em julgamento<sup>6</sup>.

O Comitê de Ministros, outro órgão que compõe a estrutura do Conselho da Europa, supervisiona a execução das decisões do Tribunal e, desde 2010, recebe

---

<sup>5</sup> A lista completa de todos os Tratados firmados no âmbito do Conselho da Europa pode ser acessada através do link: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>>. Acesso em 16 set. 2020.

<sup>6</sup> No site oficial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem existe um folder que contém informações sobre o Tribunal, datas importantes sobre sua história e origem. O documento em português pode ser encontrado no link: <[https://www.echr.coe.int/Documents/Court\\_in\\_brief\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_POR.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2020.

informações de ONGs sobre as ações do Estado em questão (HADDAD, 2018, p. 78). Esses órgãos são centrais na arquitetura de proteção dos direitos humanos na Europa devido aos poderes atribuídos a eles pelos Estados signatários da Convenção Europeia.

### 1.1.2 Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O sistema de proteção regional americano está centrado na Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>7</sup>. Os principais instrumentos normativos do regime interamericano são a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos, posteriormente complementada por tratados internacionais sobre temas específicos. Os principais órgãos de supervisão da arquitetura americana são a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Organização dos Estados Americanos é um organismo intergovernamental composto por 35 Estados<sup>8</sup> americanos. Dentre os princípios básicos da organização estão os direitos humanos, consagrados da própria Carta (LINDGREN ALVES, 1997, p. 272). A OEA é o organismo que abriga a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo responsável pela eleição de seus membros, determinação de orçamentos, resposta aos relatórios da Comissão e discussão de reformas (HADDAD, 2018, p. 87).

A base normativa desse sistema regional de proteção dos direitos humanos conta com diferentes instrumentos internacionais. Os principais são a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>9</sup>.

A Declaração Americana é o primeiro documento internacional a consagrar de forma mais ampla os direitos humanos, cobrindo direitos civis, políticos, sociais e econômicos. A Declaração foi adotada em maio de 1948 pelos membros da

---

<sup>7</sup> Além da arquitetura de proteção dos direitos humanos salvaguardada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a região conta com outro organismo dedicado à temática de direitos humanos. Esse organismo, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) está vinculado ao Mercosul, um bloco menor de Estados. Neste trabalho, a escolha metodológica de considerar apenas o sistema protegido pela OEA justifica-se no maior alcance geográfico e institucional desse regime.

<sup>8</sup> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Grenada, Guatamala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela.

<sup>9</sup> Existe ainda uma série de instrumentos normativos regionais que versam sobre uma categoria específica de direitos, como prevenção à tortura, violência contra a mulher e discriminação contra pessoas portadoras de deficiência. A lista completa pode ser acessada no site da Comissão através do link: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/dbasicos.asp>>. Acesso em 02 ago. 2020.

Organização dos Estados Americanos – cerca de oito meses antes da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Um aspecto interessante do documento é que, diferentemente da Declaração Universal, o instrumento americano prevê tanto direitos inerentes aos seres humanos quanto deveres correlatos (LINDGREN ALVES, 1997, p. 272).

Apesar da importância que a Declaração Americana possui no sistema protetivo regional, o documento não possui força vinculante, tampouco cria mecanismos de *enforcement* – mecanismos que reforçam o cumprimento dos direitos que protege. O primeiro instrumento vinculativo da região, a Convenção Americana de Direitos Humanos, foi adotado em novembro de 1969, vinte e um anos após a adoção da Declaração Americana. A Convenção, também conhecida como Pacto de São José, entra em vigor em julho de 1978 e até hoje foi ratificada por 25 Estados americanos<sup>10</sup>.

Assim como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção Americana abrange direitos individuais, legais, civis e políticos, adicionando à lista o direito à propriedade (DONNELLY, 1986, p. 624). O texto da Convenção versa ainda sobre dois mecanismos de *enforcement*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>11</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>12</sup>.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é uma entidade preexistente à Convenção Americana, sendo criada em 1959. A Comissão é composta por sete membros, eleitos pela Assembleia Geral da OEA a partir de uma lista proposta pelos Estados membros da organização. O mandato dos membros dura quatro anos, podendo estender-se por mais quatro anos em caso de reeleição. A sede da Comissão está localizada em Washington, D.C.

Quando foi criada, em 1959, a Comissão era uma instituição de pesquisa e educação destinada a discutir questões de direitos humanos em Estados específicos

---

<sup>10</sup> Os Estados que ratificaram a Convenção são: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. No site oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos está disponibilizada uma tabela com as datas de assinatura, ratificação, depósito e aceitação das competências da Corte e da Comissão por Estado. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao\\_Americana\\_Ratif.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm)>. Acesso em 02 ago. de 2020.

<sup>11</sup> O capítulo sétimo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos versa sobre a Comissão e seu texto integral pode ser acessado em: <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/c.Convencao_Americana.htm)>. Acesso em 06 ago. 2020.

<sup>12</sup> O capítulo sétimo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos versa sobre a Comissão e seu texto integral pode ser acessado em: <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/c.Convencao_Americana.htm)>. Acesso em 06 ago. 2020.

(HADDAD, 2018, p. 88). A entidade passou por diversas modificações em que implicara um maior adensamento institucional, maior autonomia e o estabelecimento de um mecanismo de queixas individuais (RAMANZINI, RIBEIRO e SANTOS, 2020, p. 4)<sup>13</sup>.

Com a Convenção Americana a Comissão passa por novas modificações e, além de ser um órgão permanente da OEA, passa a ser também um órgão de implementação da Convenção (LINDGREN ALVES, 1997, p. 280). Quanto às funções, o artigo 41 da Convenção habilita a Corte a formular recomendações aos Estados no âmbito de suas leis internas, conduzir estudos e preparar relatórios convenientes, solicitar informações sobre o cumprimento de medidas recomendadas aos Estados e atuar com respeito às petições e outras comunicações recebidas.

A Corte, por outro lado, é um órgão autônomo responsável por interpretar e aplicar a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e demais tratados do sistema protetivo regional americano. Sua sede está localizada em São José, na Costa Rica.

A Corte é composta por sete juízas e juízes eleitos em votação secreta na Assembleia Geral da OEA e pelo voto da maioria dos Estados membros da Convenção. As pessoas eleitas cumprirão um mandato de seis anos, renováveis apenas uma vez. Vinte Estados americanos aceitaram a jurisdição da Corte até a presente data<sup>14</sup>.

O texto dos artigos 61 a 69 da Convenção atribuem à Corte as seguintes funções: assegurar o gozo dos direitos ou liberdades previstos nos tratados regionais, determinar reparações em caso de violações, tomar medidas provisórias quando pertinente, emitir pareceres sobre a contabilidade das leis dos Estados com instrumentos internacionais e submeter à Assembleia Geral da OEA pareceres sobre casos de descumprimento de suas sentenças. Sendo assim, além de determinar medidas de adequação do comportamento dos Estados às normas interamericanas, a Corte acompanha o Estado em sua trajetória em direção ao cumprimento dessas normas (RAMANZINI, RIBEIRO e SANTOS, 2020, p. 16).

Apesar do desafio de fazer valer as sentenças proferidas por tribunais internacionais de direitos humanos, essas instituições são parte importante da

---

<sup>13</sup> Para um histórico mais extenso sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos acessar: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/introduccion.asp>>. Acesso em 04 ago. 2020.

<sup>14</sup> Eles são: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/que\\_es\\_la\\_corte.cfm?lang=en](http://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm?lang=en)>. Acesso em 06 ago. 2020.

arquitetura protetiva que transcende as fronteiras dos Estados. No caso interamericano, a importância da Corte e suas medidas de não repetição de violações funcionam como importantes pontos focais para orientar políticas governamentais a favor dos direitos humanos (RAMANZINI, RIBEIRO e SANTOS, 2020, p. 14).

Além da Declaração e da Convenção Americana a Comissão e a Corte zelam pelo cumprimento dos demais instrumentos normativos da região. O regime interamericano conta com documentos de caráter vinculativos sobre direitos econômicos, sociais e culturais; direitos das mulheres; direitos das crianças; direitos dos idosos; discriminação contra pessoas com deficiência; racismo; pena de morte; e desaparecimentos forçado de pessoas<sup>15</sup>.

### **1.1.3 Sistema Africano de Direitos Humanos**

O sistema africano de proteção dos direitos humanos está centralizado na União Africana (UA). A organização regional, criada em 2002, substituiu a Organização da União Africana (OUA), criada em 1963. Atualmente, a supervisão dos instrumentos normativos da região, mesmo aqueles formalizados no âmbito da extinta OUA, é atribuída aos organismos de monitoramento previstos nos tratados regionais.

No centro do quadro normativo em direitos humanos africano está a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A Carta foi adotada em 1981 e possui algumas características que a diferenciam de outros instrumentos regionais. Elas são a atenção conferida às tradições históricas e valores africanos, a gramática dos “direitos dos povos”, a previsão de direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais, e a concepção de deveres (PIOVESAN, 2014, p. 181).

No contexto africano, o documento é um marco por ter sido o primeiro a adotar o conceito de direitos humanos na região. Dentre os fatores que justificaram essa mudança de paradigma na região estão a ênfase internacional nos direitos humanos no período, o uso dessa linguagem na ONU e na Organização da União Africana para condenar as práticas sul africanas durante o Apartheid e a repugnância às práticas violadoras de direitos humanos em curso particularmente em Uganda, África Central e Guiné Equatorial (HEYNS e KILLANDER, 2006, p. 514).

---

<sup>15</sup> Para mais informações sobre outros instrumentos normativos da região, acessar: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fuentes.asp>> e <<https://www.corteidh.or.cr/instrumentos.cfm>>. Acesso em 14 set. 2020.

A Carta Africana prevê a criação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A Comissão é uma entidade composta por 11 peritos nomeados pelos Estados membros da Carta e eleitos pela Assembleia da União Africana. O Secretariado da Comissão está baseado em Banjul, na Gâmbia<sup>16</sup>.

Para atender os objetivos de promover e proteger os direitos humanos e dos povos e de interpretar a Carta Africana a Comissão atua por meio dos seguintes mecanismos: recebimento de denúncias de práticas violadoras por indivíduos, ONGs<sup>17</sup> ou Estados, análise dos relatórios dos Estados membros, nomeação de relatores especiais e organização de Grupos de Trabalhos temáticos. Além disso, a Comissão pode realizar visitas nos Estados e adotar resoluções *ad hoc* e sobre países específicos.

A arquitetura regional de proteção dos direitos humanos no continente africano conta também com o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>18</sup>. O Tribunal foi criado com o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1998, e passou a funcionar em 2006. O Tribunal é composto por 11 juízes nacionais dos Estados membros da União Africana. A sede do organismo está localizada em Arusha, na Tanzânia.

A função que o Tribunal desempenha na região é a de fortalecer o mandato da Comissão Africana na proteção dos direitos garantidos na Carta Africana e demais instrumentos regionais de direitos humanos por meio de decisões jurídicas<sup>19</sup>. O Protocolo da Carta que criou o Tribunal estabelece que cabe ao Tribunal jurisdicionar sobre casos e disputas sobre a interpretação e aplicação da Carta Africana, bem como emitir opiniões sobre assuntos legais relacionados a qualquer instrumento regional de direitos humanos<sup>20</sup>.

A Comissão e o Tribunal são os dois organismos responsáveis por salvaguardar de maneira mais ampla os direitos humanos na região, tendo a Carta Africana como principal instrumento normativo orientador. Para complementar esse corpo de normas, o

---

<sup>16</sup> Para informações mais detalhadas sobre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, seu funcionamento e história, acessar: <[https://www.achpr.org/pr\\_home](https://www.achpr.org/pr_home)>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>17</sup> O sistema africano é o único entre os regionais que permite que ONGs apresentem denúncias à Corte regional, mesmo que elas não tenham tido algum direito próprio violado (HADDAD, 2018, p. 166).

<sup>18</sup> Para informações mais detalhadas sobre o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, seu funcionamento e história, acessar: <<https://pt.african-court.org/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www.african-court.org/en/index.php/about-us/mandate-vision-mission-values>>. Acesso em 04 set. 2020.

<sup>20</sup> O Protocolo pode ser acessado através do link: <<https://pt.african-court.org/images/Basic%20Documents/africancourt-humanrights.pdf>>. Acesso em 09 set. 2020.

sistema africano conta ainda com outros Tratados que se debruçam sobre temas específicos da pauta dos direitos humanos.

O primeiro instrumento normativo temático do sistema foi a Convenção da União Africana que Regula Aspectos Específicos dos Problemas Dos Refugiados na África, de 1969. A Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, datada de 1990, além de versar sobre as normas criou o Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança para monitorar o cumprimento das provisões do documento.

Desde 2003, os instrumentos normativos adotados no sistema africano incluíram direitos das mulheres, questões relacionadas à democracia e direitos das pessoas idosas. O primeiro a ser adotado foi o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos Sobre os Direitos das Mulheres na África. A Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governança foi adotada em 2011 e o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Pessoas Idosas na África data de 2018.

#### **1.1.4 Sistema Universal de Direitos Humanos**

Além dos sistemas regionais, a arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos conta com um regime universal salvaguardado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como nos demais regimes, o universal conta com um amplo corpo de normas formalizadas em Tratados Internacionais assinados e ratificados por seus membros. O monitoramento dessas normas fica a encargo de diferentes mecanismos de supervisão, sendo eles estabelecidos nos próprios Tratados ou criados por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

Os três principais elementos desse corpo de normas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e os dois Pactos Internacionais, constituem a Carta Internacional de Direitos Humanos. Os direitos protegidos na Carta Internacional foram e continuam sendo gradativamente aprofundados através de Convenções temáticas.

Em termos de direitos abrangidos pela Carta Internacional de Direitos Humanos, a Declaração Universal é o primeiro documento internacional de alcance mundial que versa sobre direitos inerentes a todas as pessoas. A Declaração Universal consiste um documento declaratório e não possui força vinculativa. Ou seja, ela não atribui aos Estados obrigações específicas e nem cria mecanismos para monitorar o cumprimento dos direitos que protege, apenas estabelece direitos reconhecidos internacionalmente.

A Declaração Universal foi adotada e proclamada na Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. Sua relevância justifica-se no fato de ter inaugurado nas relações internacionais um fase na qual os Estados começam a ter vinculado a si a obrigação de respeitar indivíduos e atender aos padrões de comportamento que esta Declaração e os documentos subsequentes preveem (MORAVCSIK, 1995).

Os dois Pactos que integram a Carta Internacional merecem menção pelo pioneirismo no sistema universal em abranger dois importantes grupos de direitos. As categorias de direitos estão presentes no próprio título dos documentos: Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os dois documentos foram abertos para assinatura e ratificação em 1966 e entraram em vigor em 1976.

Ao contrário da Declaração Universal, os dois Pactos são juridicamente obrigatórios aos Estados que os assinam e ratificam. Outra inovação é que no texto desses instrumentos normativos está prevista a criação dos chamados “órgãos de implementação” – que compõem a estrutura dos Órgãos de Tratados. Esses órgãos são o Comitê dos Direitos Humanos – vinculado ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos – e o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – vinculado ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A atribuição principal desses dois órgãos é examinar os relatórios dos governos signatários dos Pactos e Convenções.

Além da Carta Internacional de Direitos Humanos, o sistema de proteção dos direitos humanos da ONU conta com uma grande variedade de tratados e declarações sobre temas variados<sup>21</sup>. Assim como os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, esses documentos dispõem de mecanismos de acompanhamento dos direitos por eles protegidos.

O corpo de comitês criados pelos Pactos e Convenções das Nações Unidas forma os Órgãos de Tratados, ou sistema de proteção baseado em Tratados<sup>22</sup>. O

---

<sup>21</sup> A lista completa elencando os principais instrumentos de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas pode ser acessada através do link: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/coreinstruments.aspx>>. Acesso em 21 set 2020.

<sup>22</sup> Dada a criação dessas instâncias de monitoramento da implementação através das Convenções, parte da literatura sobre o tema se refere a eles como “mecanismos convencionais” (LINDGREN ALVES, 1997). Nessa linha, os mecanismos criados por resoluções são referidos como “mecanismos não-convencionais” ou “mecanismos extra-convencionais”. Neste trabalho, optou-se pelo termo “sistema de proteção baseado em Tratados” para se referir aos mecanismos convencionais e “sistema de proteção baseado em resoluções” para os mecanismos criados por resoluções dos órgãos responsáveis (ALFREDSSON, GRIMHEDEN, et al., 2009).

fundamento lógico desse sistema é fornecer a base para a construção de sistemas de proteção nacionais eficazes em cada um dos temas abordados (ALFREDSSON, GRIMHEDEN, *et al.*, 2009, p. 5).

Os Órgãos de Tratados são responsáveis por monitorar o cumprimento dos Tratados que lhes deram origem e eventuais protocolos adicionais aos textos originais. Cada Comitê ou Subcomitê tem suas atividades reguladas pelos Tratados que lhes deram origem. De modo geral, os Estados signatários dos Tratados se comprometem a submeter relatórios periódicos e manter diálogo com os Comitês, considerar recomendações endereçadas a eles e incorporar as provisões dos Tratados em sua legislação e práticas domésticas (ALFREDSSON, GRIMHEDEN, *et al.*, 2009, p. 5). Atualmente a ONU conta com 10 órgãos de tratados que monitoram a implementação dos principais tratados internacionais de direitos humanos.

Tabela 1 - Principais Tratados Internacionais e Órgãos de Monitoramento do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

Pacto/Convenção (ano em que entrou em vigor)	Órgão de Tratado
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969)	Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD)
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1976)	Comitê dos Direitos Humanos (CCPR)
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976)	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR)
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979)	Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW)
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1987) e Protocolo Adicional da Convenção (2006)	Comitê contra a Tortura (CAT) e Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT)
Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)	Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC)
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (2003)	Comitê sobre Trabalhadores Migrantes (CMW)
Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008)	Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências (CRPD)
Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados (2010)	Comitê sobre Desaparecimentos Forçados (CED)

Fonte: elaborado pela autora.

Os Comitês que compõem o sistema de proteção das Nações Unidas baseado em Tratados encontram-se em Genebra e são compostos por especialistas independentes. A eleição desses *experts* é feita pelos Estados signatários dos documentos que criam os órgãos de monitoramento para um mandato de quatro anos.

Para complementar a capacidade de monitoramento e implementação dos direitos humanos previstos nos instrumentos internacionais, existe um sistema baseado em resoluções. O campo de observação desses mecanismos abrange qualquer Estado, parte ou não dos tratados internacionais de direitos humanos e até mesmo das Nações Unidas. Ou seja, os limites de atuação do sistema baseado em Tratados são extrapolados e qualquer Estado membro da ONU, signatário ou não dos instrumentos normativos da ONU, pode ser alcançado através desse sistema.

No centro desse sistema está o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Conselho)<sup>23</sup>. O Conselho é um órgão intergovernamental subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas – que substituiu a Comissão – composto por 47 Estados eleitos pela AGNU para cumprir um mandato de 3 a 6 anos.

Os mecanismos de monitoramento supervisionados pelo Conselho são os Procedimentos Especiais, o Procedimento de Denúncia e a Revisão Periódica Universal (RPU). Os Procedimentos Especiais são realizados por *experts* independentes, referidos como Relatores Especiais, ou Grupos de Trabalho compostos por cinco membros, um de cada grupo regional das Nações Unidas, apontados pelo Conselho<sup>24</sup>. Eles podem ser designados para conduzir investigações temáticas ou focadas em um Estado, a depender da resolução que lhes criou.

Os Procedimentos Especiais são realizados através de visitas nos Estados, atuação em casos individuais ou de alcance estrutural, condução de estudos temáticos e consultas nas áreas pertinentes. Além disso, a atuação do corpo de Relatores Especiais inclui engajamento em *advocacy*, conscientização pública e assessoria para cooperação técnica.

Criados pela extinta Comissão de Direitos Humanos (Comissão) – órgão substituído pelo Conselho – os Procedimentos Especiais contribuem para monitorar o

---

<sup>23</sup> O website oficial do Conselho de Direitos Humanos pode ser acessado através do link: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>>. Acesso em 24 set. 2020.

<sup>24</sup> As informações sobre os Procedimentos Especiais podem ser acessadas nos seguintes sites virtuais: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/SpecialProcedures.aspx>>; <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em 28 set. 2020.

cumprimento de padrões internacionais em direitos humanos. A gama de atuação temática é ampla e cobre direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Até setembro de 2020 o sistema de Procedimentos Especiais contava com 44 mandatos temáticos e 12 mandatos focados em Estados<sup>25</sup>.

Já o Procedimento de Denúncia e a Revisão Periódica Universal – objeto das próximas páginas – foram inovações resultantes da criação do Conselho. O Procedimento de Denúncia<sup>26</sup> se assemelha ao Procedimento 1503 da Comissão, sendo confidencial sob a justificativa de melhorar a cooperação com o Estado em questão. Esse procedimento auxilia no monitoramento dos direitos humanos em qualquer parte do mundo atuando a partir do recebimento de Comunicações que indicam padrões de violação de direitos humanos e liberdades fundamentais em andamento. A submissão das Comunicações pode ser feita por indivíduos, por grupos ou organizações não-governamentais que sejam vítimas ou tenham conhecimento sobre as violações denunciadas.

## **1.2 Reforma da Arquitetura Internacional de Proteção aos Direitos Humanos: a transformação da Comissão em Conselho de Direitos Humanos**

O sistema de direitos humanos das Nações Unidas esteve, durante 60 anos, concentrado nos trabalhos da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos (Comissão). Apesar das inúmeras contribuições desse organismo para o regime de direitos humanos universal, a Comissão passou por um processo de reforma, impulsionado pelas críticas que o órgão vinha recebendo, que culminou na criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Conselho). Dentre as inovações que o Conselho apresenta, vale ressaltar a criação da Revisão Periódica Universal (RPU), um sistema de revisões regulares da situação de direitos humanos dos Estados membros das Nações Unidas.

---

<sup>25</sup> A lista completa com informações sobre os mandatos cumpridos e em andamento encontra-se disponível no link: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Currentmandateholders.aspx>>. Acesso em 28 set. 2020.

<sup>26</sup> As informações sobre o Procedimento de Denúncia podem ser acessadas no seguinte site virtual:  
<<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>>. Acesso em 28 set. 2020.

A Comissão foi criada em 1946 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, do inglês *Economic and Social Council*), conforme estabelecido na Carta das Nações Unidas. Sua missão era promover respeito pelos direitos humanos globalmente, fomentar a cooperação internacional em direitos humanos, responder a violações em países específicos e assistir os países na construção de suas capacidades em direitos humanos.

Dentre os avanços alcançados pela Comissão estão a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, principais instrumentos normativos do sistema universal de direitos humanos (EHRENBECK, 2006, p. 210). No âmbito do organismo foi também estabelecida a adoção de Procedimentos Especiais com mandatos *ad hoc* para investigações de abusos, problemas em direitos humanos e de práticas no interior dos Estados (BLANCHFIELD, 2006, p. 1).

Em seus anos finais, a Comissão vinha recebendo muitas críticas por sua incapacidade de realizar seus trabalhos devido ao descrédito e falta de profissionalismo (UNITED NATIONS, 2004). As críticas condenavam a Comissão por uma ineficiência geral, exemplificada pelo baixo número de sessões realizadas anualmente, incapacidade de convocar sessões de emergência e deficiência em termos instalações atribuídas à Comissão, como disponibilidade de salas de reunião e serviços de interpretação (COX, 2010, p. 87-88; SCHRIJVER, 2007, p. 812).

Adicionam-se às críticas a acusação de que a credibilidade da Comissão estava comprometida devido à politização<sup>27</sup> que impactava seus trabalhos. Por politização entende-se a conduta dos Estados, que agem tendo como orientação suas agendas nacionais particulares ou de grupos regionais, em busca de interesses comuns, que, na prática, traduziam-se em seletividade, parcialidade e múltiplos vieses (FREEDMAN, 2011, p. 289). Isso significa que os trabalhos da Comissão sofriam interferências dos interesses dos Estados que a compunham, impossibilitando-a de realizar de maneira imparcial seus trabalhos.

---

<sup>27</sup>Nesta dissertação o termo politização foi empregado para manter o texto em concordância com a linguagem utilizada no contexto da reforma da Comissão ou nos trabalhos que utilizam este vocabulário. Reconhecemos, porém, que os direitos humanos possuem uma dimensão política inerente, assim como todos os temas que permeiam as relações internacionais, e envolvem a atuação de diversos tipos de atores, dentre eles Estados e organizações da sociedade civil que buscam atingir objetivos específicos que lhes são particulares. Por isso, demos preferência à expressão “consequências da politização” para nos referir à seletividade e à parcialidade no monitoramento, promoção e recomendações/observações tocantes aos direitos humanos.

A Comissão vinha sendo criticada por diversas fontes acerca da seletividade nas condenações das práticas estatais, inclusão de países sistematicamente violadores de direitos humanos em seu quadro de membros e ineficiência para atuar diante de situações emergenciais. Países do Sul Global que teciam essa crítica à Comissão baseavam sua postura argumentando que países ocidentais, sobretudo os Estados Unidos, faziam uso de mecanismos de direitos humanos de forma seletiva a fim de atingir países específicos e o faziam de maneira a violar noções tradicionais de soberania (COX, 2010; ALSTON, 2006). Como resultado, a legitimidade das recomendações e ações oriundas da Comissão ficava comprometida e algumas violações em países específicos recebiam mais atenção do que outras.

Como consequência da possibilidade de Estados autores de graves violações de direitos humanos comporem a Comissão, advinha a crítica de que esses países poderiam se organizar para construir uma proteção para si, através da coordenação com seus aliados, barrando resoluções adversas a seus interesses e práticas. Estados poderosos como Estados Unidos e China poderiam agir nesse sentido e o fizeram para proteger seus aliados (COX, 2010, p. 99).

De maneira geral, havia um desconforto disseminado acerca da seletividade e ineficácia da Comissão, o que proporcionou um raro momento de convergência diagnóstica sobre a necessidade de reformar o organismo. Notava-se um grau de consenso sobre três pontos. O primeiro era que a antiga Comissão havia falhado e precisava ser substituída; o segundo sugeria a criação de um novo órgão com diferente composição; e o terceiro era que a maquinaria institucional da ONU em matéria de direitos humanos precisava ser fortalecida (ALSTON, 2006).

Somadas ao impulso reformista liderado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, essas críticas culminaram em um processo destinado a reformar a Comissão. O resultado, porém, foi a criação de um novo órgão. Após longas negociações entre os Estados membros das Nações Unidas, o Conselho foi criado em 15 de março de 2006 e tomou forma a partir da Resolução 60/251 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

Dentre as novidades que o novo órgão de direitos humanos apresentou em comparação com a extinta Comissão, estão a redução do número de membros, o aumento da regularidade das sessões e a inclusão da possibilidade de convocação de reuniões especiais, a mudança do status do Conselho para órgão subsidiário da AGNU –

não mais ao ECOSOC, como a Comissão – e a missão de realizar uma revisão periódica da situação de direitos humanos em todos os países membros das Nações Unidas.

Apesar de representarem novidades aparentemente positivas para o sistema de direitos humanos salvaguardado pela Organização das Nações Unidas, essas inovações não necessariamente se traduzem automaticamente em medidas de melhoria dos direitos humanos. Nesse sentido, a introdução de um sistema regular de revisões do cumprimento de obrigações internacionais em direitos humanos representa, sem dúvidas, uma novidade para a abordagem de direitos humanos da organização.

### **1.3 A Revisão Periódica Universal**

A Revisão Periódica Universal (RPU) é um mecanismo de revisão pelos pares no qual todos os 193 Estados membros da ONU serão avaliados entre si. A cada quatro anos e meio cada Estado passará por uma sabatina e recebe recomendações sobre melhorias nas ações estatais se fazem necessárias para respeitar as normas internacionais de direitos humanos.

As bases normativas da Revisão são a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos, outros instrumentos ou Tratados dos quais o Estado Revisado faz parte, seus compromissos voluntários, incluindo aqueles assumidos nas circunstâncias das eleições do Conselho. Para cada Revisado serão preparados três relatórios sobre a situação dos direitos humanos naquele Estado previamente ao momento da Revisão – quando ocorre a sabatina do Estado.

O primeiro é o relatório nacional, preparado pelo próprio Estado Revisado. Os outros dois são preparados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. Um deles consiste em uma compilação dos relatórios enviados por organizações da sociedade civil doméstica e internacionais sobre o Estado Revisado, bem como por instituições nacionais de direitos humanos. O outro é uma organização das recomendações recebidas pelo Revisado em outros mecanismos de direitos humanos da ONU, como os Órgãos de Tratados e os Procedimentos Especiais, (A/HRC/RES/5/1).

O relatório nacional não deve exceder vinte páginas, enquanto os demais devem respeitar o limite de dez páginas. Toda essa documentação pode ser consultada pelos Estados membros das Nações Unidas que desejarem elaborar recomendações para o

Revisado e fica disponível nos canais oficiais das Nações Unidas para o acesso do público geral<sup>28</sup>.

A gama de direitos abrangidos pela Revisão não se restringe a temas abordados em tratados dos quais o Estado Revisado faz parte. Todos os temas de direitos humanos podem ser abordados, sendo o Estado vinculado ou não a instrumentos regionais ou universais de proteção dos direitos humanos.

A condução da Revisão é feita por um Grupo de Trabalho integrado da presidência do Conselho e de seus 47 membros (A/HRC/RES/5/1). Por ano, esse Grupo de Trabalho se reúne em três sessões e revisa 42 Estados (A/HRC/RES/16/21). Nessas sessões do Grupo de Trabalho serão dedicadas três horas e meia para a revisão de cada Estado, sendo 70 minutos conferidos ao Revisado para realizar uma apresentação inicial, elaborar respostas e comentários finais (A/HRC/DEC/17/119).

Além dos membros do Grupo de Trabalho e do Estado Revisado, as sessões podem contar com outras partes para compor esse momento conhecido como Diálogo Interativo ou sabatina. Estados Observadores que desejem participar da Revisão de um ou mais Estado, outras partes interessadas, como organizações da sociedade civil com status consultivo nas Nações Unidas, e um grupo de três Estados conhecidos como *Troika* (A/HRC/RES/5/1). O *Troika* é um grupo de três Estados sorteados entre os membros do Conselho que atuarão como relatores das sessões do Grupo de Trabalho.

Membros do Conselho e a pessoa que ocupa o cargo de presidência do Conselho serão responsáveis por conduzir o Diálogo Interativo. Os Estados que desejarem participar podem fazê-lo como observadores ou elaborando recomendações para o Revisado. As organizações da sociedade civil que desejarem atender às sessões poderão fazê-lo apenas na condição de observadoras.

Ao final das sessões do Grupo de Trabalho o *Troika* prepara um relatório contendo um sumário do Diálogo Interativo, com as recomendações e/ou conclusões

---

<sup>28</sup> Para acessar os documentos por meio do website das Nações Unidas, utilize o link: <<https://www.ohchr.org/EN/hrbodies/upr/pages/Documentation.aspx>>. Acesso em 05 out 2020. Outra fonte disponível para acessar os dados da RPU é o website da UPR-Info, organização não-governamental – e não vinculada às Nações Unidas – que se dedica a promover os direitos humanos através da Revisão Periódica Universal. A UPR-Info organiza a documentação gerada na RPU e, além disso, possui uma base de dados que facilita a compreensão do mecanismo. A base de dados da UPR-Info está disponibilizada em inglês e francês. Disponível em: <<https://www.upr-info.org/en>>. Acesso em 05 out 2020.

feitas pelas delegações participantes (A/HRC/PRST/8/1). O Estado Revisado se manifestará sobre as recomendações recebidas, podendo aceitá-las ou apenas anotá-las. O posicionamento do Revisado sobre as recomendações, os compromissos voluntários assumidos e outras conclusões serão anexados ao relatório resultante do Diálogo Interativo (A/HRC/PRST/9/2).

Esse relatório final da Revisão será adotado na sessão plenária do Conselho, sob o item 6 da agenda – dedicado exclusivamente à RPU (A/HRC/RES/5/1). Na sessão plenária do Conselho, o Revisado poderá novamente se manifestar sobre seu posicionamento durante o Diálogo Interativo e sobre o relatório final elaborado pelo *Troika*. Outros Estados, membros do Conselho ou Observadores, e outras partes interessadas, como organizações não-governamentais com status consultivo nas Nações Unidas e instituições nacionais de direitos humanos, poderão expressar sua visão acerca do relatório antes de sua adoção.

Os comentários proferidos na sessão constarão no relatório final da sessão do Conselho (A/HRC/RES/5/1). O relatório da sessão do Conselho conterá todas as discussões ocorridas no organismo. Nele, existe uma seção dedicada à RPU, que inclui subseções com os comentários do Revisado, dos demais Estados e de outras partes interessadas que participaram.

Após a adoção do relatório final da RPU – preparado pelo *Troika* – pelo plenário do Conselho, caberá ao Revisado implementar as recomendações recebidas e cumprir seus compromissos voluntários. Os Estados são encorajados a submeter um relatório de meio período ao Conselho contendo atualizações sobre a implementação das recomendações recebidas (A/HRC/RES/16/21)<sup>29</sup>.

Na etapa de implementação, bem como na de elaboração do relatório nacional no início de um novo ciclo e do relatório de meio período, os Estados são encorajados a conduzir consultas amplas com as partes interessadas. No ciclo seguinte da Revisão de um Estado, espera-se que o Revisado atualize o Grupo de Trabalho sobre a implementação das recomendações do ciclo anterior e sobre os processos de consulta realizados.

## Tabela 2 – Relatórios Veiculados na Revisão Periódica Universal

---

<sup>29</sup> Os relatórios de meio-período podem ser acessados através do link: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>>. Acesso em 06 out 2020.

Etapa do Ciclo	Relatórios	Nº de Páginas ou Palavras Permitidas (fonte)	Conteúdo
Preparação	Relatório Nacional	20 páginas (A/HRC/RES/5/1)	Situação dos direitos humanos no Estado e posicionamento sobre recomendações dos ciclos anteriores
	Relatório das Nações Unidas elaborado pelo ACNUDH	10 páginas (A/HRC/RES/5/1)	Recomendações e observações dos outros mecanismos do sistema universal de direitos humanos
	Relatório das Organizações da Sociedade Civil e Demais Partes Interessadas elaborado pelo ACNUDH	10 páginas (A/HRC/RES/5/1)	Sumário dos relatórios individuais e coletivos enviados por organizações da sociedade civil e demais partes interessadas
Revisão e Adoção das Recomendações	Relatório do Grupo de Trabalho Elaborado pelo <i>Troika</i>	9630 palavras (A/HRC/PRST/9/2)	Recomendações recebidas pelo Revisado durante a sessão do Grupo de Trabalho
	Relatório do Revisado sobre o Grupo de Trabalho Elaborado pelo <i>Troika</i>	2675 palavras (A/HRC/PRST/9/2)	Visões do Revisado sobre a sessão do Grupo de Trabalho
	Relatório da Sessão do Conselho	3210 palavras por Estado Revisado (A/HRC/PRST/9/2)	Respostas do Revisado sobre as recomendações recebidas
Implementação e Monitoramento	Relatório de Meio-Período elaborado pelo Estado Revisado	Não há limites de páginas	Informações sobre a Implementação das Recomendações Recebidas no Ciclo Vigente
	Relatório de Meio-Período elaborado por Organizações da Sociedade Civil e Demais Partes Interessadas	Não há limites de páginas	Avaliações sobre a Implementação das Recomendações Recebidas no Ciclo Vigente
	Relatório de Meio-Período elaborado por Instituições Nacionais de Direitos Humanos	Não há limites de páginas	Informações e/ou Avaliações sobre a Implementação das Recomendações Recebidas no Ciclo Vigente
	Relatório de Meio-Período elaborado por Entidades das Nações Unidas	Não há limites de páginas	Informações e/ou Avaliações sobre a Implementação das Recomendações Recebidas no Ciclo Vigente

Fonte: elaborado pela autora.

Em cada sistema da arquitetura internacional de direitos humanos existem mecanismos criados para monitorar o cumprimento das normas criadas por esses sistemas. O sistema universal, para além de outros mecanismos, conta com a Revisão

Periódica Universal, que representa um ineditismo em toda a arquitetura internacional. O ineditismo da RPU pode ser justificado sob duas lentes: o contexto de sua criação e o local que ocupa na arquitetura internacional. Do ponto de vista do contexto de sua criação, a criação de um mecanismo para monitorar todos os membros das Nações Unidas foi uma alternativa para reduzir a seletividade, característica ressaltada no processo de extinção da Comissão de Direitos Humanos. Além disso, a introdução de um sistema regular de revisões do cumprimento de obrigações internacionais em direitos humanos representa, sem dúvidas, uma novidade para a abordagem de direitos humanos da ONU.

Até a criação da RPU, o monitoramento dos direitos humanos pelas Nações Unidas ocorria por meio dos Órgãos de Tratados, dos Procedimentos Especiais, do Procedimento 1503 – que originou o Procedimento de Denúncia –, e de Resoluções para países específicos aprovadas pela Comissão. Ou seja, não havia um mecanismo que obrigatoriamente colocaria sob questionamento as práticas de todos os Estados da ONU, quiçá com periodicidade pré-determinada.

As escolhas políticas e normativas que orientaram a construção da arquitetura internacional de direitos humanos tiveram consequências para a atuação de organizações sociais nesses espaços. As divisões em sistemas, os recortes temáticos, as convenções, comissões e mecanismos específicos mobilizam diferentes atores da sociedade civil. Entidades que trabalham com diferentes temáticas ou que se encontram em localidades específicas encontram espaços de atuação segmentados nos diversos mecanismos da arquitetura internacional.

A RPU inverte essa lógica ao abrir a possibilidade de pensar, promover e proteger todos os temas de direitos humanos em um único mecanismo. Na Revisão de um Estado, há espaço para trabalhar conjuntamente todas as temáticas de direitos humanos, desde pautas LGBT, de gênero e de HVI-Aids, questões de segurança pública, encarceramento, ou ainda pautas educacionais, direitos das mulheres e dos povos indígenas. Ou seja, a RPU abre espaço para uma incidência internacional de organizações da sociedade civil dedicadas a diferentes temas, com percepções e estratégias de atuação internacional variadas.

A importância dessa característica da RPU é que o monitoramento e a proteção dos direitos humanos presumem um olhar integrativo de temáticas concorrentes. Pensemos na Pandemia de Covid-19. O principal direito humano violado por governos

que rejeitam a compra de vacinas, por exemplo, é o direito de acesso à saúde. Entretanto, outros direitos são violados por esta prática.

Determinados grupos de pessoas tiveram suas modalidades de trabalho adequadas ao ambiente de casa e puderam praticar o isolamento social. Outros, não. Esses últimos ficaram expostos à contaminação ao saírem de suas casas para trabalhar, muitos tiveram que contar com um transporte público caótico dada a redução de frotas circulando nas cidades, outros tiveram sua renda completamente prejudicada e precisaram contar com um auxílio emergencial concedido pelo governo, mas que não corresponde aos altos custos de vida no Brasil. Ou seja, um direito básico – de acesso à serviços de saúde de qualidade – está relacionado a outros – direito ao trabalho, ao transporte, a alimentação – e a proteção de todos esses direitos deve ser pensada integral e inclusivamente.

A existência de mecanismos ou espaços específicos para o avanço de determinadas pautas de direitos humanos é importante e atende às demandas regionais de cada sistema. Ainda assim, a existência de um mecanismo que combina a incidência por todos os direitos humanos é necessária para que seja possível construir um panorama geral da situação em um Estado. Além disso, um mecanismo com essa característica impulsiona o trabalho em rede de atores sociais dedicados a pautas diferentes e possibilita o avanço dos direitos humanos integralmente.

Do ponto de vista da arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos, a universalidade novamente justifica o ineditismo da Revisão, não só apenas por seu alcance geográfico, como pela abrangência temática e de instrumentos normativos. Cada sistema regional e até mesmo o universal conta com mecanismos de supervisão e monitoramento das normas acordadas pelos Estados membros. Os sistemas regionais possuem alcance limitado a uma região específica do globo, enquanto que o universal destaca-se por sua abrangência geográfica.

Os sistemas europeu, interamericano e africano de direitos humanos contam com uma estrutura protetiva definida a partir de tratados firmados entre Estados de cada região. Os organismos criados para fortalecer o cumprimento das normas de direitos humanos regionais alcançam somente os membros de cada sistema. O Sistema Universal, por outro lado, além de organizar um corpo de normas para alcançar todos os Estados, se propõe a monitorar a atuação de seus 193 membros. A Revisão Periódica Universal destaca-se na arquitetura internacional como um mecanismo único que

possibilita a supervisão do maior número de Estados com uma abordagem integrativa dos direitos humanos.

Ademais, além de incluir todo o arcabouço normativo do sistema de proteção das Nações Unidas, o momento de Revisão de um Estado signatário de tratados regionais de direitos humanos pode abranger comportamentos conflitantes com os compromissos assumidos regionalmente pelo Revisado. Ou seja, a RPU proporciona um espaço alternativo para a denúncia de violações de normas e/ou decisões de organismos regionais de proteção dos direitos humanos.

## **2. O Monitoramento Internacional dos Direitos Humanos**

O direito internacional dos direitos humanos e as instituições derivadas dessas normas foram concebidos e constituídos para que os Estados, gradativamente, caminhem para situações em que os indivíduos e grupos sejam respeitados no que se refere à dignidade humana. Nesse sentido, a determinação de valores a serem protegidos e condutas a serem encorajadas ou desautorizadas nos Estados e na política internacional fazem parte de um rol extensivo de normas, práticas e rotinas internacionais.

A capacidade de monitoramento internacional sobre a situação de direitos humanos corresponde à legitimação de determinados atores perante o Direito Internacional para observar e eventualmente incidir sobre condutas e comportamentos dos Estados nas suas relações com os indivíduos e grupos. Os tratados internacionais de direitos humanos conferiram às organizações, órgãos e organismos internacionais de direitos humanos a legitimidade para monitorar a situação de direitos humanos nos contextos domésticos e na política internacional, o que a literatura convencionou denominar como formas autorizadas de controle internacional dos direitos humanos, porque expressam o consentimento dos Estados para com esse monitoramento externo.

Ocorre que, na prática, existem outros atores internacionais que demonstram capacidade de oferecer monitoramento internacional sobre a situação de direitos humanos ao redor do mundo, como excepcionalmente alguns Estados – como os Estados Unidos e o relatório anual sobre situação de direitos humanos produzido pelo Departamento de Estado – e, de forma mais comum, as organizações da sociedade civil. Para esses casos, a literatura convencionou designá-los como formas não autorizadas de controle internacional dos direitos humanos, isso porque, os Estados não consentiram expressamente para com esse monitoramento externo.

Nesse capítulo 2 encontra-se uma discussão a respeito das principais dificuldades encontradas no monitoramento internacional dos direitos humanos, principais atores envolvidos nesses processos, dando destaque às diversas formas de atuação da organização da sociedade civil em mecanismos internacionais de direitos humanos anteriores à RPU. Compreender as formas de atuação e estratégias nesses mecanismos internacionais contribui para visualizar formas adaptativas desses atores sociais no novo mecanismo internacional da RPU.

## **2.1. Dificuldades no monitoramento internacional dos direitos humanos**

Os instrumentos normativos e mecanismos de monitoramento que compõem a arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos consolidam normas e configuram uma estrutura de monitoramento das práticas dos Estados em matéria de direitos humanos. Todavia, a existência de normas internacionais de direitos humanos e a participação dos Estados nos mecanismos internacionais não se traduzem em cumprimento automático por parte dos Estados. Nesse contexto, a sociedade civil organizada adquire um importante papel: monitorar as práticas dos Estados e pressionar por cumprimento das normas internacionais veiculadas na arquitetura internacional de direitos humanos.

Os regimes internacionais de direitos humanos são um regimes temáticos particulares porque desafiam diversos aspectos do sistema internacional de Estados westfaliano. Isso se justifica em três pontos principais: a centralidade do sujeito protegido deixa de ser o Estado e passa a ser os indivíduos; noções de autodeterminação e soberania são desafiadas já que a proteção dos direitos humanos supera fronteiras estatais e condiciona a ação dos Estados a uma série de normas internacionais; e a reciprocidade que permeia acordos entre Estados, compreendidos como partes contratantes iguais, é substituída pela noção de garantia coletiva e a relação entre Estados e indivíduos deve sempre visar a proteção dos mais fracos, ou seja, os indivíduos (LINDGREN ALVES, 1997).

Juntos, esses contrastes entre os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, com todas as normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão, desafiam e trazem complexidade ao sistema westfaliano. O fato de os direitos humanos não estarem restritos aos limites de um Estado e se afirmarem perante toda a comunidade internacional condiciona a ação dos Estados a uma série de normas que beneficiam os indivíduos e podem limitar a arbitrariedade de seus governos.

Em temas de direitos humanos existem ainda dificuldades particulares para monitorar as práticas dos Estados. Primeiro, como mensurar o cumprimento dos direitos humanos? Alguns direitos não possuem métricas específicas que, se atingidas, garantem o pleno gozo desse direito por todas as pessoas. Ou ainda, é possível que um direito esteja atrelado a outros e o atendimento de um deles não implica no atendimento dos

demais. Como avaliar cada um deles, então? No caso do direito à educação, por exemplo, um Estado pode garantir o acesso à educação, mas não certificar que seja uma educação inclusiva, laica e de qualidade. Então como demonstrar que o direito à educação não está sendo garantido qualitativamente, se quantitativamente os índices indicam que a população está tendo acesso às escolas e universidades?

Outra dificuldade de monitorar o cumprimento dos direitos humanos é que o cumprimento não é necessariamente contínuo ou linear e pode ser afetado, por exemplo, por mudanças de governos. As transições de governo e incentivos domésticos ou internacionais em outras temáticas podem acarretar em novas orientações concernentes aos direitos humanos. Essas mudanças podem gerar retrocessos em pautas que antes haviam apresentado melhorias. Por isso o monitoramento das práticas estatais deve ser constante e minucioso para dar conta dessas novidades.

## **2.2 Atores envolvidos no monitoramento dos direitos humanos**

O funcionamento da arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos depende da contribuição dos Estados – que violam direitos – para monitorar o cumprimento de direitos pelos mesmos Estados. Quando um Estado assina Tratados ou Convenções Internacionais e se vincula aos sistemas internacionais de direitos humanos, ele estabelece uma série de compromissos internacionais. Um deles é a submissão de relatórios sobre ações empreendidas nas temáticas de cada mecanismo internacional de proteção e monitoramento de direitos humanos.

Nesses arranjos cabe ao Estado reportar suas próprias práticas perante seus cidadãos. A problemática surge porque as informações fornecidas pelas fontes oficiais dos Estados podem e constantemente apresentam dissonância com as práticas. Ao reportarem suas práticas para os sistemas protetivos, os Estados omitem violações, dão novos enquadramentos a informações desatualizadas, entre outros. Essa conduta busca minimizar os riscos de ser envergonhado internacionalmente por práticas violadoras de direitos humanos.

Ou seja, além das tensões entre o sistema de direitos humanos e o de Estados de e dificuldade em mensurar o cumprimento de direitos, existem as constantes mudanças nas práticas e na forma como os Estados reportam suas ações e os fatores políticos que incentivam em maior ou menor medida os Estados a cooperarem com os organismos

que compõem a arquitetura protetiva internacional. Contar apenas com os Estados para monitorar o cumprimento dos direitos humanos pode levar a entendimentos que não condizem com as ações desses atores. Por essa razão, o monitoramento internacional dos direitos humanos demanda atenção a outros atores, que não os Estados exclusivamente.

É possível analisar o monitoramento dos direitos humanos considerando a capacidade dos mecanismos da arquitetura internacional de direitos humanos em gerarem *compliance*. *Compliance* refere-se à conformidade com os padrões de comportamento desejáveis na área dos direitos humanos. Pensando no monitoramento que os mecanismos internacionais formalmente são capazes de realizar existe, da mesma forma, a dificuldade em medir o cumprimento de direitos, a necessidade de monitoramento constante e as nuances da cooperação dos Estados com os sistemas de proteção.

A ausência de *compliance* por parte dos Estados pode ser atribuída à falta de *enforcement* dos mecanismos protetivos internacionais – ou seja, da capacidade de impulsionarem o cumprimento de normas. Os tratados que sustentam os sistemas regionais e universal de direitos humanos não possuem mecanismos eficazes para punir os Estados por violações aos termos acordados e nem para mudar o comportamento dos Estados. Isso faz com que os custos de ratificar um tratado de direitos humanos sejam baixos, sendo os ganhos de reputação altos.

Entretanto, isso não significa que esses mecanismos não impulsionem melhorias nas práticas em direitos humanos. Significa que considerar apenas o nível de *compliance* que os mecanismos geram pode resultar em análises errôneas sobre a efetividade desses mecanismos. A efetividade de um mecanismo não está relacionada ao seu fim – que seria gerar cumprimento de normas –, mas compreende os meios que o mecanismo analisado provê para gerar cumprimento. Por exemplo, um mecanismo pode não gerar *compliance* automaticamente, mas pode providenciar espaços para debate de práticas estatais com múltiplas fontes de informação, não apenas as fornecidas pelos Estados. Pode ainda gerar documentos oficiais de organizações internacionalmente reconhecidas contendo violações dos Estados. Esses documentos podem ser fonte de denúncias doméstica e internacionalmente. Todas essas capacidades podem atingir o fim desejado dos mecanismos: gerar cumprimento de normas e atingir padrões de comportamento desejáveis.

Entretanto, os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos sozinhos não dão conta de executar o monitoramento de todos os grupos de direitos em todos os Estados que os compõem. Além disso, a falta de capacidade de *enforcement*, que pressionaria os Estados a cumprirem os direitos, faz com que a análise focada apenas nos mecanismos da arquitetura internacional leve a entendimentos pessimistas sobre as práticas em direitos humanos.

Um grupo de atores essencial nesse processo são as organizações da sociedade civil que trabalham com direitos humanos. Esse grupo de atores é central para o monitoramento das práticas em direitos humanos porque desempenha uma série de atividades que os Estados e as Organizações Internacionais não realizam. Por essas razões argumentamos que o elemento de *enforcement* que falta aos tratados e mecanismos de monitoramento dos direitos humanos internacionais pode ser parcialmente suprido pelas ações de atores sociais (HAFNER-BURTON e TSUITSUI, 2005).

Organizações da sociedade civil compreendem organizações de atores não-governamentais que trabalham em defesa do interesse público. Exemplos são as organizações não-governamentais e as redes de associação de indivíduos e organizações que atuam em pautas semelhantes. O ambiente de incerteza quanto às informações que os Estados divulgam sobre suas políticas em direitos humanos presume a necessidade de que atores sociais contestem narrativas e divulguem informações apuradas sobre a situação das violações domésticas (KECK e SIKKINK, 1999).

A atuação de atores sociais pode fazer com que Estados sejam alvo de questionamento, envergonhamento público, e sejam pressionados por mudança. Nesse cenário, a atuação de organizações da sociedade civil torna-se crucial para apontar Estados que agem em desacordo com os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões estabelecidos no regime internacional de direitos humanos. Por isso, as organizações sociais desempenham um papel crucial na luta por promoção e proteção dos direitos humanos no mundo (BAEHR, 2009, p. viii).

A importância das informações fornecidas pelas organizações da sociedade civil justifica-se no fato de serem informações indisponíveis em outros canais, na participação de pessoas experientes na pauta de direitos humanos no processo de coleta e análise de dados e no fornecimento de novos *insights* e perspectivas sobre informações coletadas (BAEHR, 2009). Os Estados, por outro lado, não possuem interesse em coletar informações apuradas sobre as violações que eles mesmos

cometem, priorizam outras temáticas acima dos direitos humanos e não costumam incluir em sua composição pessoas com *expertise* na pauta.

Assim, as organizações da sociedade civil tornam-se uma fonte de informação essencial para relatar a situação de direitos humanos no interior dos Estados. Além disso, através do levantamento de fatos e coleta de informações, elas criam materiais para gerar interesse público pelas pautas abordadas e suprem a lacuna de informações fornecidas pelos Estados.

Esse tipo de ação pode ocorrer no âmbito doméstico, mas a atuação em sistemas internacionais de proteção de direitos humanos proporciona uma via de ação alternativa para realização de *advocacy*. O entendimento que sustenta essa afirmação é o de que quando governos não respondem às violações de direitos humanos, uma alternativa para contestação é recorrer a contatos internacionais. Isso porque essa estratégia pode amplificar a demanda dos atores domésticos, alavancar novas questões e, posteriormente, ecoar essas demandas de volta a arenas domésticas, configurando o efeito bumerangue (KECK e SIKKINK, 1999, p. 93).

Conforme consta na literatura sobre transnacionalismo, as redes transnacionais de *advocacy* promovem a inserção de estados violadores na agenda internacional em termos de conscientização moral, fortalecem e mobilizam grupos atuantes no interior de Estados alvos da ação – fornecendo ferramentas úteis para o ativismo doméstico –, e desafiam governos violadores de normas ao criar uma estrutura transnacional de pressão (RISSE-KAPPEN, ROPP e SIKKINK, 1999, p. 5). A pressão nos Estados ocorre porque as organizações sociais relembram os governos das obrigações internacionais aceitas voluntariamente e apontam alegações de violações dessas obrigações ao prover informações confiáveis (BAEHR, 2009, p. 7).

A ação das organizações da sociedade civil se dá através da contestação de narrativas estatais, da tradução de demandas locais em espaços transnacionais, do *advocacy* pelo cumprimento de normas e práticas de monitoramento, do *naming and shaming* – constrangimento gerado pela exposição – e do assessoramento de indivíduos, de defensoras e defensores de direitos humanos e demais grupos sociais, para acesso aos sistemas internacionais de direitos humanos.

Contestar narrativas estatais em termos de direitos humanos consiste em fornecer informações apuradas sobre tipos de violações vigentes em uma sociedade. Nem sempre as organizações internacionais e os mecanismos de direitos humanos por elas criados conseguem acessar os Estados onde as violações ocorrem. As organizações

da sociedade civil, por outro lado, são capazes de mobilizar informações estrategicamente e, com isso, iniciam ações e pressionam atores mais poderosos para se posicionarem, introduzem novas ideias e fazem *lobby* por mudanças políticas (KECK e SIKKINK, 1999, p. 92).

A atuação nos sistemas internacionais contribui nesse sentido para fortalecer a capacidade de atores sociais de questionarem as práticas estatais. Ao mesmo tempo, a atuação das organizações da sociedade civil nesses espaços os torna mais capazes de realizar monitoramento e pressionarem os Estados por mudanças.

Por isso argumentamos que o trabalho das organizações da sociedade civil traz o elemento de *enforcement* ausente nos sistemas de direitos humanos. Então, para compreender como os mecanismos internacionais podem impulsionar o cumprimento de normas pelos Estados é preciso analisar o uso que organizações da sociedade civil fazem desses espaços. Isso porque, em última instância, o papel desempenhado por elas funciona como uma extensão dos mecanismos supervisórios da arquitetura internacional (BAEHR, 2009, p. 25).

Esses atores questionam os compromissos assumidos pelos Estados nos mecanismos internacionais ao contrastá-los com as práticas, pressionam e ainda auxiliam na implementação dos direitos humanos. Domesticamente, as entidades da sociedade civil criam campanhas de conscientização, produzem dados que podem subsidiar políticas públicas e lançam programas próprios para buscar a melhoria dos direitos humanos. Nos sistemas internacionais, através da produção de relatórios, das denúncias e divulgação dos mecanismos de direitos humanos, as organizações auxiliam na criação, na avaliação e no monitoramento das recomendações internacionais.

Apesar de existirem diferentes tipos de participação permitidos em organismos internacionais de proteção dos direitos humanos, a atuação de organizações da sociedade civil nesses espaços ocorre e impacta práticas de monitoramento dos direitos humanos. Sendo assim, o tipo de abertura que um mecanismo possui para inserção de organizações da sociedade civil pode conferir a ele maior efetividade. Isso porque atores sociais tem maior capacidade de pressionar os Estados por mudança de comportamento, são uma fonte de informação alternativa importante e trabalham com a tradução de ideias e demandas locais em ambientes internacionais. Essas características tornam a arquitetura internacional de proteção dos direitos humanos mais robusta, incrementam as informações sobre a situação doméstica dos direitos humanos e podem trazer mais efetividade para os mecanismos de direitos humanos.

### **2.3 Atuação das organizações da sociedade civil nos sistemas regionais e universal de direitos humanos**

Cada sistema de proteção dos direitos humanos confere diferentes capacidades para as organizações da sociedade civil – até mesmo dentro da ONU, cada mecanismo específico permite diferentes formas de envolvimento. Apesar de proporcionarem diferentes capacidades de atuação para as organizações da sociedade civil, é possível delinear algumas das principais ações que essas entidades desempenham em esferas internacionais de direitos humanos, configurando o que nos referimos como participação social.

Por participação social entendemos as oportunidades de fazer parte de processos em uma organização internacional, mesmo que sem direito a voto (RAMANZINI e GOMIDE JR., 2020; RUHLMAN, 2015). Essa participação refere-se a atuação de atores não-estatais nesses mecanismos e pode incluir as regras formais para a ação, mas refere-se principalmente a influência das ações dos atores sociais nos resultados da organização internacional (RUHLMAN, 2015).

Até aqui argumentamos que as organizações da sociedade civil são atores essenciais para o funcionamento dos sistemas de proteção dos direitos humanos (HAFNER-BURTON e TSUITSUI, 2005). Ressaltamos que as organizações da sociedade civil importam porque fornecem narrativas alternativas às dos Estados, tornam conhecidas as demandas de outros atores sociais, monitoram e condenam ações estatais violadoras e facilitam o acesso de indivíduos e grupos sociais aos mecanismos internacionais de direitos humanos. Resta apenas apontar como as organizações sociais atuam para tornar essas capacidades possíveis.

Existe uma dimensão formal que justifica a escolha metodológica de considerar organizações não-governamentais. A depender do espaço internacional e do mecanismo de direitos humanos em questão, a atuação de ONGs torna-se mais viável do que a individual devido a formalização que esse tipo de entidade possui. Nas Nações Unidas, por exemplo, o acesso concedido às ONGs para participar de sessões do Conselho de Direitos Humanos passa por um processo formal de solicitação de status consultivo no Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse processo garante a uma organização

uma série de benefícios que um indivíduo ou um movimento social sem status formal de organização não goza.

ONGs podem exercer diversos papéis nas Comissões e Cortes regionais de direitos humanos, presentes nos sistemas Interamericano, Africano e parcialmente no Europeu, que conta apenas com uma Corte atualmente. Essas funções, no geral, são a apresentação de denúncias, representação de vítimas e *amicus curiae*.

A atuação no sistema interamericano, que conta com a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, permite a participação de ONGs em audiências públicas, reuniões abertas, reuniões bilaterais e/ou multilaterais, reuniões de trabalho, consultas públicas e capacitações (RAMANZINI e GOMIDE JR., 2020). O foco da atuação de ONGs no sistema interamericano é no compartilhamento de informações e estratégias de litígio e remonta ao contexto de graves violações na região na década de 1970 (HADDAD, 2018).

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, as ONGs podem acessar a Comissão, como denunciante, representantes de vítimas e *amicus curiae*. No sistema Africano além do acesso à Comissão, ONGs com status de observadoras junto à Comissão, podem recorrer diretamente à Corte no desempenho das mesmas funções (MAYER, 2011, p. 913).

Nos sistemas Europeu e Africano existe um notável contraste na participação social. Enquanto a Corte Europeia apresenta certa reticência na incorporação de ONGs aos mecanismos do sistema, no continente Africano o alcance dessas entidades é mais amplo (HADDAD, 2018). Na prática, o envolvimento de ONGs nas decisões das Cortes Interamericana e Africana é mais alto do que na Europeia.

No sistema Europeu, a atuação de ONGs concentra-se em questões concernentes a Estados onde as condições de representação privada de alegadas vítimas podem não existir. Nos sistemas Interamericano e Africano a atuação de ONGs não parece se concentrar em um grupo específico de Estados, mas no primeiro observa-se certa recorrência nas ONGs atuantes, como no caso Europeu (MAYER, 2011, p. 913).

No sistema ONU os principais mecanismos de monitoramento são os Comitês de Tratados, e no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, os Procedimentos Especiais e a Revisão Periódica Universal (RPU). De forma geral, nos Comitês de Tratados as ONGs costumam prover subsídio previamente à elaboração dos Comentários Gerais sobre as Convenções e Pactos específicos de cada órgão, participar de reuniões e submeter documentos paralelos aos dos Estados. Em alguns Comitês de Tratados, como

o do Direito da Criança, ONGs podem submeter um relatório alternativo, ou relatório luz, após examinar o relatório do Estado. As formas de atuação na RPU serão objeto dos próximos capítulos desta dissertação.

### 3. A Revisão Periódica Universal enquanto objeto das Relações Internacionais

A criação e o estabelecimento da Revisão Periódica Universal no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas representaram inovações na arquitetura proteção internacional dos direitos humanos. Conforme discutido no Capítulo 1, o *design* institucional particular deste mecanismo internacional de monitoramento da situação de direitos humanos ao redor do globo destoa dos contornos dados ao *design* institucional dos mecanismos e procedimentos dos sistemas universal e regional de direitos humanos, tanto no que se refere ao caráter intergovernamental das dinâmicas – fortemente reforçado na RPU –, à essência das decisões emanadas – de caráter exclusivamente recomendatório na RPU – e à segmentação e especialização dos direitos humanos entre temas e agendas – pouco estimuladas na RPU.

Em resposta a esse evento internacional, a literatura da área de Relações Internacionais passou, gradativamente, a se debruçar sobre o ‘novo’ tema. As inovações, as singularidades e os possíveis efeitos do mais recente mecanismo internacional de monitoramento dos direitos humanos justificaram necessidade, interesse e pertinência das observações, pesquisas e avaliações produzidas a respeito da Revisão Periódica Universal por parte de especialistas de Relações Internacionais.

A ampliação do conhecimento no assunto tem contribuído para impulsionar uma literatura crescente e altamente especializada em matéria de Revisão Periódica Universal. O levantamento da literatura no assunto, realizado por meio da busca por palavras-chave em repositórios digitais de artigos e livros científicos – como Portal de Periódicos CAPES/MEC, Scielo e JSTOR – resultou no mapeamento de 40 trabalhos, publicados desde 2006 até 2019. A sistematização dessa produção científica indica que o levantamento do estado da arte pode ser organizado de modo inteligível a partir do foco das pesquisas realizadas nesses trabalhos. A partir dessa lógica, os trabalhos foram divididos entre estudos gerais, estudos comparados e estudos específicos.

Quadro 1 – Sistematização dos Estudos sobre Revisão Periódica Universal

Linha de Estudos	Foco	Principais Referências (especificação do foco)
------------------	------	--

<b>Estudos Gerais</b>	Funcionamento, potencialidades e limitações da RPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domínguez-Redondo, 2012 (potencialidades)</li> <li>• Kozma, 2014 (funcionamento)</li> <li>• Cowan e Billaud, 2015 (limitações)</li> </ul>
<b>Estudos Comparados</b>	Comparação com a Comissão de Direitos Humanos da ONU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrijver, 2007</li> <li>• Davies, 2010</li> </ul>
	Comparação com outros mecanismos internacionais de direitos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaer, 2007 (Órgãos de Tratados)</li> <li>• Carraro, Conzelmann e Jongen, 2019 (IRM, WGB, EDRC e TPRM)</li> </ul>
<b>Estudos Específicos</b>	Foco no(s) Estado(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matias, 2014 (revisões do Brasil)</li> <li>• Terman e Voeten, 2018 (relação preexistente entre revisor e revisado)</li> </ul>
	Foco na sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moss, 2010 (oportunidades para participação de ONGs)</li> <li>• Tainsh, 2019 (atuação da sociedade civil canadense)</li> </ul>
	Foco temático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cowell e Milon, 2012 (criminalização de orientações sexuais)</li> <li>• Mesquita, 2019 (direito à saúde)</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

\* os trabalhos seleccionados são uma amostra dos “tipos ideais” de cada categoria e sua seleção justifica-se no fato de essas obras não combinarem focos atribuídos a duas ou mais categorias.

A primeira linha de estudos trata da RPU em termos gerais, observando características institucionais, seu funcionamento e avaliando-a sem identificar dinâmicas entre atores específicos, mas apontando suas potencialidades e limitações. A segunda linha de estudos inclui pesquisas que comparam o funcionamento da RPU com outros mecanismos internacionais de monitoramento de direitos humanos. E, a terceira linha se dedica a um grupo de atores específicos ou um tema particular como recorte para pensar o funcionamento e efetividade da RPU. Geralmente, esses trabalhos envolvem estudos de caso, que consideram Estados ou atores da sociedade civil para pensar a RPU e a escolha dos atores pode estar combinada com a observação da atuação em um tema de direitos humanos em específico.

### 3.1 Estudos Gerais sobre RPU

O primeiro segmento da literatura tem como foco a análise da RPU a partir de termos gerais, relacionados às normas e práticas organizacionais relativas ao mecanismo internacional, levando em consideração sua recente criação e funcionamento. Em certo sentido, esses estudos se assemelham aos primeiros estudos de institucionalização no mundo pós-Segunda Guerra Mundial, quando as organizações internacionais formais – Organização das Nações Unidas e seus órgãos subsidiários – consistiam principal objeto de investigação da área. A tônica que permeia esses estudos concentra-se na preocupação sobre o quão preparadas estão as recém-estabelecidas organizações internacionais para lidar com os problemas para os quais foram criadas para resolver. Para encaminhar essa questão, pesquisadoras e pesquisadores buscam entender a organização ou o mecanismo internacional pela forma como foi estruturado, isso é, a partir da estrutura da burocracia ou do mecanismo internacional, das hierarquias, composição, funções e procedimentos delineados.

Trabalhos descritivos sobre o *design* institucional e funcionamento da RPU são esforços importantes e necessários, especialmente as observações realizadas em seus anos iniciais. Geralmente, são trabalhos que familiarizam representantes de Estados, a sociedade civil e demais partes interessadas com a estrutura e os métodos de trabalho da Revisão Periódica Universal. Além disso, o caráter exploratório desses estudos pode gerar *insights* profundos que, mais tarde, podem ser aproveitados por pesquisas derivadas.

Nesse esforço de lançar luz inicial sobre a complexidade e desconhecimento sobre a RPU, encontram-se trabalhos como Vengoechea-Barríos (2008) e Kozma (2014). Esses esforços concentram-se em explicar a origem (KOZMA, 2014), os objetivos, os princípios norteadores e os estágios da Revisão Periódica Universal (VENGOECHEA-BARRIOS, 2008), dando contribuições valiosas para esclarecer e providenciar guias para possíveis partes interessadas em contribuir com a Revisão nos Estados e, de certa maneira, compilar e traduzir para uma linguagem mais acessível as informações contidas nos documentos oficiais da ONU que oficializaram os procedimentos da RPU.

Esse primeiro extrato da literatura também inclui trabalhos que buscam fazer análises amplas sobre a RPU, relacionando seu funcionamento com outras dinâmicas observadas no sistema internacional. Um exemplo é o trabalho de Jane K. Cowan e

Julie Billaud (2015), cujo foco volta-se às distinções entre Ocidente e o “Resto” do mundo nos processos de aprendizagem que ocorrem a partir da realização da RPU. A análise dessas autoras oferece uma interpretação sobre funcionamento da RPU como um modelo de tutela ocidental que pressupõe a existência de um Ocidente iluminado guiando um não-ocidente atrasado em seus esforços para "alcançar" as normas internacionais de direitos humanos que o Ocidente estabeleceu. Essa dinâmica resulta, segundo as autoras, no silenciamento de vozes do Sul global, contribuindo para uma visão pessimista sobre a Revisão Periódica Universal e seus impactos sobre a proteção de direitos humanos ao redor do globo. Um excerto particular desse estudo, utilizado para sustentar o argumento central, afirma que a RPU é um ambiente de aprendizado que se espelha a um discurso escolar em que alguns alunos são diligentes, alguns têm mais a aprender do que outros e alguns estão simplesmente jogando jogos no fundo da sala de aula (COWAN e BILLAUD, 2015, p. 1188).

Outra lente de análise para pensar a RPU encontra-se no trabalho de Edward McMahon e Marta Ascherio (2012), cujo foco volta-se para o reconhecimento de abordagens universalistas e relativistas de direitos humanos por parte dos Estados – e de suas regiões geográficas – na RPU. McMahon e Ascherio questionam se a tentativa de criar um mecanismo global de monitoramento de direitos humanos que combina visões universalistas com o relativismo cultural, como pretende a RPU, pode funcionar. Após considerar o comportamento regional na RPU, o estudo conclui que o mecanismo da RPU fornece uma ponte entre diferentes abordagens dos direitos humanos, apesar de o nível de independência regional afetar o padrão de recomendações. Essa é, portanto, uma visão mais otimista sobre o funcionamento da RPU, ainda que temperada por certo pragmatismo quanto aos desafios a serem superados (MCMAHON e ASCHERIO, 2012).

Por outro lado, existem estudos mais otimistas quanto ao funcionamento e os efeitos da RPU sobre a situação de direitos humanos ao redor do globo. Elvira Domínguez-Redondo destaca que o caráter não conflitivo que norteia as dinâmicas do mecanismo internacional, em contraste com maneiras mais tradicionais e vinculantes de nomear, responsabilizar e envergonhar violadores pode ser uma fonte potencial e interessante de gerar obrigações internacionais (DOMÍNGUEZ-REDONDO, 2012). A autora parte da ideia de que os compromissos assumidos na RPU potencializam a formação, definição, esclarecimento e consolidação das regras costumeiras de direitos humanos e pode resultar em novas obrigações vinculantes (DOMÍNGUEZ-REDONDO,

2012). Nessa linha, cabe ainda mencionar o trabalho de Antônio de Alencar (2010) sobre possíveis sinergias entre os sistemas global e o sistema interamericano de direitos humanos. A RPU, nesse contexto, é vista como uma oportunidade de geração de cooperação entre sistemas de direitos humanos distintos, cuja potencialidade reside na complementariedade entre as recomendações resultantes dos processos do sistema regional e da RPU e a execução por parte dos Estados americanos.

### **3.2 Estudos Comparados sobre a RPU**

A segunda linha de estudos reúne os esforços de analisar a RPU comparando-a com outros sistemas e mecanismos internacionais de monitoramento dos direitos humanos. Essa literatura revela sua potencialidade na capacidade de fornecer *insights* sobre aspectos institucionais e políticos que comprovadamente funcionam em outros sistemas internacionais de direitos humanos e relacioná-los à RPU, sugerindo formas de incorporar práticas exitosas, além de fornecer parâmetros para melhoria de dinâmicas que sustentam a RPU. Conforme discutido no Capítulo 1, a RPU derivou do processo de reforma da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Logo, sua criação justificou-se a partir da necessidade de reformular os métodos de trabalho de um órgão internacional que vinham sendo criticados há décadas. Nesse sentido, comparar a RPU com os métodos anteriormente adotados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU ou por em outros mecanismos internacionais de monitoramento permite analisar em que medida as inovações que a Revisão representa se traduzem em mudanças nas práticas do Conselho.

Um primeiro subgrupo na linha de estudos comparados sobre RPU concentra seus esforços em comparar a RPU com os métodos anteriormente adotados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em geral, esses trabalhos questionam se os processos e resultados da reforma da Comissão de Direitos Humanos – que culminou na criação e substituição desse órgão pelo Conselho de Direitos Humanos – seriam capazes de produzir mudanças institucionais significativas para a atuação do novo órgão e do novo mecanismo de direitos humanos no âmbito da ONU.

Nesse segmento, Philip Alston (2006), em estudo precedente ao próprio início dos trabalhos da RPU, delineou as características desejáveis à Revisão para que os considerados erros da Comissão de Direitos Humanos no que se refere ao

monitoramento internacionais dos direitos humanos não se repetissem. Segundo o autor, o novo mecanismo deveria ser transparente, documentado em todas as etapas, baseado em critérios e objetivos bem definidos, e deveria conceder oportunidade ao Estado revisado para responder às informações sobre seu comportamento em matéria de direitos humanos. O procedimento deveria ser baseado em um intenso e confiável fluxo de informações, garantido espaço ao ACNUDH e aos experts na compilação de informações. Por fim, o procedimento deveria garantir ao final do processo a elaboração de um resultado tangível com recomendações específicas, bem formuladas e factíveis (ALSTON, 2006).

Um outro estudo característico desse mesmo segmento é o trabalho de Mathew Davies (2010), cujo trabalho parte da observação da RPU em pleno funcionamento. Sob o ponto de vista dos processos políticos e técnicos na Revisão Periódica Universal, Davies (2010) oferece um olhar mais crítico ao defender que as transformações resultantes da criação do Conselho de Direitos Humanos podem ter desviado o sistema da politização aberta anteriormente experimentado na Comissão de Direitos Humanos, mas certamente não removeram totalmente o papel da política estatal na promoção e realização dos direitos humanos. Para o autor, as expectativas que levaram à substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos podem não corresponder uma realidade de despolitização dos mecanismos e órgãos internacionais de direitos humanos, mas foram o melhor resultado político que o contexto permitiu (DAVIES, 2010, p. 461). De maneira geral, o estudo ressalta que, por mais que o Conselho de Direitos Humanos e a RPU tenham avançado na promoção dos direitos humanos no âmbito da ONU, eles não representam institucionalidades suficientes neste caminho (DAVIES, 2010). Em sede de conclusão, o autor entende que embora não se possa considerar a RPU “vinho velho em nova garrafa”, certamente o novo mecanismo é desafiador e merece ser observado como tal (SCHRIJVER, 2007).

Um segundo subgrupo na linha de estudos comparados sobre RPU concentra seus esforços em comparar a RPU com outros mecanismos internacionais de monitoramento dos direitos humanos (CARRARO, 2017; CARRARO e JONGEN, 2018; CARRARO, CONZELMANN e JONGEN, 2019). Esses trabalhos utilizaram-se de métodos de pesquisas online e de entrevistas com representantes das delegações estatais, funcionários dos mecanismos de monitoramento e demais indivíduos envolvidos nos processos de monitoramento internacional dos Estados, para avaliar a percepção desses atores sobre diferentes aspectos das práticas de monitoramento.

Valentina Carraro (2017) busca avaliar as consequências da politização na credibilidade dos processos de relatoria estatal na RPU e nos Órgãos de Tratados. Neste trabalho, politização compreende “a busca de objetivos políticos não relacionados aos direitos humanos” (CARRARO, 2017, p. 947). Os achados da pesquisa demonstram que a RPU apresenta um grau de politização maior, que pode ser reconhecido nas recomendações geradas no mecanismo – que passam por considerações políticas e costumam levar em consideração as relações entre Revisor e Revisado. Apesar disso, o maior grau de politização percebido na RPU pelas pessoas entrevistadas para a pesquisa parece carregar consequência menos severas na Revisão do que nos Órgãos de Tratados (CARRARO, 2017, p. 969). Essa diferença justifica-se na expectativa de que a RPU, apesar de mais politizada, possuir mais potencial de gerar cumprimento das recomendações do que os Órgãos de Tratados. Adiciona-se ainda que a natureza bilateral da Revisão, em comparação com a natureza técnica dos Órgãos de Tratados, prejudica a credibilidade dos segundos se considerada a politização que afeta o mecanismo.

Outro estudo comparativo entre a RPU e os Órgãos de Tratados foi realizado por Felice D. Gaer (2007). Conduzida nos anos iniciais do funcionamento da RPU, a pesquisa busca avaliar em que medida a Revisão complementar ou duplicaria os trabalhos realizados pelos organismos convencionais de direitos humanos da ONU, os Órgãos de Tratados. As conclusões do estudo apontam que a RPU adicionaria valor aos mecanismos da ONU se, dentre outros fatores,: i) em termos de informação, não repetir informações submetidas aos Órgãos de Tratados, mas tornar as recomendações desses mecanismos alvo de avaliações na RPU; ii) a qualidade do mecanismo não for prejudicada pelo nível de *expertise* em direitos humanos dos Revisores e pela proteção contra pressões do Revisado aos Revisados na elaboração de recomendações; iii) as questões de direitos humanos apontadas e avaliadas na Revisão devem ser específicas para gerarem cumprimento das normas internacionais; iv) os candidatos ao Conselho passassem pela Revisão antes de serem eleitos, tornando a RPU uma espécie de registro oficial dos direitos humanos nos Estados membros do Conselho.

Com relação aos estudos comparativos entre a RPU e mecanismos da ONU, Valentina Carraro e Hortense Jongen (2018) propõem uma análise comparada com o Mecanismo de Revisão de Implementação (IRM) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). O objetivo da pesquisa consiste em refletir sobre os impactos da transparência da RPU e do IRM na geração de pressão por pares e pelo

público pelo cumprimento das normas internacionais por parte dos Estados. O estudo conclui que a transparência dos mecanismos internacionais afeta positivamente as percepções de pressão pelos pares e pelo público, mas parece prejudicar a aprendizagem mútua e não garantir tratamento igualitário entre os Estados revisados pelos mecanismos (CARRARO e JONGEN, 2018).

Outra produção das mesmas autoras, em coautoria com Thomas Conzelmann, expande o número de objetos analisados para avaliar a variação da geração de pressão pública e pelos pares pelo cumprimento das normas internacionais por parte dos Estados. Nesse caso, os mecanismos internacionais comparados são a RPU e o IRM da ONU, o Grupo de Trabalho sobre Suborno (WGB, do inglês *Working Group on Bribery*) e o Comitê de Revisão Econômica e Desenvolvimento (EDRC, do inglês *Economic and Development Review Committee*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Mecanismo de Revisão da Política Comercial (TPRM, do inglês *Trade Policy Review Mechanism*) da Organização Mundial do Comércio (OMC). A variação nos níveis de pressão pública e pelos pares foi explicada por meio da análise da especificidade das recomendações, da transparência e dos sistemas de acompanhamento dos mecanismos. Esse estudo demonstrou que, dentre os diferentes níveis de pressão pública e pelos pares percebidos nos mecanismos internacionais, o WGB e a RPU são percebidos como os mais capazes de organizar pressão sob os Estados revisados (CARRARO, CONZELMANN e JONGEN, 2019, p. 2).

Achados como esses são importantes porque a capacidade de um mecanismo internacional gerar ou organizar pressão sobre os Estados é um indicativo de possibilidade de mudança política no comportamento dos Estados, independentemente da natureza – vinculante ou não vinculante – da decisão tomada por esse um organismo internacional. Conforme a literatura mais ampla das Relações Internacionais acerca das dinâmicas de mudança normativa já demonstrou (RISSE-KAPPEN, ROPP e SIKKINK, 1999; SIMMONS, 2009) os caminhos pelos quais as normas ou decisões internacionais passam do plano normativo à realização ou implementação de direitos não são automáticos, diretos ou simples. Pelo contrário, envolvem processos complexos, descentralizados, que dependem de articulação de pressões sustentadas ao longo do tempo por uma diversidade de atores mobilizados pela mudança de determinados comportamentos políticos.

### 3.3 Estudos Específicos sobre a RPU

A terceira linha de estudos sobre a RPU consiste em estudos específicos, cujo foco costuma ser determinado sobre um tema particular da agenda internacional dos direitos humanos ou pelos atores observados na RPU, geralmente Estados e organizações da sociedade civil.

No segmento dos trabalhos que se dedicam a temas específicos na agenda internacional de direitos humanos, encontram-se uma variedade de temas explorados. Destacam-se os trabalhos que consideraram os debates e recomendações na RPU relativos às leis de criminalização de orientações sexuais (COWELL e MILON, 2012), direito à saúde (MESQUITA, 2019), abordagens universais ou relativistas para tratar a poligamia (PATEL, 2017a) e direito das mulheres de acesso a serviços de saúde (PATEL, 2017b). Pesquisas que analisam a atuação de Estados ou atores sociais em temas específicos na RPU podem contribuir significativamente para própria a melhoria do mecanismo ou para o aperfeiçoamento de práticas por parte dos atores junto ao mecanismo. Isso porque o olhar detalhado sobre um tema em particular possibilita a descrição pormenorizada de pontos críticos nos procedimentos e rotinas, a inclusão de experts nos processos, a identificação de redes de apoio ou resistência às recomendações, e, a partir de então, a formulação de propostas de soluções para as falhas identificadas.

Estudos com foco na atuação dos Estados se distinguem entre os que concebem a dinâmica entre pares de forma mais ampla – todos os Estados que participam das dinâmicas da RPU e as suas interrelações – ou as perspectivas particulares de um Estado para com as dinâmicas da RPU – definição de um Estado e observação da sua participação nas dinâmicas da RPU. Nesse primeiro segmento, encontra-se o trabalho de Rochelle Terman e Erik Voeten (2018).

Por meio da análise de mais de 40.000 recomendações dos dois primeiros ciclos da RPU, Terman e Voeten testam os efeitos de quatro tipos de relação entre Revisor e Revisado – afinidade geopolítica, aliança militar formal, comércio de armas e ajuda humanitária – e as recomendações feitas na Revisão. Em outras palavras, os autores dissertam sobre a influência das relações preexistentes entre Estado Revisado e seus Revisores no exercício do *shaming*. A conclusão da pesquisa é que a relação política preexistente entre fonte e alvo de recomendações é muito importante em se tratando da forma como o *shaming* será feito e recebido (TERMAN e VOETEN, 2018, p. 18) e

poderá gerar – ou não – cumprimento de normas. A razão da RPU contribuir para a observância dos direitos humanos se dá, segundo os autores, por meio de dinâmicas políticas, não apesar delas. Nesse sentido, a Revisão torna-se relevante ao revelar quais comportamentos podem continuar sem trazer riscos para relações estratégicas entre Revisor e Revisado (TERMAN e VOETEN, 2018, p. 20) A relevância desse trabalho explica-se na incorporação da política como um elemento que contribui para o exercício e efetividade do *shaming*, ao invés de invalidá-lo. Isso porque a Revisão por pares pode trazer certo apelo ao cumprimento das recomendações, quando Estados aliados criticam uns aos outros.

No segmento dos estudos que se dedicam a estudar a atuação de um Estado em específico na RPU, os trabalhos são mais abundantes. Adrienne Komanovics (2012) e Ying Hoo Khoo (2014) utilizam dados sobre a participação da Hungria e da Malásia, respectivamente, para pensar a efetividade do mecanismo de incentivar reformas em direitos humanos. Jonathan Chow (2017) analisa as duas primeiras revisões da Coreia do Norte e propõe uma avaliação dos aspectos gerais da RPU que contribuem para mascarar atrocidades cometidas pelo governo de Kim Jong Un. Alguns estudos sobre a atuação brasileira na RPU são os de Daniela Matias (2014), Danielle Annoni e Jade dos Santos (2015) e Mário Soares, Mércia de Souza e Natércia Bambirra (2015). O primeiro avalia as mudanças no Brasil na temática do sistema prisional após os dois primeiros ciclos da RPU (MATIAS, 2014), o segundo, as revisões pelas quais o país passou nos primeiros ciclos de maneira geral (ANNONI e SANTOS, 2015) e o último considera a RPU como fundamento para a proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil (SOARES, SOUZA e BAMBIRRA, 2015). Estudos que analisam a atuação de um Estado específico abrangem Estados de diversas localidades do globo. Aslan Abashidze e Nikez Adu (2013), por exemplo, consideram a segunda revisão da Rússia, Leanne Cochrane e Kathryn McNeilly (2013) a primeira revisão do Reino Unido e Matheus Hernandez e William Rosa (2018) as duas primeiras revisões dos Estados Unidos. Hernandez e Rosa (2019) fazem mais uma contribuição para a literatura de casos específicos na RPU ao analisar a participação dos Estados Unidos na área temática de migrações.

Outra possibilidade para analisar a atuação de Estados na RPU, presente na literatura revisada, consiste nos estudos que promovem recortes significativos sobre Estados e casos selecionados. Uma seleção muito interessante nesse sentido consta do trabalho de Rhona Smith (2013), que selecionou os cinco membros do Conselho de

Segurança das Nações Unidas (CSNU) a fim de avaliar o comportamento desses Estados entre si. Foram consideradas, por exemplo, suas condutas como revisores uns dos outros, como revisados pelos demais Estados e os compromissos voluntários que assumiram (SMITH, 2013). Outro recorte possível são o dos estudos regionalizados. Smith (2012) e Damien Etone (2018), por exemplo, realizam um mapeamento dos temas emergentes na RPU relativos aos Estados da Ilha do Pacífico e da África, respectivamente. Bruna Letícia Pereira e Thomaz Neto (2019) combinam recorte regional e temático ao analisar a atuação dos Estados da União Europeia no âmbito das migrações na RPU. Rhona Smith (2011) considera o nível de desenvolvimento econômico de países da Ásia-Pacífico para identificar diferenças nos tratamentos de Estados mais ou menos desenvolvidos na RPU. Considerando os objetivos designados à RPU desde sua criação, Allehone Abebe (2009) direciona sua análise a participação de Estados africanos nas duas primeiras sessões da Revisão visando identificar ações que corroborem para que a RPU cumpra seu mandato. Encontram-se também análises comparadas da atuação entre dois ou mais Estado, como Juliana Vengoechea-Barrios (2008) que compara dados gerais da participação do Brasil, da África do Sul e da Polônia, levantando principais temas abordados, resposta às recomendações, entre outros. Por outro lado, a comparação entre Estados pode ser direcionada a um tema específico, como no trabalho de Fernanda Sousa, Daniela Matias e Priscila Seixas (2015) sobre a questão do crime organizado com foco no Brasil e Indonésia.

Os estudos com foco na atuação de Estados na RPU contribuem para compreender resultados e testar hipóteses explicativas que se relacionam às singularidades de um Estado ou região, como por exemplo, a maior ou menor propensão para aceitar recomendações, assumir e implementar compromissos internacionais voluntários, a disponibilidade para prestar informações sobre avanços, retrocessos e pautas politicamente sensíveis em âmbito doméstico e a abertura de canais de diálogo e participação da sociedade civil. Contudo, ainda que esses estudos contribuam para a compreensão detalhada e explicações convincentes sobre o comportamento de determinados Estados em matéria de direitos humanos, as conclusões obtidas a partir de desenho de pesquisa como esses nem sempre permitem generalizações para explicar situações de direitos humanos em outros Estados ou a própria situação geral de direitos humanos ao redor do mundo.

Por fim, no segmento dos estudos que se dedicam à participação da sociedade civil na RPU, o foco concentra-se nas limitações e oportunidades que esse mecanismo

internacional oferece – ou deixa de oferecer – aos atores da sociedade civil mobilizados em torno de causas de direitos humanos (LILLIEBJERG, 2008; MOSS, 2010; LANDOLT E WOO, 2016). As formas de participação possíveis para os atores sociais na RPU apontadas por esse grupo de trabalhos envolvem: mobilizar e participar de consultas nacionais preparatórias para a RPU; organizar visitas e prestação de informações junto aos procedimentos especiais; advogar pela ratificação de tratados de direitos humanos e enviar informações aos organismos convencionais; exercer pressão pela aceitação, implementação das recomendações feitas na RPU; e monitorar implementação das recomendações aceitas na RPU (MOSS, 2010). Essa literatura descreve formas de atuar direta, ao longo do processo de Revisão, através do envio de informações, presença e *advocacy* com outras organizações e Estados; e indiretamente, por meio do envio de relatórios a outros órgãos de monitoramento que podem gerar informações a serem utilizadas na RPU.

As principais limitações para participação dos atores sociais na RPU residem no fato de o mecanismo internacional possuir um alto nível de controle estatal, sendo a participação de ONGs domésticas e *experts* em direitos humanos independentes restrito por força de dispositivos normativos na organização internacional (LILLIEBJERG, 2008). Apesar disso, a RPU permite, na prática, que organizações sociais domésticas participem do processo de Revisão, quando em associação com outras entidades sociais, no envio de relatórios (LANDOLT e WOO, 2017). Essa possibilidade de inclusão de novos atores domésticos demandou estudos mais aprofundados sobre a participação da sociedade civil de alguns Estados na RPU Estados, como fizeram Nicole Tainsh (2019) a respeito da participação na RPU de atores da sociedade civil de origem desde o Canadá, Fiona McGaughey (2017) no caso de atores da sociedade civil de origem desde a Austrália e Natalie Baird (2015) e James Gomez e Robin Ramcharan (2018) no que se refere aos atores da sociedade civil no sudeste asiático.

Investigações sobre a participação da sociedade civil na RPU são relevantes porque a experiência da sociedade civil em mecanismos internacionais é representativa do funcionamento de uma sociedade internacional organizada em torno dos valores da dignidade humana. Como “participação social” é um dado que comporta ampla variabilidade entre Estados, regiões ou grupos de Estados, análises focadas na participação social na RPU permitem, dentre outros achados, identificar não apenas quais são os Estados, regiões ou grupos de Estados que mais ou menos admitem a participação de atores sociais nos processos de monitoramento internacional dos direitos

humanos. Mais do que isso, estudos focados na participação da sociedade civil permitem compreender como esses atores sociais traçam diferentes estratégias para mobilizar presença e voz em ambientes intergovernamentais, mesmo quando Estados/regiões/grupos de Estados ou até os próprios mecanismos internacionais criam obstáculos à participação social. A participação de organizações da sociedade civil em mecanismos internacionais de direitos humanos é fundamental porque esses atores cumprem papel crítico para o registro, o enquadramento e envio de informações alternativas às fontes oficiais de informação dos Estados/governos. No caso da RPU, um mecanismo internacional que reforça o caráter intergovernamental e impõe limitações à participação social por meio de dispositivos normativos, a importância de se compreender as estratégias de atores sociais para garantir participação na RPU justifica-se ainda mais, como forma de diversificar as percepções e vozes oficiais a respeito de abusos e violações de direitos humanos.

A predominância de ONGs domésticas ou internacionais em um Estado ou grupo de Estados Revisados podem gerar inferências sobre circunstâncias de predominância de vozes externas e silenciamento de vozes domésticas na RPU. Situações como essa podem ser interpretadas não apenas a partir da maior ou menor capacidade de atuação transnacional das organizações sociais domésticas, mas podem dizer respeito a abertura ou fechamento sistemático de canais de diálogo em um determinado Estado/governo. A identificação de cenários domésticos mais fáceis ou difíceis para receber as recomendações internacionais da RPU podem, então, sugerir formas mais apropriadas para que a RPU alcance seu objetivo de melhoria da situação de direitos humanos.

Orientada por essa perspectiva, essa dissertação se insere na linha de estudos que analisa a RPU a partir da participação de atores da sociedade civil. A pesquisa enquadra-se como um estudo de caso sobre atores da sociedade civil brasileiros atuantes na Revisão Periódica Universal. Sendo assim, esse trabalho contribui diretamente para um segmento da literatura sobre RPU que se encontra em estágio de desenvolvimento inicial. Indiretamente, esse estudo também contribui para os segmentos da literatura focados especificamente no Estado brasileiro e nas atuações, participações, percepções e vozes do Sul Global, sendo o primeiro trabalho deste tipo. Considerar a participação desses atores sociais na RPU possibilitará identificar as dinâmicas de colaboração e *network* entre organizações domésticas e, eventualmente, internacionais, de diferentes alcances e capacidades, contribuindo com um mapeamento de redes transnacionais de

*advocacy* em construção e/ou atuantes na RPU a partir do Brasil e do Sul Global. Nesse sentido, este estudo supre também uma lacuna na literatura sobre Revisão Periódica Universal, que é o de analisar a participação social na Revisão a partir de um Estado do Sul Global. Logo, esta investigação contribui para a literatura trazendo *insights* e descrevendo processos de incidência de organizações de um Estado do Sul Global em um dos principais mecanismos da arquitetura internacional de direitos humanos.

#### **4. Participação social na Revisão Periódica Universal: percepções e vozes da sociedade civil**

O foco na participação social na RPU supre uma lacuna na literatura no que se refere à percepção das organizações da sociedade civil quanto as possibilidades e limites da Revisão. A presença de restrições formais quanto à participação de atores sociais na RPU pode ter sido um fator que desestimulou pesquisas com foco na atuação das organizações da sociedade civil nesse mecanismo internacional. Contudo, ao longo dos anos, o que se observou nas dinâmicas da RPU foi justamente um movimento sustentado de demanda por mais oportunidades para participação social nesse mecanismo, assim como formas criativas de viabilizar a participação de um maior número de atores sociais na RPU, independentemente das limitações formais. Para compreender as formas estratégicas pelas quais esses atores atuam na RPU foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto de representantes de dez organizações sociais que já empreenderam atividades ao longo dos três ciclos de Revisão do Brasil no mecanismo internacional.

Retomando a definição apresentada na Introdução, por organizações da sociedade civil ou organizações sociais entendem-se as múltiplas formas de organizações ou associações entre indivíduos e grupos da sociedade civil, nas mais diferentes configurações e graus de formalização perante os ordenamentos jurídicos domésticos e internacionais. Utilizamos os termos genéricos organizações da sociedade civil e/ou atores sociais porque a seleção dos entrevistados nesta investigação científica se orientou pela capacidade desses atores de atuarem na RPU, e não pela sua constituição formal ou identificação enquanto ONG, movimento social ou qualquer outra forma de organização social.

Nesse capítulo, apresentam-se os enquadramentos normativos dados à participação social na RPU, além das principais rotinas práticas nesse mecanismo internacional. Em seguida, são descritas as principais modalidades de participação social apontadas pelas organizações da sociedade civil entrevistadas. Por fim, oferece-se uma apresentação das atividades empreendidas pelo Coletivo RPU Brasil, como forma de destacar as ações estratégicas coletivas desenvolvidas por atores sociais para incidir sobre a RPU.

## **4.1 Enquadramento normativo e rotinas práticas das organizações da sociedade civil na RPU**

Um dos princípios da Revisão Periódica Universal é garantir a participação de partes interessadas, incluindo organizações não-governamentais (ONGs) e instituições nacionais de direitos humanos (A/HRC/RES/5/1, parágrafo 3.m). Conforme previsto na Resolução “*Institution-building of the United Nations Human Rights Council*” (A/HRC/RES/5/1), as atividades permitidas para as organizações da sociedade civil incluem: (i) consultas com o Estado Revisado ao longo do ciclo de Revisão; (ii) envio de informações ao ACNUDH e (iii) participações nas sessões da RPU e do Conselho.

Os Estados são incentivados a realizar consultas amplas com a sociedade civil antes da elaboração do relatório nacional (A/HRC/RES/5/1, parágrafo 15a), no período que o Estado possui para se posicionar sobre as recomendações recebidas e ao longo do processo de implementação das recomendações (A/HRC/DEC/17/119, parágrafo 17). As organizações podem e são incentivadas a participar das consultas públicas para contribuir com a construção de uma narrativa mais aproximada da realidade dos direitos humanos no Estado.

As consultas públicas devem ser realizadas pelos Estados, e, portanto, deveriam ser uma iniciativa desses atores. Todavia, não existem orientações específicas sobre como essas consultas devem ser conduzidas ou mesmo uma forma de monitorar sua realização. Trata-se de uma discricionariedade que cabe ao Estado revisado, podendo este criar processos domésticos de consulta pública e discutir os pormenores de sua realização.

A sociedade civil atua nas consultas questionando as informações oficiais apresentadas pelo Estado e buscando aproximar a retórica do Estado à realidade fática. Além disso, conforme observado durante a pesquisa, no caso do Brasil, as organizações da sociedade civil desempenham outra importante função: a de solicitar a própria realização de consultas. Ou seja, o caso brasileiro demonstra que apesar de os Estados serem incentivados a realizar consultas públicas, nem sempre elas são uma iniciativa espontânea do Estado Revisado.

Outra atividade permitida às organizações da sociedade civil é o envio de relatórios que serão anexados à documentação da RPU. As organizações e outras partes interessadas podem submeter relatórios individuais ou em conjunto com outras

entidades antes da sabatina de um Estado (A/HRC/RES/5/1, parágrafo 15.c) e relatórios de meio período (A/HRC/RES/16/21, parágrafo 8). O primeiro relatório, submetido no início de um ciclo, fornece um panorama geral da situação dos direitos humanos em um Estado e pode trazer avaliações sobre o cumprimento de recomendações recebidas no ciclo anterior. Já o relatório de meio período, submetido cerca de dois anos após a sabatina dos Estados, traz avaliações sobre o cumprimento de recomendações do ciclo vigente.

O envio de relatórios, ao contrário das consultas públicas, são iniciativas que dependem exclusivamente das organizações interessadas em atuar na RPU. As informações submetidas servirão para fornecer uma narrativa alternativa à do Estado sob Revisão e poderão subsidiar recomendações elaboradas pelos Revisores.

As organizações da sociedade civil podem também participar da RPU atendendo às sessões da RPU e do Conselho ao longo de um ciclo de Revisão. Na sessão do Grupo de Trabalho, quando se dá o diálogo interativo de Revisão de um Estado, as organizações podem atender como observadoras (A/HRC/RES/5/1, parágrafo 18c). Na sessão plenária do Conselho, quando o Estado Revisado se posicionará sobre as recomendações recebidas, organizações com status consultivo poderão tecer breves comentários (A/HRC/RES/5/1, parágrafo 31), que serão incluídos no relatório da sessão (A/HRC/PRST/8/1, parágrafo 14).

É possível ainda que organizações da sociedade civil com status consultivo se pronunciem sobre a RPU nas sessões ordinárias do Conselho. Ao longo das sessões que se seguem à sabatina de um Estado, é possível levantar pautas sobre implementação de recomendações, sob o item 6 da agenda destinado à RPU.

As intervenções orais ou escritas possibilitam que a sociedade civil utilize o espaço das sessões ordinárias do Conselho para retomar pautas da RPU, pressione o Estado revisado a se posicionar, e insira o Revisado na agenda internacional. O Instituto de Direitos Humanos (IDDH), representando o Coletivo RPU Brasil, realizou uma intervenção oral na 46ª sessão do Conselho, ocorrida entre 22 de fevereiro e 24 de março de 2021, na qual alertou o Conselho sobre a situação do Brasil durante a pandemia de Covid-19. O relatório relacionava as violações de direitos humanos cometidas ao longo da pandemia com as recomendações recebidas e acatadas pelo Brasil na RPU. Esse tipo de ação constitui uma forma de participar da RPU.

## 4.2. As modalidades de participação na RPU das organizações entrevistadas

Ao longo dos três ciclos já concluídos da Revisão Periódica Universal as organizações da sociedade civil encontraram outras formas de atuar no mecanismo, para além das modalidades formais previstas na Resolução “*Institution-building of the United Nations Human Rights Council*” (A/HRC/RES/5/1). As modalidades de ação informais compõem a estratégia de pressão pública das organizações da sociedade civil e foram aprimoradas conforme acumulavam conhecimento sobre o funcionamento da RPU. Pelo caráter informal dessa participação, foi necessário realizar entrevistas com organizações atuantes na Revisão para coletar dados sobre ações empreendidas.

### 4.2.1 Metodologia

Esse estudo busca trazer novos entendimentos sobre a Revisão Periódica Universal a partir da experiência de participação das organizações da sociedade civil nesse mecanismo internacional de monitoramento dos direitos humanos. Para atingir este objetivo conduzimos entrevistas semiestruturadas junto de representantes de organizações não-governamentais e redes de organizações não-governamentais atuantes no Brasil. A condução das entrevistas foi feita através de um roteiro de perguntas pré-formuladas – encontrado no Anexo 1 do trabalho. As entrevistas, realizadas entre o período de 21 de junho de 2020 a 17 de novembro de 2020 foram gravadas e tiveram duração de cerca de uma hora.

As organizações, as pessoas entrevistadas e as datas das entrevistas encontram-se na tabela abaixo. O critério para a seleção das entidades atuantes e/ou sediadas no Brasil foi haver empreendido alguma atividade na Revisão do Brasil ao longo dos últimos três ciclos da RPU. Por ser este um trabalho exploratório, a amostragem dos casos se deu através da metodologia *snowball sampling* e a seleção das entidades se deu conforme a disponibilidade dos contatos.

Tabela 3 – Dados das Entrevistas

Organização Entrevistada	Representante	Data da Entrevista
--------------------------	---------------	--------------------

Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT)	Anônimo	18/08/2020
Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA)	Clara Alves Silva	30/10/2020
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Andressa Pellanda	27/10/2020
Comitê Latino-americano e do Caribe pelos Direitos da Mulher (CLADEM)	Daniela Rosendo	17/11/2020
Conectas	Gustavo Huppés	29/07/2020
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	Flávio Machado	21/06/2020
Gestos	Cláudio Fernandes	12/08/2020
Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos	Fernanda Lapa	14/08/2020
Justiça Global	Antônio Neto	08/10/2020
Terra de Direitos	Camila Gomes de Lima	27/10/2020

As entrevistas foram transcritas e posteriormente codificadas através do *software* MAXQDA. O software MAXQDA é uma ferramenta que auxilia no desenvolvimento de análises qualitativas e de métodos mistos. Através do recurso de codificação do *software* foi possível identificar elementos comuns dos dados coletados nas e entrevistas e categorizar as ações empreendidas pelas organizações na RPU.

O objetivo das entrevistas foi coletar impressões de organizações da sociedade civil brasileira sobre sua atuação na RPU e compreender quais ações e estratégias foram empreendidas na Revisão. Sendo assim, utilizamos o sistema de codificações do MAXQDA para selecionar os trechos das entrevistas que correspondiam às respostas das perguntas pré-formuladas.

Ao total foram elaboradas 19 códigos, todos listados abaixo. Os códigos “Citação”, “Indicação de documentos” e “Presentes na literatura” foram criados para facilitar a organização da análise dos dados, mas não servem para categorizar as respostas. Os outros 16 foram elaborados com a finalidade de explorar principalmente três macro questões: quais atividades foram empreendidas pelas organizações na RPU; quais oportunidades a RPU dispõe para organizações da sociedade civil; e quais os desafios encontrados para participar do mecanismo.

Esses 16 códigos estão relacionados com as perguntas programadas para as entrevistas e com eventuais tópicos semelhantes abordados pelas pessoas entrevistadas, mas que não constavam no roteiro preparado para a condução das entrevistas. Portanto, os 16 códigos criaram categorias de ação ou estratégias de atuação na RPU e percepções das organizações sobre a atuação doméstica e internacional em se tratando da RPU.

Tabela 4 – Códigos Criados no Software MAXQDA para Análise das Entrevistas

Códigos	Nº de Segmentos Codificados
Ações em Outros Mecanismos da Arquitetura Internacional de Direitos Humanos	25
Atividades Empreendidas na RPU	112
Atores Domésticos Aliados	21
Avaliação sobre a RPU	51
Avaliações sobre Atuação	37
Citação	23
Coletivo RPU Brasil	38
Consultas Públicas no Brasil	12
Desafios para a Participação da Sociedade Civil na RPU	66
Estratégia da Entidade para Atuar na RPU	86
Governo Bolsonaro e RPU	19
Indicação de Documentos*	7
Mudanças de Governo e Impactos na RPU	19
Oportunidades que a RPU Traz para Organizações da Sociedade Civil	35
Paralelos com a Literatura Sistematizada*	2
Percepção de Mudanças com a Criação da RPU	3
Primeiro Contato com a RPU	16
Relatórios da Sociedade Civil	17
Sugestões de Mudanças de Estratégias ou Funcionamento da RPU	15

\* categorias criadas para fins de organização da escrita.

Depois de codificados, os achados das entrevistas foram organizados de acordo com os principais tópicos sobre a atuação das organizações na Revisão do Brasil. Buscamos captar a percepção das entidades sobre o processo da RPU, as ações e estratégias utilizadas, as principais formas de atuação, as oportunidades que a RPU proporciona e os desafios com os quais se depararam. Com essas informações, foi possível avaliar a abertura da RPU para organizações da sociedade civil, quais as principais estratégias de atuação, a percepção das organizações sobre a efetividade do mecanismo, entre outros.

## 4.2.2 Achados das entrevistas

As entrevistas demonstram uma vasta gama de atividades desempenhadas. Cada organização atribui à participação na RPU um peso de acordo com as preferências e estratégias da entidade. Por essa razão, algumas organizações desempenham mais atividades do que outras, criam novas formas de atuação e fazem diferentes usos das informações veiculadas na Revisão.

Tabela 5 - Ações das Organizações da sociedade civil por Etapas dos Ciclos da Revisão Periódica Universal

	Ciclo RPU		
	Preparação	Revisão e adoção das recomendações	Implementação
<b>Principais atividades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração dos relatórios (Estado, Sociedade Civil, ONU)</li> <li>• Processos de consulta pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sessão do Grupo de Trabalho (GT) (diálogo interativo - recomendações são feitas ao Revisado</li> <li>• Sessão Ordinária do Conselho (adoção das recomendações 2 meses depois do GT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envio de Relatórios de meio período</li> <li>• Sessões Ordinárias do Conselho (item 6 da agenda)</li> </ul>
<b>Ações das Organizações da Sociedade Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização (e coleta) de informações</li> <li>• Consultas públicas (relatório nacional e adoção de recomendações)</li> <li>• <i>Lobby</i> com revisores</li> <li>• Participação na pré-sessão (em Genebra, 1 mês antes da sessão do GT)</li> <li>• Realização/Participação de cursos de formação sobre atuação na RPU</li> <li>• Divulgação da RPU</li> <li>• Incidências de Recomendação do Brasil como Revisor</li> <li>• Consultas com a base</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atender as sessões do GT (observadores)</li> <li>• Atender a sessão do Conselho (se tem status consultivo, pode fazer pronunciamentos)</li> <li>• Atender/Organizar eventos paralelos sobre direitos humanos no Brasil</li> <li>• Consultas públicas sobre adoção de recomendações</li> <li>• Assessoria de lideranças de movimentos na RPU</li> <li>• Utilização de recomendações nas incidências doméstica/internacional</li> <li>• Fazer avaliação sobre resultados das recomendações recebidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar (e coletar) informações - Relatório de meio período</li> <li>• Atender as Sessões do Conselho (se tem status consultivo, pode fazer pronunciamentos)</li> <li>• Participar de audiências públicas sobre implementação</li> <li>• Construção de mecanismos de monitoramento da implementação</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

## Envio de relatórios

A principal modalidade de participação social formal na RPU é através do envio de informações sobre o Estado Revisado. Organizações da sociedade civil, com ou sem status consultivo junto ao ECOSOC, e outras partes interessadas, como instituições nacionais de direitos humanos e mecanismos regionais de direitos humanos podem enviar contribuições para a documentação base da RPU. O envio para o ACNUDH acontece cerca de seis meses antes da Revisão de um Estado e o processo é totalmente online.

O envio de relatórios pode ser feito no início de um ciclo de Revisão ou no meio do ciclo, como relatório de meio período. Das organizações entrevistadas, todas enviaram relatórios individuais ou em conjunto com outras organizações em algum momento dos ciclos de Revisão do Brasil.

Tabela 6 - Relatórios Enviados por Organizações da Sociedade Civil nos Três Ciclos de Revisão do Brasil

Ciclo	Nº de Relatórios Individuais	Nº de Relatórios Coletivos	Relatórios das Organizações Entrevistadas		Total de Relatórios da Sociedade Civil
			Individuais	Coletivos	
1º	20	0	3	0	20
2º	21	24	2	16	45
3º	23	27	2	12	50

Fonte: elaborado pela autora.

É possível observar um aumento no número de relatórios enviados por organizações da sociedade civil ao longo dos três ciclos de Revisão do Brasil. Apesar de não ser possível elencar os motivos que justificam esse aumento, alguns fatores podem ser mencionados. O primeiro é o aumento da compreensão do funcionamento da RPU por organizações da sociedade civil já atuantes nos sistemas internacionais de direitos humanos. O segundo é a difusão da RPU, seu funcionamento e formas de participação para a sociedade civil de um número maior de Estados. Esse fator poderia justificar o maior número de envio de relatórios por mais organizações e inclusão de mais entidades domésticas no processo. O último e mais ambicioso fator pode estar relacionado ao aumento da percepção pela sociedade civil da relevância da RPU e das ferramentas para incidência doméstica que o mecanismo oferece.

Relatórios enviados individualmente por uma organização podem conter até cinco páginas, não excedendo 2815 palavras. Documentações adicionais deverão ser encaminhadas como anexo para referência. Submissões realizadas por coalizões podem conter até dez páginas e não devem exceder 5630 palavras.

Para poderem enviar mais informações em um único relatório, as organizações entrevistadas deram preferência para esse tipo de submissão (CAMPANHA; CIMI, JUSTIÇA GLOBAL), como pode ser observado na tabela. Outra justificativa tem como base a estratégia de aumentar a força argumentativa e agregar novas contribuições com base na área de expertise de cada organização (CIMI; CLADEM; CONECTAS; JUSTIÇA GLOBAL). Isso porque as organizações utilizam as informações já coletadas nos trabalhos cotidianos e as enviam para a RPU. Não são feitas coletas de dados exclusivamente para envio de informações à RPU (ABGLT). A estratégia de enviar relatórios em conjunto possibilita expandir o conteúdo do relatório – já que mais organizações contribuirão – e traz mais força política ao documento – já que não é apenas um ator que atesta a veracidade dos fatos contidos no relatório.

Após o recebimento dos relatórios das partes interessadas o ACNUDH elabora uma síntese das informações em um relatório de até dez páginas (A/HRC/RES/5/1). Apesar da limitação no número de páginas, todos os relatórios originais constam como referência ao longo do relatório do ACNUDH. Esse recurso permite que os Estados Revisores que tenham acesso ao compilado de informações das partes interessadas possam acessar os relatórios para adquirir mais informações nos temas de interesse (CAMPANHA).

Outro momento em que a sociedade civil pode submeter informações sobre o Revisado é no meio de um ciclo, no formato de relatório de meio-período. Essa prática não é obrigatória para o Estado sob Revisão nem para as partes interessadas. No caso do Brasil, somente no terceiro ciclo foram enviados relatório de meio-período, tanto estatal quanto da sociedade civil. O relatório da sociedade civil foi submetido pelo Coletivo RPU Brasil e conta com contribuições de 21 organizações da sociedade civil.

### **Participação em consultas públicas com o governo brasileiro**

O processo de consultas públicas pode ocorrer de diferentes formas no interior dos Estados Revisados e também constitui uma modalidade formal de ação. No Brasil as consultas se dão em forma de audiências públicas na Câmara dos Deputados, no

âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, e ocasionalmente na Procuradoria Geral da República.

As audiências contam com representantes de órgãos governamentais, como do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – que substituiu, em 2019, o Ministério de Direitos Humanos – e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Além das próprias organizações da sociedade civil, outros dois órgãos que contam com participação social costumam enviar representantes às audiências, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa<sup>30</sup>.

Os propósitos das audiências variam de acordo com o momento do ciclo da RPU. Audiências para discussão dos relatórios do Estado ocorrem no início e no meio do ciclo, quando o governo apresenta o rascunho de seus relatórios e recebe comentários das organizações da sociedade civil e demais partes interessadas. Outras audiências ocorrem após a sabatina e trazem como pauta discussões sobre quais recomendações o Brasil deve aceitar na RPU, sobre o acompanhamento das recomendações já aceitas e cobrança de posicionamentos do governo sobre os compromissos assumidos na RPU.

Tabela 7 – Audiências Públicas Domésticas Situadas nos Calendários dos Três Ciclos de Revisão do Brasil

Ciclo RPU	Preparação	Revisão e Adoção das Recomendações	Implementação e Monitoramento
1º (2008-2011)	Relatórios Sociedade Civil: nov. 2007	GT: 11 abr. 2008	Relatório de Meio Período (Justiça Global): mar. 2015
	Relatório Brasil: mar. 2008	Sessão do Conselho: 10 jun. 2008	
2º (2012-2016)	Relatório Mecanismos da ONU: mar. 2008	GT: 25 maio 2012	
	Relatórios Sociedade Civil: nov. 2011	Sessão do Conselho: 9 jul. 2012	
	Relatório Brasil: mar. 2012	Audiência Pública sobre Respostas do Brasil às recomendações: 14 nov. 2012	
	Relatório Mecanismos da ONU: mar. 2012		

<sup>30</sup> O Comitê foi criado em 2006 com o objetivo de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira com impactos na proteção e promoção dos direitos em âmbito nacional e internacional. A coalização congrega entidades da sociedade civil e órgãos do Estado – incluindo a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Fonte: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/2012/relatorio-parece-falar-da-suecia-nao-do-brasil2012-diz-pfdc-sobre-documento-do-governo-federal-acerca-da-situacao-dos-direitos-humanos-no-pais>>. Acesso em 22 maio 2021.

<p><b>3º (2017- 2021)</b></p>	<p><b>Audiência Pública sobre Relatório do Brasil: 7 dez. 2016</b></p> <p>Relatórios Sociedade Civil: out. 2016 Relatório Brasifev. 2017 Relatório Mecanismos da ONU: fev. 2017</p>	<p>GT: 5 maio 2017 Sessão do Conselho: 18 jul. 2017</p> <p><b>Audiência Pública para Reforçar o Acolhimento das Recomendações: 9 ago. 2017</b></p>	<p><b>Audiência Pública (plano de monitoramento): 22 maio 2018</b></p> <p><b>Audiência Pública (relatório de meio período do Estado): 28 ago. 2019</b></p> <p>Relatório de Meio Período (Brasil): 2019 Relatório de Meio Período (Coletivo RPU Brasil): 2019 e 2020</p>
---------------------------------------	---	--	---

Fonte: elaborado pela autora.

Em Genebra, as consultas públicas tomam forma de reuniões com representantes da missão do Brasil e podem ser realizadas antes ou depois da sabatina. Nesses momentos a sociedade civil apresenta seus relatórios, levanta pautas a serem trabalhadas pelo Brasil domesticamente, cobra posicionamentos sobre problemáticas locais e sobre compromissos assumidos em outros ciclos da RPU.

Como ressaltado anteriormente, o processo de consulta pública é incentivado pelo ACNUDH, mas não existe obrigatoriedade e nem padrões a serem seguidos. Todas as organizações entrevistadas relataram ter participado em alguma consulta pública com o governo brasileiro, seja no Brasil ou em Genebra. Os relatos demonstraram que o caráter das consultas públicas no Brasil variou conforme as mudanças de governo e isso foi possível devido à discricionariedade que o Estado possui para estabelecer seus processos de consulta pública.

O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa auxiliou na criação de um movimento de diálogo da sociedade civil com a política externa brasileira e essa relação paulatinamente abriu canais de diálogo com o Ministério das Relações Exteriores, com a secretaria especial de direitos humanos e com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (IDDH). Após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT) e o início do governo de Michel Temer (MDB), as organizações relataram um gradual fechamento dos canais institucionais de diálogo com o governo (CAMPANHA; CIMI; CLADEM; GESTOS; JUSTIÇA GLOBAL; TERRA DE

DIREITOS). No atual governo, o processo de consulta pública apresentou algumas particularidades.

Primeiramente, cabe ressaltar que as entrevistas revelaram a incredulidade das organizações da sociedade civil sobre o nível de mentira presente nos relatórios nacionais (ABGLT; CONECTAS; GESTOS; JUSTIÇA GLOBAL; TERRA DE DIREITOS). Essa tendência transpareceu nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro (sem partido). No governo Dilma o Brasil ocultou de seu relatório as tragédias de Brumadinho e Mariana (CONECTAS) e nas preparações iniciais do relatório de meio período na gestão Temer, o Brasil adotou uma postura de dizer que as recomendações estavam sendo cumpridas, enquanto a realidade era outra (CLADEM).

No atual governo, os relatos demonstram aumento no nível de mentira nos relatórios e espanto por parte da sociedade civil (GESTOS). Uma das organizações entrevistadas apontou que na última consulta pública para discussão do relatório de meio período do Brasil (28 ago. 2019), o rascunho “[trouxe] informações descontextualizadas, programas que não existem mais, [...] fala da política de participação social, que não reflete a situação da população LGBT e nossos direitos no Brasil” (ABGLT).

Outra particularidade da atual gestão são os prazos de resposta das organizações da sociedade civil ao rascunho de relatório apresentado pelo governo nas audiências públicas. As consultas públicas antes do início da gestão de Bolsonaro permitiam o envio de respostas das organizações sobre o rascunho do relatório do Estado semanas após a audiência pública. Conforme relatado nas entrevistas, na audiência pública para debater o relatório de meio período do terceiro ciclo (28 ago. 2019) o governo apresentou um documento de aproximadamente 300 páginas e deu um prazo de cinco dias para respostas (CONECTAS).

O curto prazo de resposta na ocasião das consultas trabalha em desfavor do próprio intuito das audiências – a promoção do diálogo entre Estado e sociedade. Ao invés de fomentar a participação social na RPU, a postura do atual governo dificulta a participação desses atores na RPU tendo em vista as dificuldades para analisar e responder um relatório de tamanha dimensão em um prazo tão curto.

Outro relato coletado nas entrevistas apontou que, antes do início da gestão de Bolsonaro, era comum que as organizações da sociedade civil solicitassem reuniões com a embaixadora brasileira em Genebra para discutir temas a serem tratados na RPU

(CIMI). Todavia, esse canal de diálogo foi perdendo relevância devido à postura de ataque aos direitos humanos adotada pelo atual governo.

Uma última característica dos diálogos do atual governo com a sociedade civil é o desafio de lidar com alguns temas de direitos humanos. Diferentemente de outros momentos de diálogo com o Estado brasileiro, existe na gestão Bolsonaro um rechaço por temas que antes não eram tratados assim, como a questão de gênero e temas tocantes aos povos indígenas (TERRA DE DIREITOS).

Essa situação demonstra que, mesmo quando consultas acontecem, pode ser que elas não sejam baseadas em um diálogo com a sociedade civil. Mesmo realizando consultas formalmente, o governo possui abertura para mentir em seus relatórios, selecionar questões a serem incluídas e excluídas, sem considerar os problemas da sociedade e escondendo violações. Reside aí a importância da sociedade civil escrever seus próprios relatórios, tornar violações conhecidas e enquadrar questões por si só, já que o governo, mesmo quando supostamente a consulta, mente e manipula informações para mascarar violações.

Apesar da tentativa governamental de reduzir os canais de diálogo com a sociedade, outras instâncias governamentais adquirem importância e fortalecem o trabalho de pressão por cumprimento de recomendações da RPU. Esses parceiros auxiliam as organizações da sociedade civil a utilizar e até criar novos caminhos para atuar domesticamente quando o assunto é RPU e direitos humanos no geral.

A alternativa tem sido utilizar os espaços de diálogo providos pelo Poder Legislativo para contestar as informações estatais (JUSTIÇA GLOBAL). Apesar do aspecto conservador que caracteriza o Poder Legislativo brasileiro, o diálogo com a sociedade civil tem acontecido por meio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara. Uma das iniciativas da Comissão foi a criação do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal em parceria com o ACNUDH em 2019<sup>31</sup> (TERRA DE DIREITOS). A importância dessa iniciativa é sua capacidade de dar ênfase nas pautas relacionadas à RPU e criar uma interlocução maior de pressão para o cumprimento de recomendações junto ao poder executivo (CAMPANHA).

Outro espaço de diálogo tem sido a Procuradoria Geral de Direitos dos Cidadãos, que tem sido um canal de diálogo entre direitos humanos e política externa

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/o-observatorio-parlamentar>>. Acesso em 20 abr. 2021.

brasileira, em especial quando esteve sob coordenação da procuradora Débora Duprat (ABIA, CIMI, CLADEM; IDDH; GESTOS). Em conjunto, a Procuradoria e a Câmara cobram do poder executivo diálogo com a sociedade civil sobre o acompanhamento dos direitos humanos no Brasil.

Outro aliado no contexto doméstico brasileiro tem sido o Conselho Nacional de Direitos Humanos, um órgão colegiado composto por 11 representantes da sociedade civil e 11 do setor público. O Conselho tem participado ativamente da RPU, sendo inclusive membro do Coletivo RPU Brasil e participado das consultas públicas com o Estado (CONNECTAS).

Apesar das dificuldades que as organizações da sociedade civil encontraram no processo de consultas públicas com o Brasil ao longo dos ciclos da RPU, as entrevistas revelaram que a pressão transnacional exercida pelas organizações gera resultados, observáveis já no curto prazo. Uma avaliação feita por duas organizações entrevistadas é que, após as consultas, o governo tende a fazer alterações no relatório, mudando a abordagem, melhorando a linguagem e inserindo algumas questões (ABIA; CONNECTAS).

Uma intervenção que gerou mudança no relatório nacional para a sabatina de 2017, foi a da Conectas sobre a ausência de menção ao rompimento da Barragem do Rio Doce. A segunda versão do documento oficial veio mencionando o acontecimento (CONNECTAS). Outra intervenção bem sucedida foi a da ABIA. Após fala de intervenção sobre a seção que tratava de política de HIV no relatório de meio período do terceiro ciclo, o texto do relatório do Estadomudou consideravelmente nesse tópico (ABIA).

Um terceiro momento de consulta pública no qual a ação da sociedade civil gerou resultados foi quando o Brasil estava se posicionando sobre as recomendações recebidas em 2017. Nessa ocasião, durante uma consulta pública, diversas organizações fizeram intervenção para que o governo rejeitasse a seguinte recomendação recebida do Vaticano<sup>32</sup>: “Continue protegendo a família natural e o casamento, formado por um marido e uma esposa, como unidade fundamental da sociedade, assim como os não-nascidos”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ao fazer recomendações como observador na RPU, o Vaticano é referido como “*Holy See*” e não “*Vatican*”.

<sup>33</sup> Texto original: “Continue protecting the natural family and marriage, formed by a husband and a wife, as the fundamental unit of society, as well as the unborn”. Disponível em: <<https://upr-info-database.uwazi.io/en/>>. Acesso em 23 jul. 2021.

A recomendação ataca duas categorias temáticas de direitos: os da população LGBT e os direitos sexuais e reprodutivos. A população LGBT é atacada em recomendações como essa por ter suas formas de relacionamento amorosos e suas famílias deslegitimadas por não serem formadas por um homem e uma mulher – cisgêneros. Já o ataque aos direitos sexuais e reprodutivos justifica-se tanto na deslegitimação de outras formas de relação sexual, que não entre um homem e uma mulher, quanto na liberdade para decidir livremente sobre a continuidade de uma gestação.

Impulsionadas por essas justificativas, diversas organizações fizeram intervenção para que o Brasil rejeitasse essa recomendação (CONNECTAS; CIMI). O resultado foi que, quando o Brasil divulgou as recomendações que aceitaria na sessão plenária do Conselho de Direitos Humanos, essa recomendação não foi aceita pelo Estado.

### ***Lobby com Estados Revisores***

A atividade de *lobby* consiste em criar, a partir de conexões entre atores, ações coordenadas para atingir um fim. No caso da RPU o fim desejado pelas organizações da sociedade civil que buscam Estados Revisores são recomendações específicas e bem direcionadas que contemplem as pautas com as quais trabalham. As entrevistas demonstraram que o *lobby* é feito nas pré-sessões em Genebra junto às missões dos Estados e em encontros nas embaixadas localizadas em Brasília com representações diplomáticas.

O objetivo dos encontros com representantes de Estados Revisores é apresentar relatórios informativos e sensibilizá-los sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. As organizações preparam seus relatórios e, muitas vezes, incluem neles recomendações desejáveis dentro de um tema. Como resultado do *lobby*, as entidades esperam que essas recomendações sejam feitas pelos Estados Revisores na RPU do Brasil, já que elas não podem fazê-lo diretamente, dadas as limitações formais quanto à participação das organizações nessa atividade.

O *lobby* é a principal modalidade informal de ação na RPU. Isso porque sugerir recomendações aos Revisores é o mais próximo que as organizações da sociedade civil chegam das recomendações que o Revisado receberá. Ademais, as recomendações são o único resultado palpável que a RPU gera para as organizações da sociedade civil

realizarem pressão pública domesticamente após a sabatina. Ou seja, ao realizarem *lobby* almejando recomendações específicas as organizações buscam um instrumento para subsidiar sua incidência no interior do Estado.

A pré-sessão é um evento organizado pela *UPR-Info* que ocorre em Genebra um mês antes da sabatina e conta com a presença de organizações da sociedade civil e representações dos Estados sob Revisão e Revisores. A pré-sessão tornou-se uma institucionalidade da RPU, mesmo não fazendo parte do processo formal da Revisão, e ocorre em todas as sessões da RPU desde 2012.

Os propósitos da pré-sessão são possibilitar que a sociedade civil contorne os limites da participação permitida na sabatina, oferecer um espaço para as organizações contatem as delegações dos Estados Revisores para realizar *lobby* e facilitar que as delegações tenham acesso às informações sobre direitos humanos no Revisado. Um dos entrevistados descreveu a pré-sessão como “uma sabatina da sociedade civil do Estado que está sendo revisado” na qual a sociedade civil apresenta quais recomendações podem ser feitas (CONNECTAS).

Já a incidência nas embaixadas é feita meses antes da sabatina após a organização selecionar o Estado Revisor alvo do *lobby*. Essa seleção se dá após pesquisa sobre recomendações feitas nos ciclos anteriores e afinidade do Estado com uma pauta específica. Nos dois primeiros ciclos da Revisão do Brasil, os encontros eram feitos individualmente por cada organização interessada. Muitas vezes o contato se dava graças a relações preexistentes entre a organização da sociedade civil e a representação diplomática. A dificuldade nesse tipo de incidência reside no acesso das organizações às embaixadas individualmente, sendo necessário um trabalho intenso de manejo de contatos, o que pode envolver inúmeras trocas de e-mails e considerável número de ligações (ABIA).

Para suprir essa dificuldade, as organizações da sociedade civil brasileira passam a articular coletivamente a incidência de ações sobre as embaixadas. Desde o terceiro ciclo, essa incidência passou a ser coordenada pelo Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) no âmbito do Coletivo RPU Brasil. O IDDH passou a instruir as organizações da sociedade civil sobre o processo da RPU, realizar pesquisas para mapear quais Estados estariam possivelmente interessados em fazer recomendações nas temáticas trabalhadas no Coletivo RPU e organizar encontros com representantes das embaixadas no Brasil.

A potencialidade dos encontros coletivos para realização do *lobby* justifica-se, no fortalecimento da articulação da incidência internacional das organizações (TERRA DE DIREITOS). Essa articulação possibilita a conexão de agendas de diferentes organizações e demonstra ser uma estratégia a ser intensificada no próximo ciclo da RPU do Brasil.

O CLADEM e a Gestos iniciaram a prática de *lobby* no âmbito da RPU a partir do terceiro ciclo com o Coletivo RPU Brasil e a Justiça Global intensificou essa ação coletivamente também no terceiro ciclo. As organizações relataram diversos encontros com embaixadas organizados pelo Coletivo. O CLADEM participou em 2018 de uma reunião na embaixada do Canadá com diversas representações diplomáticas e organizações da sociedade civil para tratar das recomendações do Brasil. Esse encontro tomou forma através do curso de *advocacy* promovido pelo IDDH no âmbito do Coletivo RPU Brasil. Já a Gestos relembra um encontro com a representação União Europeia em Brasília para falar sobre o monitoramento do Brasil e o relatório de meio período do terceiro ciclo.

O *lobby* é uma das principais ferramentas de atuação da Conectas e da Justiça Global na RPU. A estratégia da Conectas é selecionar as principais recomendações desejadas em cada relatório organizado para a RPU e trabalha no *advocacy* junto às representações dos Revisores até que suas principais recomendações sejam acatadas. Um relato da Conectas foi sobre a recomendação da Alemanha sobre violência policial e execuções extrajudiciais, que teve como base as informações fornecidas pela organização em seu relatório intitulado “Tortura Blindada” (CONNECTAS).

As avaliações sobre a efetividade das atividades de *lobby* junto aos Estados Revisores foram variadas. Fernanda Lapa, diretora executiva do IDDH, avaliou positivamente a experiência de articulação coletiva na realização de *lobby*, ressaltando a troca benéfica que essa atividade proporciona. Por um lado, as representações das embaixadas podem realizar um diálogo qualificado com a sociedade civil sobre propostas de recomendações. Por outro, a sociedade civil se interessa nos encontros por eles representarem um canal direto a Revisão do Brasil em Genebra, já que as missões levariam as preocupações das organizações à sabatina (IDDH).

A avaliação da ABIA e do CIMI sobre o *lobby* demonstraram que essa ação traz resultados, mas que a qualidade das recomendações resultantes do *lobby* varia de acordo com os temas tratados. Por qualidade, compreendemos se a recomendação considerou as sugestões das organizações integralmente ou parcialmente e poderá ser usada na

litigância doméstica. O representante da Justiça Global entrevistado sugeriu que a grande maioria das recomendações recebidas pelo Brasil tem influência da incidência das organizações na sociedade civil, seja com seus relatórios ou com a articulação direta com as embaixadas (JUSTIÇA GLOBAL).

A ABIA, uma organização focada nos temas de HIV-Aids, guiou sua atuação na RPU pelo tema de acesso a medicamentos. O resultado do *lobby* foram recomendações generalizadas sobre o direito à saúde, mas a representante da ABIA entrevistada, avaliou que a incidência da ABIA pode ter contribuído para o alto número de recomendações sobre saúde. Apesar da avaliação positiva, foi apontada a dificuldade de inserir temas tão específicos como propriedade intelectual e patentes farmacêuticas na agenda dos Estados Revisores (ABIA).

O CIMI, por outro lado, avaliou os resultados do *lobby* positivamente, citando o fato das recomendações formuladas pela organização no segundo ciclo da RPU do Brasil terem sido citadas integralmente por Suíça, Alemanha e Noruega (CIMI). A estratégia da entidade foi fazer *lobby* com agências financiadoras da instituição e políticos, principalmente da Europa, e agências de cooperação, para que esses atores fizessem incidência junto aos seus Estados por recomendações do CIMI. Além das recomendações citadas na íntegra, a entrevista com o CIMI revelou que outras três recomendações sobre povos indígenas no Brasil nos últimos dois ciclos tiveram conteúdo do informe enviado pela organização (CIMI).

A experiência do CIMI, ao contrário da ABIA, demonstrou que recomendações específicas, apesar de raras, também são feitas. No caso do CIMI, no segundo ciclo a organização realizou incidência sobre a questão da demarcação de terras indígenas dos Guarani-Kaiowá. Como resultado da incidência do CIMI, a Noruega fez a seguinte recomendação ao Brasil: “Concluir processos pendentes de demarcação, em particular relacionados aos Guarani Kaiowa”<sup>34</sup>.

O *lobby* pode ser realizado também com o Estado onde uma organização está sediada, incidindo nas recomendações que este Estado fará como Revisor de outros Estados na RPU. Entidades da sociedade civil brasileira, por exemplo, podem atuar domesticamente propondo ao Estado brasileiro recomendações para outros Revisados. Das organizações entrevistadas, apenas a Conectas realizou esse tipo de ação.

---

<sup>34</sup> Texto original: “Conclude pending demarcation processes, in particular related to the Guarani Kaiowá”. Disponível em: <<https://upr-info-database.uwazi.io/en/>>. Acesso em 23 jul. 2021.

O trabalho da Conectas ocorreu em articulação com duas organizações da sociedade civil dos Estados Unidos: a *American Civil Liberties Union* (ACLU) e o *Washington Office on Latin America* (WOLA). A parceria, cuja data antecede a incidência política na RPU, levou a Conectas a incidir junto ao governo brasileiro por recomendações do Brasil aos Estados Unidos que atendessem as demandas das organizações estadunidenses (CONNECTAS).

Esse tipo de ação coordenada entre organizações de diferentes Estados na RPU fortalece a incidência por recomendações de qualidade. As redes de contato das organizações da sociedade civil de diferentes Estados possibilitam a criação de estratégias que permitam que uma organização faça um trabalho de incidência pela outra de acordo com os recursos e as circunstâncias, como no caso da Conectas. Nesse caso uma organização brasileira que possui acesso aos canais domésticos de diálogo no Brasil em pautas relacionadas à RPU realizou a incidência doméstica que organizações estadunidenses não tiveram alcance para fazer.

### **Organização ou participação em eventos paralelos sobre a situação dos direitos humanos no Brasil na ONU**

Eventos paralelos (*side events*) são outra modalidade informal de ação na RPU. Os eventos paralelos são encontros organizados por entidades que possuem status consultivo na ONU para compartilhamento de informações. Os eventos paralelos para tratar da RPU podem acontecer no período das sessões dos Grupos de Trabalho, quando se dá o diálogo interativo, na semana em que ocorrem as pré-sessões ou ao decorrer das sessões ordinárias do Conselho de Direitos Humanos, quando o Estado Revisado se posiciona sobre as recomendações recebidas.

Das organizações entrevistadas, Campanha e Conectas relataram ter organizado eventos paralelos em Genebra e a Terra de Direitos relatou que esteve presente neste tipo de evento. Os eventos paralelos podem servir como fórum para debater as informações veiculadas nos momentos de diálogo entre os Estados, quando a sociedade civil tem sua participação limitada. É possível utilizar esses espaços para contestar as informações apresentadas pelo Estado sobre a implementação de recomendações recebidas nos ciclos anteriores ou realizar análises sobre as novas recomendações recebidas (CONNECTAS; TERRA DE DIREITOS).

Os eventos paralelos não são eventos oficiais do Conselho de Direitos Humanos e são realizados sob a responsabilidade exclusiva das entidades organizadoras. Apesar de representar uma oportunidade para realização de incidência pela sociedade civil, o fato de não ser um evento oficial da ONU impede que os registros e as documentações circuladas nos eventos paralelos sejam oficializados (CAMPANHA). Isso impede que os registros desses eventos sejam acessados nos sites oficiais das Nações Unidas e, portanto, atinjam um público maior do que o presente nos encontros.

### **Promoção de cursos de formação sobre a RPU**

A Revisão Periódica Universal é um mecanismo novo no sistema de proteção dos direitos humanos da ONU. Muitas organizações da sociedade civil desconhecem o processo de Revisão e as formas que podem atuar no mecanismo. Além disso, a sociedade civil mais ampla, incluindo indivíduos, entidades acadêmicas, e outros possíveis atores interessados, desconhecem até mesmo a existência da RPU. Por essa razão, a realização de cursos de formação sobre o mecanismo foi categorizada como uma ação informal empreendida na RPU. Duas organizações entrevistadas relataram engajamento com este tipo de ação: o IDDH e a Conectas.

O IDDH tem ofertado cursos para organizações da sociedade civil de todas as regiões do Brasil buscando ampliar a participação social na RPU. Inicialmente o IDDH ofertou algumas edições do Curso Avançado em Direitos Humanos (CADH) com foco especial na RPU. O curso já fazia parte dos trabalhos da organização, apenas passou por uma reformulação para atender a necessidade de formação sobre a RPU para organizações que já atuavam em sistemas internacionais de direitos humanos. Para atender esse fim, as edições especiais do CADH sobre RPU foram realizadas em parceria com o ACNUDH. As organizações reunidas pela formação uniram seus esforços para atuar na RPU e formaram o Coletivo RPU Brasil.

Posteriormente, o IDDH formulou um novo curso, ofertado em todas as regiões do Brasil, somente sobre a RPU voltado para organizações que não fazem incidência internacional ou que nunca atuaram na RPU. O curso “*Advocacy*”<sup>35</sup> Internacional em

---

<sup>35</sup> *Advocacy* é um termo em inglês, ainda sem tradução para o português, que engloba ações de pessoas ou grupos em defesa de uma causa. Tem como objetivo influir na formulação e implementação de políticas públicas, pressionando autoridades, formuladores de agenda e tomadores de decisão para discussão e adoção das medidas necessárias para sanar ou atenuar problemas e necessidades existentes na sociedade. Disponível em: <<https://iddh.org.br/curso-de-advocacy/>>. Acesso em 14 abr. 2021.

DH: conhecer, articular e implementar a RPU e os ODS” objetiva tornar conhecida a RPU e as formas de incidência no mecanismo e envolve a elaboração de planos de ação e monitoramento pelas organizações participantes<sup>36</sup>. Uma das atividades realizadas no curso em 2021 foi uma mesa redonda intitulada “*Advocacy* Internacional de Direitos Humanos: Diálogo entre Embaixadas e sociedade civil” para estreitar a comunicação entre Estados Revisores e organizações da sociedade civil atuantes na RPU<sup>37</sup>.

A Conectas, além de apoiar o ACNUDH na realização de cursos de formação para organizações da sociedade civil, promoveu o programa Multiplicadores<sup>38</sup>. A iniciativa contou com formações para estudantes de universidades de 19 estados brasileiros sobre o processo da RPU. Um dos resultados do projeto foi a realização de simulações da RPU nas universidades das candidatas selecionadas.

As atividades de formação são importantes por tornarem a RPU mais conhecida domesticamente, ampliando o acesso de mais organizações da sociedade civil ao mecanismo e tornando o mecanismo mais conhecido. Quanto maior o número de organizações e indivíduos que conhecem a RPU, maiores as chances de aumentar o engajamento social na Revisão. Isso possibilita que mais fontes de informação sejam agregadas na descrição da situação de direitos humanos no Brasil e mais atores se envolvam no processo de monitoramento e pressão doméstica pelo cumprimento das recomendações aceitas pelo Brasil na RPU.

## **Divulgação da RPU**

Outra atividade desempenhada pelas organizações entrevistadas refere-se à divulgação da RPU. Atividades como pautar a imprensa sobre as informações veiculadas na RPU, trabalhar pela divulgação dos informes enviado ao ACNUDH e utilizar canais oficiais das organizações para tornar público eventos e informações sobre a RPU foram mapeadas nas entrevistas. A importância dessa modalidade informal de atuar na RPU justifica-se na criação de conteúdos a serem veiculados domesticamente

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://iddh.org.br/formacao-advocacy-internacional-em-direitos-humanos/>>. Acesso em 14 abr. 2021.

<sup>37</sup> A divulgação do evento está disponível na página do *Instagram* do IDDH no link <[https://www.instagram.com/p/CMk5UamrUyy/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/p/CMk5UamrUyy/?utm_source=ig_web_copy_link)>. Acesso em 14 abr. 2021.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/multiplicadores/>> e <<https://www.conectas.org/noticias/revisao-periodica-universal/>>. Acesso em 14 abr. 2021.

que divulgam tanto a existência da RPU quanto informações para outras organizações realizarem incidência nacional e internacionalmente.

Dentre as organizações entrevistadas, cinco delas utilizam seus perfis em redes sociais com frequência para divulgar informações sobre atividades realizadas no âmbito da RPU. São elas: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CLADEM, Conectas, IDDH e Justiça Global. A atuação da Campanha em se tratando de divulgação da RPU na imprensa merece destaque por ter sido parte da estratégia da organização para divulgar as informações veiculadas em Genebra na sabatina do Brasil.

A Campanha realizou uma cobertura da RPU do Brasil em suas redes sociais como parte da estratégia de impulsionar o debate nacional sobre a performance do Brasil e promover pressão pública nacionalmente (CAMPANHA). Dentre as ações empreendidas estão a cobertura da sessão da sabatina na conta do *Twitter* da organização (@camp\_educacao) e um dossiê sobre as recomendações recebidas na pauta de educação. No site da organização é possível acessar os documentos contendo análises sobre as recomendações recebidas pelo Brasil e sua compatibilidade com os relatórios preparados pela Campanha para a Revisão<sup>39</sup>.

Outra frente de atuação da Campanha dentro da estratégia de mover o debate público sobre o que estava acontecendo na RPU em Genebra está a incidência na imprensa no Brasil<sup>40</sup>. A justificativa para realizar esse tipo de ação foi que, ao contatar a imprensa nacional, os veículos de notícia buscarão outras fontes, que não somente as organizações da sociedade civil, para falarem sobre o assunto em debate (CAMPANHA). Essa pode ser uma forma de questionar o governo pedindo explicações sobre suas ações, gerar pressão doméstica sobre o governo e fomentar o debate público.

Outras organizações concederam entrevistas para jornais brasileiros e são também citadas nas reportagens que fizeram uso dos dados enviados pela Campanha. Dentre as organizações entrevistadas estão a Conectas e a Justiça Global. Outras

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2017/05/16/dossie-especial-revisao-periodica-universal-onu-saiba-como-os-blocos-de-paises-votaram-quaes-foram-as-principais-recomendacoes-sobre-educacao-e-leia-analises-de-especialistas-sobre-as-recomendac/>>. Acesso em 14 abr. 2021.

<sup>40</sup> Algumas reportagens concedidas pela Campanha ou que utilizaram dados enviados pela Campanha para a RPU estão disponíveis nos seguintes links: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/05/na-onu-brasil-cobrado-por-plano-nacional-de-educacao/>>; <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,sabatina-da-onu-vai-denunciar-falta-de-politica-sobre-violencia-contramulher,70001753760>>; <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/onu-cobra-medidas-mais-eficazes-no-combate-violacoes-de-direitos>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1881067-brasil-e-avaliado-pela-onu-no-conselho-de-direitos-humanos.shtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1881067-brasil-e-avaliado-pela-onu-no-conselho-de-direitos-humanos.shtml>>. Acesso em 26 abr. 2021.

organizações citadas são Anistia Internacional, Ação Educativa, Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação e Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança (ANCED).

O Coletivo RPU também utilizou as plataformas de divulgação de notícias domésticas para promover a RPU. No site do Coletivo é possível acessar as reportagens que mencionam a atuação das organizações na RPU e as informações veiculadas na Revisão em Genebra<sup>41</sup>.

### **Realização de consultas com grupos afetados ao longo da Revisão e assessoria à participação de lideranças de movimentos sociais na RPU**

O CIMI é uma organização que trabalha diretamente com grupos afetados, os povos indígenas. A estratégia da organização para atuar na RPU reflete essa característica do CIMI e faz com que a organização se destaque diante das demais entrevistadas nesse tipo de ação.

Antes da Revisão do Brasil a organização relatou ter realizado consultas com a base do movimento indigenista para coletar impressões sobre quais recomendações selecionar para realizar *lobby* com Estados Revisores. Durante a RPU o CIMI assessorou lideranças indígenas de outros Estados – Costa Rica, Nicarágua e Bolívia – interessadas em comparecer nas sessões do Grupo de Trabalho e nas sessões do Conselho.

Para que as lideranças indígenas pudessem fazer uma incidência de qualidade na RPU, a representação do CIMI em Genebra acompanhava, ajudava a liderança com traduções das discussões, repassava as recomendações, avaliava as recomendações que os povos indígenas haviam recebido e ajudava, caso essa liderança quisesse, a preparar uma declaração. Nas sessões do Conselho, o CIMI contou com a contribuição de outras organizações, como a Conectas e a Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (FIAN), que cederam seus espaços de fala para que as lideranças indígenas pudessem fazer declarações.

Ao fim da Revisão do Brasil, a organização passou a estudar formas de fazer com que as informações veiculadas na RPU pudessem chegar aos grupos afetados com os quais o CIMI trabalha. Esse esforço de propagação de informações se materializou

---

<sup>41</sup> Disponível em: <<https://plataformarpu.org.br/publicacoes#coletivo>>. Acesso em 21 abr. de 2021.

nas reuniões com movimentos indígenas, na produção de materiais informativos e no compartilhamento de reportagens relacionadas ao assunto. A estratégia da organização baseia-se na ideia de que os movimentos indígenas sejam protagonistas no processo de efetivação das recomendações recebidas pelo Brasil e que eles possam utilizar as recomendações em suas incidências diárias. Um exemplo de como isso acontece na prática foi a citação de recomendações da RPU por indígenas Guarani do município de Tacuru, no Mato Grosso do Sul, no processo de incidência para solicitar que a instituição do Guarani como segunda língua oficial do município<sup>42</sup>.

### **Construção de mecanismos de monitoramento**

Após se posicionar sobre as recomendações recebidas na RPU, um Estado terá cerca de quatro anos e meio até passar pela sabatina novamente. Nesse período não existem mecanismos institucionais formais na RPU para acompanhar a implementação de recomendações pelo Revisado. Os Estados e a sociedade civil podem enviar relatórios de meio período e os Estados devem endereçar as recomendações recebidas no ciclo anterior no início de um novo.

É permitido ainda que Estados e sociedade civil se pronunciem sobre a implementação nas sessões ordinárias do Conselho sob o item 6 da agenda. Essa estratégia tem sido adotada pela Conectas para cobrar a implementação pelo Estado brasileiro. Desde o terceiro ciclo de RPU do Brasil, a organização relatou ter feito pelo menos duas intervenções nas sessões do Conselho sobre a RPU (CONNECTAS).

O objetivo de criar mecanismos próprios de monitoramento é reunir em uma plataforma ou produto, como um relatório, informações atualizadas sobre a situação dos direitos humanos. As entrevistas revelaram ao menos duas<sup>43</sup> iniciativas que seguem esse propósito, sendo uma delas da sociedade civil e outra estatal.

A primeira é a do Coletivo RPU Brasil. A “Plataforma RPU Brasil”<sup>44</sup> é uma base de dados que abriga as recomendações recebidas pelo Brasil na RPU e informações

---

<sup>42</sup> Em 2010 o município oficializou o Guarani como segunda língua oficial. Mais informações disponíveis em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/05/cidade-em-ms-adota-guarani-como-segunda-lingua-oficial.html>>. Acesso em 11 maio 2021.

<sup>43</sup> O CIMI está construindo uma plataforma que incluirá recomendações da RPU e de outros mecanismos do sistema ONU e do Interamericano (CIMI). Apesar de não estar finalizada, o projeto de criação de uma plataforma como essa indica a existência de uma demanda por mecanismos próprios de monitoramento.

<sup>44</sup> Link para acesso: <<https://plataformarpu.org.br/recomendacoes#recomendacoes>>. Acesso em 8 jun. 2021.

sobre implementação. A ferramenta faz parte do plano de monitoramento das recomendações do Coletivo e é alimentada pelas organizações que o compõem. Seu surgimento justifica-se na necessidade de criação de um mecanismo nacional de monitoramento observada pelas organizações na ausência de um plano nacional de monitoramento (IDDH).

A segunda iniciativa é o “Observatório Parlamentar”<sup>45</sup>, resultado de uma parceria entre a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e o ACNUDH. Atualmente em fase de construção, o objetivo do Observatório é criar uma metodologia de avaliação e monitoramento das recomendações para gerar um relatório do poder legislativo na incorporação e no monitoramento dessas recomendações. Esse é o primeiro observatório do Poder Legislativo a monitorar as recomendações da RPU.

O Observatório Parlamentar e a Plataforma RPU Brasil são iniciativas com propósitos semelhantes e funcionamento diferente. O objetivo de ambas é disponibilizar informações sobre a situação da implementação e facilitar a elaboração de relatórios sobre o Brasil na RPU. Porém, o Observatório Parlamentar busca monitorar a implementação através da realização de audiências públicas temáticas – especialistas, representantes da sociedade civil organizada, autoridades e integrantes de órgãos públicos –, requerimentos de informação e da elaboração de estudos técnicos. O objetivo final é a construção de relatórios temáticos baseados nas discussões e coleta de dados.

Já a Plataforma RPU Brasil consiste em uma plataforma digital com informações sobre implementação e avaliação do grau de implementação submetidas pelas organizações que compõem o Coletivo RPU Brasil. Ou seja, a fonte de informação vem da própria sociedade civil que atua na RPU e avalia o cumprimento de recomendações pelo Brasil.

A construção de mecanismos de monitoramento pela sociedade civil, no caso da Plataforma RPU Brasil, ou em parceria com a sociedade civil, como no Observatório Parlamentar demonstra a importância dessa categoria de atores na RPU. Nesse caso, as organizações desempenham uma função crucial na RPU: criar espaços e mecanismos próprios de monitoramento da implementação de recomendações e/ou atuar em

---

<sup>45</sup> Link para acesso: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu>>. Acesso em 10 jun. 2021.

conjunto na criação de mecanismos estatais. As organizações da sociedade civil desempenham essa função com mais precisão que o Estado, já que possuem expertise na pauta e o processo de coleta de dados faz parte de seus trabalhos cotidianos.

### **4.2.3 Atividades do Coletivo RPU Brasil**

O Coletivo RPU Brasil é uma articulação de trinta e uma organizações da sociedade civil brasileira que atuam na RPU. Criado em 2018, o Coletivo RPU Brasil contava inicialmente com vinte e cinco organizações que acompanhavam a política externa brasileira de direitos humanos na Câmara dos Deputados através do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.

O Comitê, composto por entidades da sociedade civil e do Estado, acompanha a política externa brasileira em todos os temas tocantes aos compromissos internacionais de direitos humanos, incluindo os assumidos na RPU. Todavia, as organizações da sociedade civil que já atuavam na RPU e as que estavam iniciando sua incidência identificaram a necessidade de criar um espaço paralelo para organizar estratégias coletivas para incidir exclusivamente na Revisão (ABIA; IDDH).

Em 2018, com a criação do Coletivo, diversas atividades empreendidas individualmente pelas organizações passaram a compor uma estratégia mais ampla de incidência conjunta (ABIA). Das oito atividades empreendidas na RPU pelas organizações entrevistadas, cinco delas ocorreram no âmbito do Coletivo no terceiro ciclo da RPU do Brasil. A participação das organizações que compõem o Coletivo se dá nas reuniões para formulação de estratégias coletivas de litigância, participação nas – e, por vezes, solicitação das – audiências públicas, colaboração nos relatórios, mobilização e comunicação em torno de eventos e publicações do Coletivo (CAMPANHA).

Nas audiências públicas e nas sessões ordinárias do Conselho, o Coletivo contribuiu com intervenções orais sobre o cumprimento de recomendações de ciclos anteriores. O Coletivo também contribuiu com avaliações sobre o monitoramento da implementação das recomendações recebidas pelo Brasil no terceiro ciclo (2017). O “Relatório de Meio Período: Sociedade Civil, 3º ciclo da RPU”<sup>46</sup> (2019) foi o primeiro relatório coletivo da sociedade civil brasileira. No ano seguinte, o Coletivo organizou um segundo relatório – “Revisão Periódica Universal dos Direitos Humanos no

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://plataformarpu.org.br/publicacoes>>. Acesso em 15 jun. 2021.

Contexto da Covid-19”<sup>47</sup> – para apontar o agravamento da situação dos direitos humanos no Brasil durante a pandemia de Covid-19.

A realização de cursos de formação sobre a RPU para organizações da sociedade civil contribui para que mais organizações comecem a atuar na RPU e reduz o tempo de aprendizado sobre o mecanismo. Organizados pelo IDDH, os cursos para as organizações do Coletivo conciliavam oficinas sobre o funcionamento da RPU com eventuais incidências no Congresso Nacional ou encontros com Revisores para realização de *lobby*. Ou seja, além de aprender sobre a RPU, as atividades do Coletivo proporcionam debates sobre criação de estratégias coletivas de incidência no mecanismo.

Na realização de *lobby* com Revisores, o IDDH coordenou encontros em Brasília entre as organizações do Coletivo e representantes do Canadá e da União Europeia (CLADEM; GESTOS). Os encontros coletivos são relevantes para as organizações como parte de uma estratégia de incidência conjunta e porque o contato com Revisores cria um canal direto até a sabatina que institucionalmente as organizações da sociedade civil não possuem (IDDH). O *lobby* permite que a sociedade civil faça informações sobre os direitos humanos chegarem aos Revisores e cria uma forma de participação mais ativa no mecanismo (TERRA DE DIREITOS).

Adicionalmente, os encontros coletivos têm gerado respostas positivas por parte de representantes de Estados Revisores (IDDH). Isso porque existe interesse na construção de um diálogo qualificado sobre a situação dos direitos humanos *on the ground* e nas sugestões de recomendações contidas nos relatórios da sociedade civil.

Outra ação empreendida pelas organizações enquanto Coletivo RPU Brasil é a de divulgar a Revisão domesticamente. A publicação dos relatórios coletivos, a divulgação dos eventos da sociedade civil e das consultas públicas concernentes à RPU permitem que a RPU seja difundida no Brasil. Essas ações de divulgação colaboram ainda para que a pauta da RPU não seja esquecida no Estado Revisado após passada a sabatina em Genebra, já que a Revisão é pautada periodicamente pelo Coletivo no Brasil.

No que concerne à construção de plataformas de monitoramento sobre a implementação de recomendações da RPU a Plataforma RPU Brasil é uma inovação, tanto em termos de sociedade civil quanto de Estado. No Brasil, a Plataforma RPU é o

---

<sup>47</sup> Idem 18.

único espaço que organiza as recomendações recebidas pelo Brasil e traz informações sobre o andamento da implementação. Esse tipo de ação permite que, não só organizações da sociedade civil, mas também pesquisadoras, formuladores de políticas públicas, Estados Revisores e o próprio governo federal, acessem as avaliações que a sociedade civil fez sobre as recomendações recebidas pelo Brasil.

A ação coletiva na RPU adquiriu relevância por algumas razões. Primeiro, o Coletivo cumpre a função de informar as organizações sobre como atuar na RPU e como aproveitar os resultados do mecanismo. O trabalho em conjunto de organizações com diferentes graus de atuação internacional, em especial na RPU, permite o intercâmbio de expertise entre entidades que estão iniciando sua atuação na RPU e organizações mais familiarizadas com o mecanismo.

Consequentemente, o investimento de tempo para aprendizado sobre o funcionamento da RPU e as formas de incidência eficazes seja reduzido. Para a ABIA e a Gestos, por exemplo, o Coletivo desempenhou um papel fundamental no processo de aprendizado da RPU. Com a orientação do IDDH e das demais organizações integrantes, foi possível compreender mais rapidamente como tornar as estratégias de atuação mais eficazes.

Segundo, a ação coletiva permite organizar encontros estratégicos mais eficazes com representações diplomáticas dos Estados Revisores. Realizar *lobby* por recomendações mais precisas demanda uma pesquisa prévia sobre os alvos da ação, trabalho realizado no âmbito do Coletivo (ABIA). Essa seleção é feita com base no histórico de recomendações dos Revisores, que tende a se repetir ao menos nas temáticas de incidência (CONNECTAS).

Com os alvos selecionados, o Coletivo RPU Brasil realiza encontros com representantes dos Estados Revisores para discutir múltiplas temáticas de direitos humanos. O encontro com uma coalizão de organizações de diferentes localidades e expertise em pautas diversas torna as discussões mais proveitosas, já que em um único encontro é possível ter um panorama geral sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Da mesma forma, os relatórios coletivos permitem uma compreensão ampla sobre o tratamento dos direitos humanos no Brasil.

Em terceiro lugar, o trabalho coletivo torna a RPU uma discussão constante no Brasil, já que as organizações permanecem em constante articulação domesticamente após a sabatina (CIMI). Nas datas próximas à sabatina do Brasil, existe um grande entusiasmo das organizações para participarem do mecanismo e observa-se uma

tendência de que, após a sabatina, essa agenda vá perdendo força (CONNECTAS). Novamente, o Coletivo – e a sociedade civil no geral – são os atores capazes de mobilizar a pressão doméstica por cumprimento das recomendações.

Por fim, o aumento do número de organizações que integram o Coletivo possibilitou um maior intercâmbio de agendas e agregou novas perspectivas sobre o trabalho na RPU (CLADEM). Essa intersecção de organizações e temáticas de direitos humanos possibilita a organização de informações mais detalhadas sobre a situação geral dos direitos humanos em um Estado de dimensões continentais como o Brasil.

Nos dois primeiros ciclos da RPU as organizações entrevistadas relataram ter desempenhado atividades individualmente. A partir do terceiro ciclo, houve uma maior integração desses atores no processo de incidência doméstica, que permitiu que as estratégias de atuação em Genebra também fossem coletivas. As organizações demonstraram interesse em intensificar a incidência através do Coletivo nos próximos ciclos.

A atuação política das organizações da sociedade civil se fortalece na coletividade (CLADEM). Isso porque as informações agregadas em relatórios são ampliadas, é possível criar intersecções entre temas de direitos humanos, estratégias de incidência mais eficazes e manter a pauta na agenda de discussão doméstica.

Esse tipo de participação social coletiva na RPU tem sido incentivado pela UPR-Info, principal organização internacional dedicada à promoção da RPU. Ademais, organizações da sociedade civil de outros Estados têm realizado incidência coletiva na RPU. Exemplos são a Tanzânia, organizada pela *Tanzania Human Rights Defenders Coalition*, e o Quênia, organizado pela *Kenya Stakeholders' Coalition on the UPR*<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Fonte: webinar “*Good Practices for UPR Mid-term Reporting*” realizado pela UPR-Info em 11 de maio de 2021 e atendido pela autora no âmbito do trabalho colaborativo com o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH).

## **5. Desafios e Oportunidades para a Atuação de Organizações da Sociedade Civil do Sul Global na RPU**

Apesar de todos os desafios formais e informais impostos à participação de atores sociais na RPU, a participação das organizações da sociedade civil nesse mecanismo internacional, de fato, acontece. Atuar na RPU é um processo que demanda conhecimento por parte das organizações, disponibilidade de recursos e estratégias de atuação. Administrar esses fatores representa tarefa essencial para reduzir os obstáculos que já fazem parte da institucionalidade da Revisão.

A dimensão política que a revisão por pares carrega impõe alguns desafios para a sociedade civil organizada. Primeiro, recomendações mais incisivas vindas de Estados que possuem divergências ideológicas ou tensões geopolíticas com o Revisado, como entre Brasil e Venezuela, tendem a ser rejeitadas (CAMPANHA). Depois, existe um obstáculo para as organizações conseguirem que os Revisores acatem suas recomendações por tratarem de temas que lhes são sensíveis, como políticas de austeridade. Adicionalmente, existe a possibilidade de o Estado Revisado não querer se comprometer pública ou oficialmente com o cumprimento das recomendações da RPU (CIMI).

Sobre as recomendações existe uma tendência de que elas sejam genéricas, o que torna seu uso mais desafiador para organizações que trabalham temáticas muito específicas. Esse foi o caso da ABIA, que, apesar da incidência na RPU, não conseguiu que nenhum Estado fizesse recomendações ao Brasil sobre o tema de acesso a medicamentos. O caráter genérico das recomendações prejudica a continuidade do trabalho das organizações domesticamente no exercício de pressão pelo cumprimento porque é mais difícil monitorar ou mesmo criar indicadores para monitorar o cumprimento das recomendações (JUSTIÇA GLOBAL).

As recomendações aceitas na RPU precisam tornar-se úteis para a incidência doméstica de organizações e movimentos sociais. Os desafios que acompanham essa necessidade são: tornar as recomendações mais acessíveis para a base e tornar os detentores dos direitos capazes de serem protagonistas de sua efetivação e cobrarem cumprimento (CIMI). As organizações da sociedade civil também ficam encarregadas de criar essa ponte entre as informações veiculadas na RPU e indivíduos brasileiros, o que é mais um desafio para tornar as recomendações da RPU objeto de litigância.

As organizações que trabalham diretamente com a base, tem, portanto, o desafio de criar oportunidades para que o grupo populacional com o qual trabalham consiga acessar a RPU. No caso do CIMI, a busca por inserir lideranças indígenas na RPU fez com que a organização tivesse que credenciar muitas pessoas para participar, já que o status consultivo não é garantido para indivíduos, apenas para organizações. A ABGLT também enfrenta a mesma dificuldade porque a pessoa LGBT que está em situação de violência, ou pessoas que são defensoras e que acompanham essas violências, acabam não percebendo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos importante, e um mecanismo útil na sua atuação (ABGLT).

Outra dificuldade sobre as recomendações é que as organizações não podem fazê-las diretamente ao Estado (CIMI; Conectas). Existe um processo longo para organizações interessadas conseguirem recomendações na sua área temática realizarem *lobby* e produzirem relatórios sobre seus temas. Por vezes, existe o risco de esse esforço não resultar em recomendações que serão úteis na incidência doméstica.

Cabe ainda apontar que a RPU é um mecanismo no qual a incidência não gera resultados palpáveis, capazes de orientar a avaliação das organizações sobre o resultado de suas estratégias (TERRA DE DIREITOS). Os resultados das ações na RPU podem ser pequenos perto da análise dos gastos de recurso investidos para atuar no mecanismo.

As organizações atuantes na RPU enfrentam ainda um desafio orçamentário (ABGLT; CAMPANHA; CLADEM; TERRA DE DIREITOS). Das atividades que as organizações desempenham no mecanismo, grande parte delas exige deslocamento físico até Brasília ou Genebra. O acesso às embaixadas para realizar *lobby* em Brasília ou em Genebra é complexo e demanda tempo e recursos escassos das organizações (ABIA; CONECTAS).

Até mesmo dentro do Brasil, existem diferentes graus de dificuldades das organizações para chegar nesses espaços de incidência. Entidades localizadas em estados mais longes do Distrito Federal têm que dispender uma quantidade de recursos financeiros e de tempo muito maior para conseguir fazer incidência do que uma mais próxima de Brasília, por exemplo (TERRA DE DIREITOS). Soma-se a esse custo de deslocamento o custo para estadia e alimentação, demandas altamente significativas em se tratando da estadia em Genebra (CAMPANHA).

Além da distância geográfica, existe uma distância simbólica para a sociedade civil acessar espaços internacionais de proteção dos direitos humanos como a RPU. É necessário compreender o funcionamento do sistema ONU e entender as estratégias de

atuação que cada espaço demanda (CAMPANHA; ABGLT). Entidades com menos experiência contam com as mais experientes, como a Conectas, para aprender (CAMPANHA).

A distância simbólica pode ser responsável por um protagonismo nesses espaços de trazer com mais *expertise* em atuação internacional em prejuízo das que não tem (ABIA). Essas dificuldades acabam gerando um déficit de representatividade na RPU. Foi buscando superar esse desafio, que o IDHH iniciou um processo de expansão das organizações atuantes no Coletivo RPU Brasil e de capacitação regional para organizações interessadas em atuar na RPU.

Para organizações maiores já atuantes na RPU, como a Conectas e o IDDH, existe o desafio de auxiliar outras organizações a entenderem o mecanismo antes de poder realizar trabalhos conjuntos com elas. Dependendo da organização, é necessário um trabalho explicativo prévio sobre o funcionamento da RPU e até mesmo da utilidade que o sistema internacional pode ter no desempenho de suas atividades cotidianas (CONNECTAS; IDDH; TERRA DE DIREITOS). Organizações mais experientes acabam enfrentando o desafio de criar pontes e diálogo entre organizações da base com o sistema internacional e incentivar a participação mais diversa possível na RPU.

Apesar de notado pelas organizações entrevistadas o valor da atuação coletiva na RPU, existe um desafio para realizar esse tipo de trabalho. O grande número de organizações atuantes no Coletivo RPU Brasil expande a agenda temática de discussão, mas também coloca em contato entidades com expertises e prioridades diferentes (ABIA). Essa variedade faz com que exista um desafio metodológico de organização para os trabalhos do Coletivo que atenda os objetivos de todas as organizações.

Ademais, participar da RPU coloca as organizações frente a choques culturais que vão desde a forma de lidar com o frio em Genebra e as línguas oficiais da organização – que não inclui o português. Representantes de organizações de regiões não acostumadas com o clima frio da Europa já tiveram que enfrentar o clima frio sem roupas adequadas para as temperaturas, o que aumenta ainda mais a dificuldade financeira de atuar no mecanismo, já que são necessários recursos para adquirir vestimenta adequada (CAMPANHA).

Quanto à linguagem, a RPU possui uma linguagem muito própria que demanda um conhecimento prévio sobre o funcionamento do mecanismo (ABIA). O site da ONU onde as organizações têm que submeter informações, os relatórios enviados pela sociedade civil, as informações sobre prazos e formas de atuar na RPU também se

encontram em outra língua que não o português. Tudo isso dificulta o acesso ao mecanismo por organizações de um Estado cuja língua oficial do Estado não é uma língua oficial da ONU e faz com que o acesso de organizações menores e que fazem trabalhos junto à base somente tenha sido possível coletivamente (CLADEM; ABIA). É importante que a linguagem não seja uma barreira para a atuação internacional porque ela influencia até mesmo a relevância das informações submetidas e a capacidade de comunicação presencialmente (ABIA; CAMPANHA; TERRA DE DIREITOS).

Ainda sobre a pauta orçamentária, a incidência internacional das organizações da sociedade civil depende tanto da equipe e quanto da estabilidade financeira da entidade. Atuar na RPU individualmente ou através do Coletivo RPU Brasil demanda uma estrutura de equipe encarregada pela atuação internacional, com tempo e dedicação para esse tipo de incidência (ABIA; JUSTIÇA GLOBAL). Organizações que não atuam internacionalmente têm dificuldade de atuar na RPU porque lidam com urgências próprias e, dadas as condições de trabalho e atuação, possuem alto acúmulo de trabalho (CLADEM). Financeiramente, essa atuação pode gerar custos que organizações menores ou que atuam apenas domesticamente não podem bancar.

Existem atividades que somente organizações com status consultivo podem empreender na RPU. A dificuldade que isso gera para a participação social na RPU é que a obtenção do status consultivo é um processo longo e complexo. São exigidas inúmeras comprovações e documentos no processo de solicitação de cadastro que também exigem tempo e equipe disponíveis (CAMPANHA; ABIA). Além disso, os critérios para definir quais organizações obterão status consultivo não são claros e o tempo de resposta após a solicitação pode chegar até dois anos. A solução tem sido contar com o apoio de organizações que já possuem status consultivo para cadastrar pessoas de outras organizações sem status para atuarem na RPU (CAMPANHA).

Outro tipo de dificuldade das organizações atuantes na RPU é gerar engajamento com os conteúdos veiculados sobre o mecanismo domesticamente. A dificuldade reside em expandir o alcance da Revisão para além das organizações que trabalham com *advocacy* internacional, movimentos sociais e pessoas das áreas de Relações Internacionais e Direito já familiarizadas com o sistema de proteção internacional de direitos humanos (ABIA).

Além dos desafios citados, a participação da sociedade civil brasileira na RPU encontrou novos obstáculos no governo Bolsonaro. A eleição do atual presidente inaugurou no Brasil um momento de retrocessos e ataques aos direitos humanos. Esse

contexto faz com que as organizações da sociedade civil que trabalham com direitos humanos precisem criar estratégias para barrar os retrocessos, o que as impede de buscar avanços na pauta domesticamente (IDDH; CIMI). Além disso, as demandas e urgências que as organizações precisam lidar frente aos ataques do governo, dificulta a disponibilidade dessas entidades para irem até Brasília fazer incidência sobre a RPU e estarem presentes e atuantes em Genebra (ABIA).

A conjuntura gera uma dificuldade adicional para atuar na RPU, que é o próprio Estado buscando dificultar a participação social (JUSTIÇA GLOBAL). A atuação internacional do atual governo também mudou em muitos aspectos comparada com o histórico brasileiro de atuação na esfera internacional (TERRA DE DIREITOS). Domesticamente isso se reflete na forma como o Estado insere as organizações da sociedade civil em suas ações externas. No caso da RPU, por exemplo, a investida do Estado contra a contribuição da sociedade civil no mecanismo transpareceu nas dinâmicas das audiências públicas, com espaço de tempo reduzido para a sociedade civil se posicionar sobre os rascunhos de relatórios do Estado (CONNECTAS; TERRA DE DIREITOS).

Para muitos atores da sociedade civil, apesar de todos os desafios para participar da RPU, o mecanismo continua sendo uma peça chave no sistema ONU de direitos humanos e recebe dedicação das organizações (CONNECTAS). A análise documental e das entrevistas realizadas para este trabalho demonstraram que existem diversas formas participação social na RPU, mesmo que não seja formalmente. O espaço para atuar na RPU é um espaço a ser conquistado e não existe domesticamente garantia de participação da sociedade civil nos processos de consulta pública ou monitoramento da implementação de recomendações.

Apesar dos desafios encontrados para atuar na RPU, as organizações entrevistadas demonstraram entusiasmo em participar do mecanismo nos próximos ciclos de Revisão do Brasil. Isso porque, primeiro, a RPU é um dos principais mecanismos de direitos humanos da maior organização internacional do mundo. Segundo, as organizações participam porque a RPU lhes provê oportunidades para realizar *advocacy* e buscar efetivação dos direitos humanos em seus Estados.

Uma das formas pela qual a sociedade civil pode atuar na RPU é através do envio de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no interior dos Estados. As informações submetidas à RPU são públicas e todos os Estados Revisores podem acessá-las. Esse processo de tornar público os relatórios das organizações da sociedade

civil e de incentivar os Revisores a utilizá-los como possíveis fontes de recomendação auxilia os processos de incidência doméstica (CAMPANHA). É importante para o *advocacy* que outros países escutem as recomendações da sociedade civil sobre como um estado está violando direitos.

A RPU auxilia nesse processo porque as informações veiculadas no mecanismo entram no radar oficial da ONU e é criado um registro oficial sobre as inúmeras violações cometidas pelos Estados revisados através dos relatórios da sociedade civil. Esses relatórios são uma forma de contestar as narrativas estatais que não correspondem a real situação dos direitos humanos em um Estado. Eles também são uma oportunidade que a RPU traz para que organizações se tornem hábeis e capazes de usar dados e evidências para contestar a retórica discrepante da realidade construída pelos Estados sob Revisão (GESTOS; TERRA DE DIREITOS).

Já nas recomendações, ficam registrados os compromissos voluntariamente assumidos pelo Brasil. Esse tipo de ação possibilitada pela RPU é muito importante porque se torna uma fonte de informação a ser incluída nas ações de incidência doméstica e internacional no exercício de pressão por efetivação dos direitos humanos e contestação do descumprimento dos compromissos internacionais assumidos (JUSTIÇA GLOBAL). Além disso, a participação em espaços internacionais exige das organizações da sociedade civil um trabalho contínuo de obtenção e tratamento de dados, de relatórios que contribui para a atuação doméstica (ABGLT; TERRA DE DIREITOS).

As organizações da sociedade civil também podem atuar na RPU através das pré-sessões e eventos paralelos em Genebra. Esses momentos são dedicados à participação da sociedade civil na Revisão e configuram uma oportunidade de ação no mecanismo (CAMPANHA). Em comparação com outros mecanismos internacionais nos quais a sociedade civil tem tempo limitado de fala em sessões ou não tem um espaço público para divulgar os dados coletados sobre um Estado, a RPU dá um passo a mais. Isso porque na RPU os documentos enviados pela sociedade civil são levados em consideração, são anexados ao compilado elaborado pelo ACNUDH e as missões dos países tem acesso as informações fornecidas por atores da sociedade civil. No fórum político de alto nível para monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>49</sup>, por exemplo, a sociedade civil tem cinco minutos para falar sobre

---

<sup>49</sup> O Fórum Político de Alto Nível ocorre todos os anos. Em 2019 a Campanha Global pelo Direito à Educação era a organização responsável pela fala da sociedade civil no tocante ao ODS 4, sobre

a situação mundial de um terminado ODS. As informações sobre cada Estado não são mencionadas publicamente e não existe, como na RPU, uma fonte oficial de informações onde os Estados podem acessar dados sobre seus pares em uma determinada temática (CAMPANHA).

A RPU também disponibiliza para a sociedade civil a oportunidade de estreitar laços com outros Estados no monitoramento dos direitos humanos e de gerar solidariedade internacional, em especial em momentos de retrocessos na pauta dos direitos humanos (CLADEM). O contexto da fala foi que após a eleição de Jair Bolsonaro e com o alerta internacional sobre o tratamento dos direitos humanos no Brasil a RPU proporciona um espaço de diálogo sobre a situação doméstica. O contato com os Revisores permite que a sociedade civil os sensibilize sobre as violações domésticas e gere recomendações úteis para a incidência doméstica.

O contato com as embaixadas para o *lobby* por recomendações na RPU torna-se também uma oportunidade de pautar outras questões da área de atuação das organizações, que não apenas relacionadas a RPU. A ABIA, por exemplo, no contato com as embaixadas do Egito e da Índia, aproveitou a oportunidade para iniciar um diálogo mais amplo sobre o sistema de propriedade intelectual, tema prioritário da organização (ABIA). O contato e articulação combinada com embaixadas e representações diplomáticas representa, portanto, uma oportunidade de iniciar contatos para atividades futuras em associação com esses atores (JUSTIÇA GLOBAL). Em outras palavras, é possível que a sociedade civil encontre, através da RPU, outros atores capazes de auxiliá-la no monitoramento e litigância dentro de um Estado. O diálogo entre esses diferentes atores permite avaliar que a RPU proporciona um espaço capaz de criar condições para o exercício de pressão pública e pressão pelos pares com objetivos comuns.

O diálogo no âmbito da RPU ocorre entre atores da sociedade civil doméstica e entre Estados Revisores, mas também entre as próprias entidades da sociedade civil de um Estado. O trabalho coletivo em torno da RPU no caso brasileiro possibilita analisar o mecanismo como um espaço de convergência da sociedade civil. Isso porque o mecanismo impulsiona as entidades a tratar temáticas diversas, inter-relacionando-as, e

---

Educação. O encontro específico da temática, cuja duração era de três horas, contava com apenas cinco minutos de fala da sociedade civil e, esperava-se, que neste tempo fosse possível falar sobre a situação da educação global. Além desse tipo de participação, é possível que as organizações da sociedade civil preparem seus relatórios para o evento, mas não existe um espaço específico dedicado a eles. A avaliação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi de que o encontro permite uma participação social bastante limitada e que, em comparação com a RPU.

amplia o olhar das organizações e proporciona interseccionalidade e amplitude de seus trabalhos individuais (CLADEM, TERRA DE DIREITOS). Comparando a RPU com os outros mecanismos de direitos humanos da ONU, como os Procedimentos Especiais, a sabatina se destaca por ser uma ferramenta que possibilita a união de pautas e agendas (IDDH).

No contexto de conservadorismo e ataque às pautas de direitos humanos do atual governo brasileiro, a RPU traz a oportunidade de aprofundar articulações com outras organizações da sociedade civil no acompanhamento dos ciclos da Revisão (IDDH). A atuação em rede e a articulação entre diversos atores da sociedade civil organizada permite que a pressão pública seja estrategicamente formulada para atender demandas diversas e consiga afetar as decisões políticas domésticas com maior eficácia.

Em se tratando da atuação coletiva na RPU os diálogos no âmbito do Coletivo RPU Brasil possibilitaram a criação de um espaço de ajuda coletiva relacionado às pautas internacionais dos sistemas ONU e Interamericano. A atuação coletiva possibilitou que organizações com mais *expertise* em atuação internacional auxiliasse organizações menores no tratamento de questões não relacionadas à RPU (ABIA; CIMI). Essa dinâmica de trocas de experiência e atuação conjunta na RPU cria oportunidades para que organizações menores e iniciantes na incidência internacional encontrem ajuda de organizações mais experientes. Ou seja, a própria conformação de redes entre organizações da sociedade civil e aliados da pauta dos direitos humanos é uma oportunidade criada pela RPU (CIMI).

O aprendizado sobre *lobby*, organização de relatórios e articulação coletiva entre organizações da sociedade civil possibilita dizer que a RPU traz oportunidades de capacitação interna das organizações. Isso porque o aprendizado adquirido na participação coletiva na RPU permite às organizações aprender formas de incidência novas que serão utilizadas em outros espaços posteriormente (ABIA).

O fato de a RPU ser mandatária para todos os Estados garante que em ao menos um espaço a sociedade civil poderá atuar e denunciar internacionalmente a situação do Brasil. Isso possibilita que o mecanismo seja um espaço para realizar pressão doméstica (ABGLT). No Fórum Político de Alto Nível, por exemplo, cada Estado pode se candidatar à avaliação, mas esse processo não é obrigatório. As organizações da sociedade civil não possuem, portanto, espaço para divulgar informações concernentes aos ODS naquele Estado que não se dispõem a passar por uma avaliação. Já na RPU,

todos os Estados passarão por uma sabatina periodicamente e a sociedade civil tem seu espaço para submissão de informações garantido em todos os ciclos (CAMPANHA).

## Considerações Finais

O presente estudo permitiu compreender que a participação social na RPU impulsiona uma maior efetividade do mecanismo. As organizações sociais cumprem um papel que as normas e mecanismos internacionais não fazem, que é a capacitação de novos atores para a incidência nesses espaços, o fornecimento de informações, a criação de novos canais de atuação e o monitoramento e pressão por cumprimento de normas. Esse papel permite argumentar que a falta de *enforcement* dos mecanismos internacionais é parcialmente suprida pelo trabalho das organizações da sociedade civil atuantes nas temáticas de direitos humanos.

O caso da participação social na RPU, com foco na Revisão de um Estado do Sul Global, permitiu identificar a relevância das organizações da sociedade civil para tornar o mecanismo útil. Através de modalidades de ação informais, as entidades da sociedade civil contornaram as limitações institucionais da RPU e expandiram as formas de utilizar o espaço e as recomendações da Revisão para pressionar os Estados por mudanças comportamentais.

Sendo assim, o presente trabalho corrobora com o pressuposto da literatura transnacionalismo e atuação internacional de organizações sociais sobre a relevância da participação social em mecanismos internacionais de direitos humanos. Todavia, boa parte da literatura que mede ou questiona a efetividade dos mecanismos internacionais de direitos humanos e o impacto das normas no comportamento dos Estados é rivalizada. O tipo de achados resultantes das entrevistas expandiu a compreensão sobre os meios a RPU provê para gerar cumprimento. Apesar das limitações institucionais à participação social, as organizações da sociedade civil criam formas de atuar nos mecanismos internacionais que modificam e ressignificam as percepções sobre a efetividade desses mecanismos.

As organizações sociais atuam na RPU não só enviando relatórios e participando de consultas públicas, como a documentação constitutiva do mecanismo prevê. Apesar das dificuldades para atuar na Revisão, novos canais de ação foram criados pelas próprias organizações e continuam em expansão. Esses canais demonstram que as organizações da sociedade civil fazem parte de todo o ciclo da Revisão e, em cada etapa desempenham ações indispensáveis para uma maior efetividade do mecanismo.

Olhar sob a perspectiva das organizações sociais demonstrou que esses atores criam formas de contornar as limitações institucionais da participação social na RPU e contribuiu para tornar mais robusta a literatura sobre atuação de entidades sociais da RPU. Estudos que consideram apenas fontes documentais para avaliar a abertura da RPU para a participação social, como o de Lilliebjerg (2008), podem levar a resultados pessimistas. Isso porque apenas consideram as modalidades de ação formais permitidas na documentação de criação da RPU (LILLIEBJERG, 2008) ou a compatibilidade das recomendações e os relatórios da sociedade civil, focando em apenas um tipo de participação para medir a efetividade da atuação social ou a abertura da RPU para esses atores (MOSS, 2010; BAIRD, 2015).

A realização de entrevistas com organizações atuantes na RPU coloca em debate as próprias normas internacionais e a leitura que fazemos delas. A utilização desse método encontra paralelo com outros estudos sobre a RPU, como os de Carraro (2017), Carraro e Jongen (2018) e Carraro, Conzelmann e Jongen (2019). A validade dessa escolha justifica-se no argumento de que o olhar exclusivo aos limites institucionais que a análise documental impõe passam a ideia de que, pelo caráter não vinculante das recomendações da RPU e da participação social “limitada”, o mecanismo não é eficiente. Os achados das entrevistas, por outro lado, indicam que a realização dos direitos humanos não deve ser atribuída à força normativa ou às decisões e compromissos internacionais. Apesar da relevância desses fatores, é preciso olhar essas decisões e o reconhecimento de violações presentes nas recomendações da RPU como um meio para realização de pressão pública e pelos pares ou de rearticulações de estratégias de incidência existentes.

Da literatura sobre Revisão Periódica Universal revisada, esta investigação proveu insumos que corroboram com algumas obras mapeadas. O trabalho de Alston (2006), que data do momento de criação da RPU, indicava que o mecanismo deveria ser baseado em um fluxo confiável de informações, garantir espaço às informações advindas das demais instâncias de direitos humanos da ONU e gerasse recomendações específicas, bem formuladas e factíveis. Os achados desta dissertação permitiram identificar que os pontos indicados por Alston encontram-se em funcionamento na Revisão e passam por melhorias a cada novo ciclo. O fluxo de informações, tanto de atores da sociedade civil, quanto dos Revisados tem aumentado e se evidencia tanto no aumento do número de relatórios da sociedade civil quanto dos relatórios de meio-período – do Estado e demais partes interessadas.

A presente investigação dialoga com os resultados da pesquisa de Carraro, Conzelmann e Jongen (2019), que apontam que a RPU é um mecanismo capaz de organizar pressão sobre os Revisados. Como identificado nas entrevistas, as informações veiculadas na RPU proveem ferramentas para que atores sociais cobrem do Estado posicionamento sobre a implementação de recomendações. A investigação ainda avança nesta descoberta ao apontar que a RPU fomenta a criação de redes de atores sociais para melhorarem suas capacidades de monitoramento e fornecimento de informações sobre as ações do Revisado. Nesse sentido, a pesquisa corrobora o argumento de Domínguez-Redondo (2012) de que a Revisão pode resultar em novas obrigações vinculantes, já que os compromissos assumidos na RPU serão cobrados domesticamente após a sabatina.

Por outro lado, os insumos desta dissertação contrapõem a hipótese de Jane K. Cowan e Julie Billaud (2015) de que a RPU contribui para o silenciamento de vozes do Sul Global. As entrevistas com organizações atuantes na Revisão do Brasil demonstraram um grande engajamento dessas organizações com a RPU e com o monitoramento da implementação domesticamente. Ao contrário do indicado pelas autoras, as vozes do Sul Global também ajudam a construir uma narrativa na RPU.

As entrevistas indicaram ainda uma tendência à atuação coletiva na RPU advinda da percepção de que a interseccionalidade temática e o compartilhamento de experiências permite um maior aproveitamento da incidência na RPU. A incidência conjunta fortalece a força política da documentação e dos encontros para realização de *lobby* com Estados Revisores. Essas ações impulsionam uma melhoria na qualidade das recomendações recebidas pelos Revisados que, por sua vez, servirão como ferramentas para pressão doméstica e internacional a favor do cumprimento dos direitos humanos.

Ademais, a ação em rede na RPU mobiliza novas formas de monitorar os direitos humanos. Vale lembrar que uma das dificuldades no monitoramento dos direitos humanos é mensurar a implementação de direitos que se relacionam. Ou seja, o cumprimento de uma categoria de direitos não resulta no cumprimento automático de outra. Sendo assim, a atuação coletiva, que reúne o trabalho de organizações com *expertise* em pautas diferentes, permite um monitoramento mais amplo dos direitos humanos em um Estado.

Com relação ao ramo de estudos sobre RPU, a investigação traz uma revisão sistemática sobre a literatura e a organiza em correntes de pesquisa. Dentre as ramificações identificadas, a pesquisa endossa o grupo escasso de estudos sobre

participação social no mecanismo. O foco nas organizações sociais atuantes na RPU do Brasil representa também um esforço inédito de pesquisa sobre participação social com foco no Estado brasileiro e, de forma mais ampla, sobre o grupo de Estados do Sul Global na RPU.

Ao trazer as vozes e percepções de organizações do Sul Global, a especialidade da temática pode gerar contribuições sobre um grupo maior de Estados do Sul Global. A atenção aos Estados do Sul Global na RPU pode, por sua vez, gerar generalizações sobre a atuação internacional em direitos humanos das organizações da sociedade civil destes Estados. Essa possibilidade de pesquisa pode resultar em conclusões sobre a atuação na RPU e, possivelmente, em outros mecanismos da arquitetura protetiva.

Ademais, os insumos da pesquisa potencializem comparações com a participação social de organizações de Estados do Sul e do Norte Global. É possível se questionar, neste sentido, se existe uma predominância de organizações interacionais na RPU dos dois grupos de Estados ou se o número de organizações atuantes nos Estados do Sul e do Norte são discrepantes se considerado o número de organizações existentes em cada um.

É possível também fazer comparações entre as ações das organizações sociais em Estados governados por representantes mais ou menos afeitos às pautas de direitos humanos. Esse tipo de pergunta pode gerar contribuições sobre os desafios e/ou oportunidades que a sociedade civil enxerga na RPU em cada contexto governamental.

A tendência da atuação coletiva identificada no caso brasileiro pode também sugerir uma pesquisa sobre esse tipo de ação em outros Estados. Neste caminho seria possível se perguntar em quais Estados a atuação em rede na RPU está em expansão; se os Estados onde isso acontece são do Sul ou do Norte Global; quais as consequências que a ação em rede traz, se existe seletividade das temáticas, se o grupo busca incluir organizações da base, entre outros.

## Referências

ABASHIDZE, K.; ADU, N. The second Universal Periodic Review of the Russian Federation. **RUDN Journal of Law**, v. 4, p. 268-272, 2013.

ABEBE, A. M. Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council. **Human Rights Law Review**, v. 9, n. 1, p. 1-35, 2009. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngn043>

ALFREDSSON, G. et al. (Eds.). **International Human Rights Monitoring Mechanisms: essays in honor of Jakob Th. Möller**. 2ª. ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, v. 35, 2009. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004162365.i-728>

ALSTON, P. Reconceiving the UN human rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council. **Melb. J. Int'l L**, v. 7, n. 1, p. 185-224, 2006. <https://doi.org/10.2139/ssrn.907471>

ANNONI, D.; SANTOS, J. P. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Revisão Periódica Universal: o que mudou no Brasil em matéria de política pública de segurança para o sistema prisional após dois ciclos de monitoramento? **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, n. 1, p. 22-39, 2015.

BAEHR, P. R. **Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations**. Londres: Palgrave Macmillan, 2009. <https://doi.org/10.1057/9780230233706>

BAIRD, N. The Role of International Non-Governmental Organisations in the Universal Periodic Review of Pacific Island States: Can 'Doing Good' Be Done Better? **Melbourne Journal of International Law**, v. 16, n. 2, p. 1-37, 2015.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council. 8 ago. 2006. **Congressional Research Service**. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CARRARO, V. The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization? **Human Rights Quarterly**, 39, n. 4, 2017. 943-970. <https://doi.org/10.1353/hrq.2017.0055>

CARRARO, V.; CONZELMANN, T.; JONGEN, H. Fears of peers? Explaining peer and public shaming in global governance. **Cooperation and Conflict**, v. 54, n. 3, p. 335-355, 2019. <https://doi.org/10.1177/0010836718816729>

CARRARO, V.; JONGEN, H. Leaving the doors open or keeping them closed? The impact of transparency on the authority of peer reviews in international organizations. **Global Governance**, v. 24, n. 4, p. 615-635, 2018.

<https://doi.org/10.1163/19426720-02404008>

CHOW, J. T. North Korea's participation in the Universal Periodic Review of Human Rights. **Australian Journal of International Affairs**, v. 71, n. 2, p. 146-163, 2017. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1241978>

COCHRANE, L.; MCNEILLY, K. The United Kingdom, the United Nations Human Rights Council and the first cycle of the Universal Periodic Review. **The International Journal of Human Rights**, v. 17, n. 1, p. 152-177, 2013. <https://doi.org/10.1080/13642987.2012.720571>

COWAN, J. K.; BILLAUD, J. Between learning and schooling: the politics of human rights monitoring at the Universal Periodic Review. **Third World Quarterly**, 36, n. 6, 2015. 1175-1190. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1047202>

COWELL, F.; MILON, A. Decriminalisation of Sexual Orientation through the Universal Periodic Review. **Human Rights Law Review**, v. 12, n. 2, p. 341-352, 2012. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs009>

COX, E. State interests and the creation and functioning of the United Nations Human Rights Council. **J. Int'l L & Int'l Rel.**, v. 6, n. 1, p. 87-120, 2010.

DAVIES, M. Rhetorical inaction? Compliance and the Human Rights Council of the United Nations. **Alternatives**, v. 35, p. 449-468, 2010. <https://doi.org/10.1177/030437541003500406>

DOMÍNGUEZ-REDONDO, E. The Universal Periodic Review - Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation? **New Zealand Law Review**, n. 4, 2012. 673-706.

DONNELLY, J. International Human Rights: A Regime Analysis. **International Organization**, v. 40, n. 3, p. 599-642, 1986. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027296>

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

ETONE, D. African States: Themes Emerging from the Human Rights Council's Universal Periodic Review. **Journal of African Law**, v. 62, n. 2, p. 201-223, 2018. <https://doi.org/10.1017/S0021855318000128>

FREEDMAN, R. New mechanisms of the UN Human Rights Council. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 29, n. 3, p. 289-323, 2011. <https://doi.org/10.1177/016934411102900303>

GAER, F. D. A voice not an echo: Universal Periodic Review and the UN treaty

body system. **Human Rights Law Review**, v. 7, n. 1, p. 109-139, 2007.

GOMEZ, J.; RAMCHARAN, R. (Eds.). **The Universal Periodic Review of Southeast Asia - Civil Society Perspectives**. Singapura: Springer, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-6226-1>

HADDAD, H.. **The Hidden Hands of Justice: NGOs, Human Rights, and International Courts**. 1ª. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108557313>

HAFNER-BURTON, E. M.; TSUITSUI, K. Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises. **American Journal of Sociology**, v. 110, n. 5, p. 1373-1411, 2005. <https://doi.org/10.1086/428442>

HERNANDEZ, M. C.; ROSA, T. L. A temática migratória na Revisão Periódica Universal dos EUA. **Lua Nova**, v. 108, p. 65-100, 2019. <https://doi.org/10.1590/0102-065100/108>

HERNANDEZ, M. C.; ROSA, W. T. L. Os EUA e a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 6, n. 1, p. 127-149, 2018. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6n1p127>

HEYNS, C.; KILLANDER, M. The African Regional Human Rights System. In: ISA, F. G.; FEYTER, K. **International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges**. Bilbao: Universidade de Deusto, 2006. p. 509-544.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>

KHOO, Y. H. Malaysia's Human Rights Performance: Assessment of its First Session of Universal Periodic Review in the United Nations Human Rights Council. **Cosmopolitan Civil Societies Journal**, v. 6, n. 1, p. 19-37, 2014. <https://doi.org/10.5130/ccs.v6i1.3755>

KOMANOVICS, A. Human Rights Council and the Universal Periodic Review: Is it more than a Public Relations Exercise. **Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata**, v. 150, p. 119-146, 2012.

KOZMA, J. The United Nations Human Rights System: the genesis of the Human Rights Council and the High Commissioner for Human Rights. In: MIHR, A.; GIBNEY, M. **The SAGE Handbook of Human Rights**. New York: SAGE, v. 2, 2014. p. 555-574. <https://doi.org/10.4135/9781473909335.n31>

KRASNER, D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012. Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008>

LANDOLT, K.; WOO, B. NGOs invite attention: From the United Nations Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Journal of Human Rights**, v. 16, n. 4, p. 407-427, 2017. <https://doi.org/10.1080/14754835.2016.1153411>

LILLIEBJERG, M. The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council - an NGO perspective on opportunities and shortcomings. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 26, n. 3, p. 311-314, 2008. <https://doi.org/10.1177/016934410802600301>

LINDGREN ALVES, J. A. **A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: FTD, 1997.

MATIAS, D. O. L. **O Relatório Periódico Universal como novo mecanismo de monitoramento internacional: inovações, funcionamento e o desempenho brasileiro nos dois primeiros ciclos**. Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ. João Pessoa, p. 107. 2014.

MAYER, L. H. NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 36, n. 3, p. 911-946, 2011.

MCGAUGHEY, F. The Role and Influence of Non-governmental Organisations in the Universal Periodic Review- International Context and Australian Case Study. **Human Rights Law Review**, v. 17, p. 421-450, 2017. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngx020>

MCMAHON, E.; ASCHERIO, M. A Step Ahead in Promoting Human Rights? The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council. **Global Governance**, v. 18, p. 231-248, 2012. <https://doi.org/10.1163/19426720-01802006>

MESQUITA, J. B. The Universal Periodic Review: A Valuable New Procedure for the Right to Health? **Health and Human Rights**, v. 21, n. 2, p. 263-277, 2019.

MORAVCSIK, A. Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 2, p. 157-189, 1995. <https://doi.org/10.1177/1354066195001002002>

MOSS, L. C. Opportunities for nongovernmental organization advocacy in the Universal Periodic Review process at the UN Human Rights Council. **Journal of**

**Human Rights Practice**, v. 2, n. 1, p. 122-150, 2010. <https://doi.org/10.1093/jhuman/hup031>

PATEL, G. How 'Universal' Is the United Nations' Universal Periodic Review Process? An Examination of the Discussions Held on Polygamy. **Hum Rights Review**, v. 18, n. 4, p. 459-483, 2017. <https://doi.org/10.1007/s12142-017-0461-7>

PATEL, G. Smoke and mirrors at the United Nations' universal periodic review process. **International Journal of Human Rights in Healthcare**, v. 10, n. 5, p. 310-322, 2017. <https://doi.org/10.1108/IJHRH-06-2017-0027>

PEREIRA, B. L. M.; NETO, T. E. A Revisão Periódica Universal das Nações Unidas: um estudo de caso sobre a participação dos Estados membros da União Europeia do âmbito das migrações. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 8, n. 3, p. 526-543, 2019. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n3.06.p525>

PIOVESAN, F. In: PIOVESAN, F. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 88-222.

RAMANZINI, I. G. G.; GOMIDE JR., N. Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: estudo comparativo entre sistema interamericano de direitos humanos e instituto de políticas públicas de direitos humanos do Mercosul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, p. 60-78, ago. 2020. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51871>

RAMANZINI, I. G. G.; RIBEIRO, M. M. L. A.; SANTOS, A. S. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a judicialização internacional da política doméstica. **Meridiano 47**, v. 21, p. 1-18, 2020.

RAMANZINI, I. G. G.; RIBEIRO, M. M. L. A.; SANTOS, A. S. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a judicialização internacional da política doméstica. **Meridiano 47**, v. 21, p. 1-18, 2020. <https://doi.org/10.20889/M47e21004>

RISSE-KAPPEN, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. (Eds.). **The power of human rights: international norms and domestic change**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 66, 1999. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598777>

RUHLMAN, M. A. **Who Participates in Global Governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations**. London : Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

SCHRIJVER, N. The UN Human Rights Council: a new 'society of the committed' or just old wine in new bottles? **Leiden Journal of International Law**, 20,

n. 4, 2007. 809-823. <https://doi.org/10.1017/S0922156507004463>

SMITH, R. K. M. Equality of 'Nations Large and Small': Testing the Theory of the Universal Periodic Review in the Asia-Pacific. **Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law**, v. 12, p. 36-54, 2011.

<https://doi.org/10.1163/138819011X13215419937904>

SMITH, R. K. M. The Pacific Island States: themes emerging from the United Nations Human Rights Council's inaugural Universal Periodic Review? **Melbourne Journal of International Law**, v. 13, p. 1-26, 2012.

SMITH, R. K. M. "To see Themselves as Others see Them": The Five Permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review. **Human Rights Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 1-32, 2013.

<https://doi.org/10.1353/hrq.2013.0006>

SOARES, M. L. Q.; SOUZA, M. C.; BAMBIRRA, N. V. O mecanismo "Revisão Periódica Universal" da ONU como fundamento para a proteção e promoção dos Direitos Humanos no Brasil. In: SOARES, M. L. Q.; SOUZA, M. C. **Interface dos Direitos Humanos com o Direito Internacional**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, v. 1, 2015. p. 263-286.

SOUSA, F. Q.; MATIAS, D. O. L.; SEIXAS, P. N. Estudo Comparado dos Relatórios Periódicos Universais da Organização das Nações Unidas sobre a Questão do Crime Organizado no Brasil e na Indonésia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 160-177, 2015.

TAINSH, N. **Peer Review Pressure: Canadian Civil Society Use of the Universal Periodic Review to Push for Change at Home**. University of Ottawa. Ottawa, p. 1-66. 2019.

TERMAN, R.; VOETEN, E. The relational politics of shame: evidence from the universal periodic review. **The Review of International Organizations**, v. 13, n. 1, p. 1-23, 2018. <https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Institution-building of the United Nations Human Rights Council**. A/HRC/RES/5/1, 18 jun. 2007.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Modalities and practices for the universal periodic review process**. A/HRC/PRST/8/1, 09 abr. 2008.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Follow-up to President's statement 8/1**. A/HRC/PRST/9/2, 24 set. 2008.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Review of the work and functioning of**

**Human Rights Council.** A/HRC/RES/16/21, 25 mar. 2011.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Follow-up to the Human Rights Council resolution 16/21 with regard to the universal periodic review.** A/HRC/DEC/17/119, 17 jun. 2011.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **A more secure world: our shared responsibility.** A/59/565, 2 dez. 2004.

VENGOECHEA-BARRIOS, J. The universal periodic review: a new hope for international human rights law or a reformulation of errors of the past? **International Law**, v. 12, p. 101-116, 2008.

## Anexos

### Anexo 1 – Formulário de Entrevista Semiestruturada

QUESTÃO PRINCIPAL	QUESTÕES ADICIONAIS	QUESTÕES CLARIFICADORAS
Qual o foco de atuação da sua organização?		Quais os principais temas de trabalho?  Quais os principais sistemas de direitos humanos nos quais atuam?
Como foi o primeiro contato da sua organização com a RPU?		Como e quando se deu a decisão de participar?
Qual foi a preparação da organização para participar da RPU?	Vocês fizeram uso de quais fontes para aprender sobre a RPU?	
Quais atividades sua organização empreendeu na RPU?	Qual etapa priorizou? Por quê?	
Sua organização fez <i>lobby</i> com algum Estado? como se deu essa decisão?	Como a organização selecionou o Estado com o qual fez <i>lobby</i> ? Quais foram os critérios de seleção? Quais resultados a ação trouxe?	
Sua organização participou de consultas com o Brasil?	Se sim, como você avalia a consulta com o Estado? De quem veio a iniciativa para realizar a consulta? Em qual etapa da Revisão essa consulta aconteceu?  Se não, a organização gostaria de ter sido consultada?  Houve algum tipo de articulação ou consulta entre a organização e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e o “Ministério dos DH”?	
Sua organização participou da Revisão de outros Estados, que não o Brasil?	Houve contato com outras organizações da sociedade civil do Estado revisado? De quem partiu a iniciativa?	
Quais os critérios utilizados para elaborar os relatórios enviados ao ACNUDH?	A organização prioriza relatórios individuais ou coletivos? Por quê?  Como se dá o processo de elaboração de relatórios com outras organizações?	Como são selecionados os temas abordados em cada relatório? Existem temas mais fáceis de serem tratados na RPU?
Quais oportunidades a RPU traz para as organizações da sociedade civil que atuam no mecanismo?	Como você avalia a abertura da RPU à participação de organizações da sociedade civil?	
Quais obstáculos a sua organização se deparou ao atuar na RPU?	Em quais fases do processo de RPU sua organização enxerga os principais obstáculos para avançar os interesses da organizações da sociedade civil?  Há dificuldade de inserção na RPU ou de obter bons resultados do processo por conta de desconhecimento de seu funcionamento?	
Como você percebe as dificuldades de outras organizações (locais, domésticas, regionais, internacionais) na RPU com as quais tiveram contato?		
Você percebe na RPU a existência de temas/questões de direitos humanos mais sensíveis?		
Qual é o trabalho de uma organização da sociedade civil após a RPU?		Como a organização dá continuidade ao trabalho feito durante a Revisão?

		Como a organização faz uso das informações veiculadas durante a Revisão?
Quais aprendizados as sucessivas participações na RPU trouxeram para sua organização?	<p>Após a participação em algum ciclo, foi identificada alguma coisa que poderia ter sido feita de maneira diferente e que poderia aumentar o aproveitamento dos resultados do mecanismo pela organização?</p> <p>Alguma dessas ações não foi realizada por conta de alguma limitação da organização? (orçamento, ausência de representação em Genebra).</p> <p>Em algum momento, a sua organização reavaliou a participação na RPU?</p> <p>Sua organização considerou aumentar o engajamento com a Revisão? Por quê (não)?</p>	
Quais mudanças você sugeriria como forma de ampliar ou melhorar a inserção de organizações da sociedade civil na RPU?	Considerando a experiência da sua organização na RPU, você recomendaria à outra organização se engajar com o mecanismo?	
Antes da criação da RPU, a organização já havia feito algum tipo de participação nas atividades do Conselho ou da extinta Comissão?	<p>Houve engajamento com alguma atividade da Comissão? Havia algum tipo de atuação na época?</p> <p>Quais as percepções sobre a mudança introduzida pela RPU? Percebem mudança? Positiva ou Negativa?</p>	
Sua organização participa de outros mecanismos internacionais de direitos humanos? Quais?	Como a organização avalia a RPU, considerando recursos (tempo, dinheiro, pessoal) investidos para participar e retorno (inclusão das preocupações da entidade nas recomendações, resposta do revisado), em comparação com outros mecanismos nos quais atua?	