

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?

THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHT COUNCIL AND THE UNIVERSAL PERIODIC REVIEW: WHAT HAS CHANGED IN BRAZIL ON PUBLIC SECURITY POLICY FOR THE PRISON SYSTEM AFTER TWO CYCLES OF MONITORING?

Danielle Annoni (UFPR e UFSC)
danielle.annoni@gmail.com

Jade Philippe dos Santos (UFSC)
jadephilippeds@gmail.com

Resumo: O Conselho de Direitos Humanos nasceu em 2006 como substituição a ineficiente Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU). De forma a garantir os direitos humanos nos Estados-membros da ONU, o Conselho cria a Revisão Periódica Universal, que avalia relatórios fornecidos pelos Estados, pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, e instituições relevantes destinadas à promoção dos direitos humanos, a fim de possibilitar avanços na área dentro dos países num período de quatro anos. O presente artigo visa analisar as recomendações feitas ao Brasil nos dois ciclos já ocorridos da Revisão, assim como avaliar as medidas tomadas pelo mesmo quanto às recomendações acerca da política pública de segurança no sistema prisional. O Brasil ainda mostra-se falho em cumprir as recomendações, das quais dezessete concluídas nesses dois ciclos são relacionadas à questão carcerária e penitenciária do país. Apesar de medidas tais como o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, da Nova Lei de Medidas Cautelares e do Mutirão Carcerário do Conselho Nacional de Justiça, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o Brasil garanta as mudanças necessárias para a garantia dos direitos humanos no sistema prisional.

Palavras-chave: Conselho de Direitos Humanos; Revisão Periódica Universal; Sistema prisional brasileiro; Direitos humanos.

Abstract: The Human Rights Council was born in 2006 replacing the inefficient Commission on Human Rights of the United Nations (UN). In order to guarantee human rights in the member States of the UN, the Council created the Universal Periodic Review, which assesses reports provided by States, the Office of the High Commissioner of the United Nations for Human Rights and relevant institutions in promotion of human rights, to enable advances in the area within countries over a period of four years. This article aims to analyze the recommendations made to Brazil in two cycles of the review, and to evaluate the measures taken by the same as the recommendations on the public policy on security in the prison system. Brazil still fails to perform the recommendations, of which seventeen realized in these two cycles are related to the prison and penitentiary issues of the country. Although measures are taken, such as the National Program to Support the Prison System, the New Law of Provisional Measures, and Effort Prison of the National Council of Justice, there is still a long way for Brazil to ensure the necessary changes to guarantee the human rights in the prison system.

Key-words: Human Rights Council; Universal Periodic Review; Brazilian prison system; Human rights.

Recebido: 15/07/2015

Aprovado: 18/07/2015

Considerações iniciais

O Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos sofreu mudanças significativas a partir de 2006, quando se fez necessário extinguir a Comissão de Direitos Humanos das

Nações Unidas e substituí-la pelo Conselho de Direitos Humanos. Juntamente com a criação do Conselho, a resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU estabeleceu o mecanismo de Revisão Periódica Universal, ferramenta cooperativa em que se tem depositado grandes expectativas. O modelo representa um diálogo construtivo a partir do qual se possibilita delinear cenários representativos das violações e políticas de proteção aos direitos humanos no âmbito interno dos Estados, diante dos quais podem ser emitidas recomendações pontuais às quais os países devem responder a cada novo ciclo, no período de quatro anos.

Além dos dados oficiais apresentados pelas delegações dos Estados submetidos à revisão, são fornecidas ao Conselho informações trazidas pela ONU e pela sociedade civil sobre o compromisso com o sistema internacional de proteção de direitos humanos e sobre a situação interna de violações e práticas de proteção. Porém, é preciso ainda avaliar os reflexos do trabalho da Revisão Periódica Universal no âmbito interno do Brasil quanto à consideração das recomendações realizadas e a consequente evolução do país nas questões de direitos humanos.

Com este escopo, a análise do comprometimento do Brasil em prezar as recomendações feitas no processo de revisão partirá das medidas tomadas pelo Governo Federal no sentido de melhorar a situação do sistema prisional apresentadas no relatório nacional do segundo ciclo da Revisão em resposta ao expressivo volume de recomendações emitidas ao Brasil no primeiro ciclo, haja vista o estado precário em que se encontra nosso sistema carcerário e que enseja violações aos mais básicos direitos da pessoa humana.

A primeira parte do presente trabalho apresenta o processo de substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos e a estrutura do mecanismo da Revisão Periódica Universal. Na sequência, será feita uma abordagem geral sobre a participação do Brasil nos dois primeiros ciclos da Revisão, para, na terceira parte, analisar-se o sistema prisional brasileiro como ponto de estreitamento dos reflexos do mecanismo no âmbito interno.

1. O mecanismo de Revisão Periódica Universal das Nações Unidas: a extinção da Comissão e a criação do Conselho de Direitos Humanos

A Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos – doravante chamada apenas de “Comissão” – foi criada em 1946 como órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), sendo o principal fórum de discussão sobre a proteção e promoção dos direitos humanos dentro da ONU até a sua extinção e substituição pelo Conselho de Direitos Humanos (o “Conselho”), em 2006.

A Comissão se ocupou inicialmente de estabelecer padrões universais de direitos humanos, no que o órgão obteve êxito com o assentamento de princípios na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), gradativamente positivando o direito internacional dos direitos humanos com a adoção do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o fortalecimento do poder vinculador destas normas em tratados posteriores (DANTAS, 2012). Passado algum tempo de sua criação, a Comissão assumiu postura ativa quanto ao monitoramento de abusos de direitos humanos, adotando Procedimentos Especiais em que se possibilitou elaborar estudos temáticos e investigar violações de direitos humanos em missões a países de maneira responsiva e independente.

Como bem assevera Short (2008), sobre os sucessos da Comissão,

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

A crise de legitimidade da Comissão se evidenciou quando países amplamente conhecidos por graves violações de direitos humanos ascenderam à qualidade de membro, entre eles Sudão, Líbia, Zimbábue, Cuba e Arábia Saudita. Na condição de membro, esses países podiam não somente julgar os outros por suas faltas, mas também esconder as suas ofensas aos direitos de seus próprios cidadãos, evitando que se adotassem resoluções que lhes causassem constrangimentos perante a comunidade internacional, situação que foi abertamente reconhecida na 59ª sessão da Assembleia Geral: “*We are concerned that in recent years States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others*”(UN Doc A/59/565). Em seu mais alto nível de contradição, a Comissão elegeu, em 2003, a Líbia – ainda sob o regime ditatorial de Muammar Gaddafi e com uma das piores reputações em direitos humanos possíveis – para presidir seus trabalhos naquela sessão.

As últimas sessões da Comissão foram marcadas por formações de blocos, trocas de favores e barganhas, evidenciando cada vez mais que o foco dos representantes já não era o compromisso com a tarefa de promover e proteger os direitos humanos, mas a criação e manutenção de alianças políticas. Como resultado dessa politização, foram ocultadas

violações por parte de países grandes, enquanto o eixo das resoluções se deslocava para salientar as transgressões de países menores e menos poderosos. Além disso, esta situação possibilitou a países opressores impor obstáculos a debates essenciais, como a proposta de resolução sobre os direitos dos homossexuais e o papel dos regimes democráticos na proteção dos direitos humanos (BUHRER, 2003).

Diante do completo descrédito da instituição e da necessidade de restaurar a legitimidade de todo o sistema de direitos humanos da ONU, em 2005 o Secretário Geral propôs a substituição da Comissão por um Conselho de Direitos Humanos:

If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere — and indeed, if the Organization is to take the cause of human rights as seriously as those of security and development — then Member States should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council. [...] The creation of the Council would accord human rights a more authoritative position, corresponding to the primacy of human rights in the Charter of the United Nations (UN Doc A/59/2005).

A Assembleia Geral adotou, em 2006, a resolução 60/251 (UN Doc A/RES/60/251), encerrando a Comissão, substituindo-a pelo Conselho de Direitos Humanos e estabelecendo a sua estrutura e responsabilidade. O Conselho foi criado como órgão subsidiário da Assembleia Geral, ganhando maior relevância em relação à Comissão, que era subsidiária do ECOSOC.

Um dos maiores problemas da Comissão a serem superados pelo Conselho era a questão da qualidade de membro (*membership*), motivo pelo qual foram estabelecidos certos parâmetros a serem observados pela Assembleia Geral na escolha dos 47 Estados-membros. A Assembleia Geral foi bastante criticada pela vagueza com que definiu os pré-requisitos de admissibilidade; para além da distribuição geográfica de vagas, limitou-se a definir que se deve observar “*the contribution of candidates to the promotion and protection of human rights and their voluntary pledges and commitments made thereto*” (IDEM). O Conselho inovou em possibilitar a suspensão de países-membros no caso de violações graves e sistemáticas de direitos humanos, mas a necessidade de aprovação da medida por dois terços da Assembleia Geral dificulta a sua efetividade.

O funcionamento do Conselho difere também daquele da Comissão. Enquanto na Comissão realizava-se apenas uma sessão anual de seis semanas, o Conselho deve reunir-se pelo menos três vezes ao ano, incluindo uma sessão principal de duração mínima de dez semanas e sendo possível, ainda, a organização de sessões especiais. O sistema de Procedimentos Especiais foi revisado e na sua quinta sessão o Conselho aprovou um código

de conduta. Em 2011, o Conselho realizou a revisão de sua estrutura (UN Doc A/HRC/RES/16/21), em que o valor do mecanismo de Procedimentos Especiais foi reconhecido dentro do sistema de Direitos Humanos da ONU, reafirmando princípios essenciais para o seu funcionamento.

A grande reforma proporcionada pelo Conselho foi a implementação do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU ou UPR – *Universal Periodic Review*), que consiste em um processo de avaliação dos Estados-membros da ONU baseado em informações objetivas e confiáveis sobre o cumprimento de seus compromissos relativos a direitos humanos, visando a destinar um tratamento igualitário e não-seletivo a todos os países. A RPU representa um significativo avanço para a democratização da ONU, uma vez que impõe a todos os países a cooperação com o mecanismo, de modo a impedir que Estados poderosos se esquivem de expor os seus problemas internos para evitar críticas no cenário internacional:

Es así como por primera vez en la historia de Naciones Unidas, los países tradicionalmente poderosos – miembros de la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, Canadá, entre otros, son analizados y estudiados respecto de su situación interna em materia de derechos humanos (ALBORNOZ e RIVERA, 2011).

A resolução 5/1 (UN Doc A/HRC/RES/5/1) do Conselho, em 2007, determinou o padrão de funcionamento da RPU, dispondo que o primeiro ciclo, a ser iniciado em 2008, teria a duração de quatro anos e revisaria 48 países por ano. Essa meta se mostrou deveras ambiciosa para ser cumprida já no primeiro ciclo, de modo que a duração do segundo, iniciado em 2012, será de quatro anos e meio.

A RPU é conduzida por um grupo de trabalho que se reúne em três sessões por ano, composta por todos os 47 Estados-membros do Conselho e aberta a observadores, dedicando o tempo de três horas para cada Estado. A determinação de que o período de tempo destinado à revisão de cada país seja o mesmo objetiva conferir tratamento igualitário a todos os Estados; todavia, desconsidera a boa ou má reputação em direitos humanos do país revisionado, podendo assim acabar por tratar questões complexas sem o aprofundamento necessário.

As informações com as quais o grupo de trabalho lida para analisar a situação de cada Estado são apresentadas em relatórios elaborados pelo país submetido à revisão, pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e também por *stakeholders*, como ONG e instituições relevantes destinadas à promoção dos direitos humanos. O Conselho trabalha, assim, com uma pluralidade de fontes para cada revisão; o confronto entre os dados trazidos pelo governo, pelo ACNUDH e pela sociedade

civil possibilita ao grupo de trabalho considerar um panorama sobre a atuação do Estado nas questões de direitos humanos muito mais completo do que nos tempos da Comissão, quando tinham-se em conta apenas as informações fornecidas pelo país ora analisado.

O mecanismo da RPU foi bastante criticado quanto à condução da análise, pois, com a participação de todos os membros do Conselho na revisão de cada país, recebeu-se que nele se desenvolvesse o mesmo tipo de politização que derrubou a credibilidade da Comissão: “*Judges and defendants at the same time, the commission’s 53 member states have always indulged in their little diplomatic games for big political stakes*” (BUHRER, 2003). O Conselho buscou prevenção contra esta situação ao determinar que um grupo de três relatores (*troika*) selecionados dentre membros do Conselho e de diferentes grupos regionais seja formado para facilitar a condução de cada revisão, inclusive a preparação do relatório final. O trabalho dos *troikas* visa a garantir que a transparência prevaleça sobre a formação de blocos na RPU, de modo que as críticas não deixem de ser apontadas por efeito de interesses regionais (RATHGEBER, 2008).

Durante o debate interativo, as delegações participantes podem questionar o país submetido à revisão a partir das informações trazidas pelos relatórios nacional, de *stakeholders* e do ACNUDH, de modo a aprofundar a discussão nos pontos que acharem relevantes. Ao final do debate, o relatório elaborado pelos *troikas* traz em suas conclusões as recomendações feitas pelos países ao Estado revisionado.

O Conselho, em 2011, estabeleceu as diretrizes (UN Doc A/HRC/DEC/17/119) para o segundo ciclo da RPU, determinando que os relatórios nacionais abordassem as questões levantadas pelas recomendações feitas no primeiro ciclo, demonstrando os avanços realizados em cada área. Deste modo, o artigo tratará no ponto seguinte dos debates de forma geral, discutindo, primeiramente, os dados trazidos no primeiro ciclo; em segundo lugar, as recomendações feitas ao Brasil; por fim, as informações do segundo (UN Doc A/HRC/WG.6/13/BRA/1).

2. Considerações gerais sobre a participação brasileira nos I e II Ciclos da RPU

Em 11 de abril de 2008 foi realizado o primeiro ciclo da revisão do Brasil. A delegação brasileira apresentou perante o grupo de trabalho da RPU o relatório nacional (UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/1) resultante de um processo consultivo a órgãos governamentais, em que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores demandaram informações sobre desafios, legislações específicas e

programas para os direitos humanos, realizadas via eletrônica e em uma audiência pública no Senado Federal.

O país justificou a ausência de alguns temas importantes de direitos humanos com a Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, que determinou que os relatórios nacionais não devessem ultrapassar o limite de 20 páginas para que não fosse sobrecarregado o processo da Revisão. Desta forma, foram abordadas no relatório brasileiro questões reputadas prioritárias no contexto do país.

Os temas de direitos humanos trazidos pelo relatório do governo brasileiro no primeiro ciclo da RPU foram: direitos das mulheres; direito à igualdade racial; direito à alimentação adequada; combate à pobreza e à desigualdade social; direito à terra; direito à educação; direito à saúde; direito ao trabalho; combate à tortura e execuções extrajudiciais; direito à memória e à verdade; direito à livre orientação sexual e à identidade de gênero; direito das populações indígenas; direitos da criança e do adolescente; direito das pessoas com deficiência; e direito à segurança pública e cidadã.

De modo a contextualizar os membros do Conselho sobre a situação brasileira de direitos humanos, o relatório do primeiro ciclo foi iniciado pela exposição do arcabouço legal e institucional de direitos humanos do Brasil, destacando a consolidação do Estado Democrático de Direito a partir do marco da Constituição Federal de 1988 em oposição ao regime repressivo da ditadura militar. O relatório sublinhava também a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/04, que possibilitou aos tratados de direitos humanos ganharem hierarquia constitucional, desde que aprovados pelo Congresso Nacional em rito análogo ao da aprovação de uma emenda constitucional, além de reconhecer a jurisdição do Tribunal Penal Internacional. O relatório apresentava ainda as iniciativas de destaque dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na promoção e proteção dos direitos humanos.

Ao tratar individualmente dos temas de direitos humanos, o relatório brasileiro de 2008 primeiramente contextualizou as principais dificuldades envolvidas com cada um e apresentou as iniciativas do governo para solucioná-las.

Diversas entidades da sociedade civil apresentaram informações (UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/) relativas a medidas legislativas, políticas e institucionais de promoção dos direitos humanos no Brasil, bem como a violações graves e desafios remanescentes. As ONG e entidades representativas revelaram a falta de prioridade do Congresso Nacional em ampliar a legislação protetiva, denunciando também a difícil aplicabilidade das políticas públicas de proteção a partir da enumeração de estatísticas e eventos recentes, a fim de

demonstrar que, embora o Brasil alegasse grandes avanços em termos legais e institucionais, pouco disso se reflete na prática de promoção e proteção de direitos humanos.

O relatório do ACNUDH elogiou a Constituição brasileira de 1988 por suas garantias, mas alertou para as recomendações dos Procedimentos Especiais e repreendeu o Brasil por estar em atraso com a requisição do Comitê de Direitos Humanos de prover informações sobre conflitos em terras indígenas, execuções extrajudiciais, tortura, condições desumanas em penitenciárias e a impunidade dos crimes cometidos durante a ditadura militar. Além disso, o documento trazia dados referentes aos tratados de direitos humanos ratificados pelo país (UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/2).

Seguindo a proposta geral do mecanismo da Revisão Periódica Universal, após a exposição da situação de direitos humanos no Brasil foi aberto o espaço para um diálogo interativo, onde os membros do Conselho puderam demandar sobre questões específicas, fazendo recomendações ao país.

Durante o debate do grupo de trabalho, diversos países pediram à delegação brasileira detalhes sobre as políticas sociais de promoção da saúde e da educação, as medidas de combate ao preconceito de etnia e gênero, os programas de combate à fome e à desigualdade. Também foram resgatadas pelos demais países as questões trazidas pelos stakeholders e pelos Procedimentos Especiais, como a dificuldade de implementação dos mecanismos de proteção, a superlotação dos presídios, as execuções extrajudiciais, a discriminação racial e de gênero, os conflitos agrários e a reformulação do sistema de justiça juvenil, dentre outros.

Na conclusão do diálogo interativo foram emitidas ao Brasil as seguintes recomendações (UN Doc A/HRC/8/27):

1. Continue and intensify its efforts to reduce poverty and social inequality (Belgium); 2. Continue its commitment to resolving the issue of abuse of power and excessive use of force (Ghana); 3. While continuing its positive initiatives, invest more rigour in evaluating the outcomes of planned activities in many of these areas: prisons conditions, criminal justice system, juvenile justice system, violence and extrajudicial killings committed by state military police, torture, protection of human rights defenders, violence against women, indigenous communities, rural violence and land conflict, child and slave labour, impunity for those involved with human trafficking and corruption (United Kingdom); 4. Intensify efforts for the security of human rights defenders and reinforce cooperation with all stakeholders, in particular, the states and the military police (Belgium); 5. Give a more thorough consideration to the issues of human rights violations of indigenous people, lack of public security and poor detention conditions (Republic of Korea); 6. Take action to improve prison conditions and implement recommendations made by the Committee against Torture and by the Human Rights Committee (Germany); 7. Make greater efforts regarding prisons systems in a number of states of the federation in order to be

transformed into rehabilitation centres (Uruguay). 8. Enhance access to justice as well as improve the judicial system (Mexico); 9. Implement at the earliest possible moment the initiative to bring serious human rights abuses under Federal Law if it is not done yet (The Netherlands); 10. Do its utmost to ensure that Congress adopt the law on access of citizens to public information (Peru); 11. Continue its commitment to the programme of land reform (Ghana); 12. Succeed with greater pace in land reform in the cast away areas by pursuing public policies targeted at improving the life of African descendants and minorities (Nigeria); 13. While paying special tribute to the pioneering role of Brazil in developing bio fuels based on non-edible agricultural products, scale up this experience and preserve the right to food (Algeria); 14. Encourage the establishment of a national institution compliant with the Paris Principles (Mexico); 15. Integrate gender perspectives in the follow-up process to the UPR review (Slovenia).

O relatório nacional do segundo ciclo foi apresentado em maio de 2012 pela delegação brasileira perante o Conselho de Direitos Humanos, abordando vinte e dois temas principais de direitos humanos (UN Doc. A/HRC/WG.6/13/BRA/1), a saber: Redução da pobreza e promoção da igualdade social (recomendação 1); Redução das vulnerabilidades e atenção às dimensões de diversidade (recomendação 1); Direito humano à alimentação adequada (recomendação 13); Combate ao trabalho escravo (recomendação 3); Erradicação do trabalho infantil (recomendação 3); Promoção da reforma agrária (recomendações 11 e 12); Direitos dos povos indígenas (recomendações 3, 5 e 12); Igualdade racial e direito à terra das populações quilombolas (recomendação 12); Promoção da paz e da justiça no campo (recomendação 3); Combate à violência contra a mulher (recomendação 3); Educação em Direitos Humanos; Promoção da segurança pública e do combate à violência (recomendações 2 e 5); Promoção da justiça comunitária (recomendações 3 e 8); Promoção do acesso à justiça (recomendações 3 e 8); Melhoria do sistema prisional (recomendações 3, 5, 6 e 7); Melhoria do sistema socioeducativo (recomendação 3); Prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (recomendações 3 e 6); Prevenção e combate a execuções sumárias, abuso de poder e tráfico de pessoas (recomendações 2 e 3); Federalização de crimes de Direitos Humanos (recomendação 9); Proteção aos defensores de direitos humanos, vítimas e testemunhas (recomendações 3 e 4); Direito ao acesso às informações públicas (recomendação 10); Comissão da verdade e promoção da justiça transicional.

Ademais, o relatório supra citado trouxe respostas às recomendações elaboradas quatro anos antes. Na grande maioria dos casos, foram apresentados os programas do governo e suas perspectivas de atuação, além dos resultados já alcançados, demonstrados através de estatísticas oficiais do governo. Em alguns dos temas, o documento nacional incluiu políticas

governamentais implementadas anteriormente ao início do processo de revisão, mas que não haviam sido expostas no primeiro ciclo.

O documento do ACNUDH (UN Doc. A/HRC/WG.6/13/BRA/2) apresentou sobretudo as informações fornecidas pelos Procedimentos Especiais, que manifestaram preocupação com a discriminação de gênero, os altos níveis de execuções extrajudiciais, a precariedade do sistema carcerário e a dificuldade do acesso à justiça. Foram feitas observações também sobre o trabalho escravo, a deficiência do sistema de saúde em áreas remotas, a baixa qualidade do sistema educacional, dentre várias outras questões.

O relatório da sociedade civil destacou a violência da polícia militar, a necessidade da melhoria das condições dos presídios, os reflexos da discriminação racial e de gênero no mercado de trabalho e no sistema prisional, a insegurança dos defensores de direitos humanos etc.

Durante o debate do segundo ciclo, 170 recomendações foram direcionadas ao Brasil. No entanto, algumas delas se referiam apenas às suas boas práticas, incentivando o país a ampliá-las e compartilhar sua metodologia com outros Estados. Outras, ainda, indicavam ações que iam de encontro aos princípios do Estado brasileiro, como: *“Protect the natural family and marriage, formed by a husband and a wife, as a basic cell of society as it provides the best conditions for raising children (Holy See)”*, fazendo com que o país as pudesse aceitar apenas parcialmente.

Conforme se depreende das recomendações realizadas no primeiro ciclo, quatro delas (3, 5, 6 e 7) têm como objeto a questão carcerária e penitenciária do Brasil. Ademais, das 170 recomendações recebidas na segunda revisão, 13 (66 a 78) se referem ao tema. Isso demonstra que a questão teve destaque dentre as discussões do grupo de trabalho e que causa preocupação à comunidade internacional.

3. Efetivação de direitos humanos no âmbito interno: os reflexos da RPU no sistema prisional

A ciência político-criminal que se conhece encontra suas raízes no século XVIII, onde se começou a negar o modelo medieval de punição pautado na vingança coletiva, realizado por meio de penas corporais e à margem do devido processo legal. Com o iluminismo, foram propostos os ideais de humanização da pena, do controle do sistema punitivo e da utilidade da pena. A pena privativa de liberdade, alicerçada nos propósitos de segurança jurídica e regeneração do condenado, foi facilmente consolidada como a punição por excelência, em que a função disciplinar da prisão se mostrava imprescindível para seu fim de correção.

Acompanhando a nova teoria e a humanização dos códigos, nas sociedades europeia e norte-americana foram desenvolvidos modelos de sistemas prisionais que propusessem a reforma do apenado por meio do seu isolamento da sociedade, do trabalho e de sua inserção em um contexto de poder e obediência. Neste sentido, foi emblemática a contribuição de Jeremy Bentham, que com o arquétipo do panóptico (pavilhões de celas dispostos em torno de uma torre central de vigilância) permitiu o controle dos presos e, para estes, a permanente sensação de estarem sendo observados, como constata Foucault com precisão ao apontar a mais importante característica do modelo: “induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder” (FOUCAULT, 2007, p. 166).

A Criminologia Crítica há muito desnudou a deslegitimação do sistema penal em cumprir suas funções declaradas, desvendando as funções reais dos sistemas punitivos estabelecidos a partir de estruturas de poder em que a justiça penal defende interesses de grupos dominantes e privilegiados. Embora seja evidente a relutância das correntes preponderantes em admitir a falência do modelo carcerário como método de ressocialização e de diminuição da criminalidade, impera ao Estado garantir que o cumprimento da pena de prisão se faça nos limites da privação da liberdade, não se estendendo a punições extralegais e violações de direitos individuais. Nesse sentido, Baratta (1987) aponta o sucesso das funções reais da instituição carcerária:

A instituição serve, antes de tudo, para diferenciar e administrar uma parte dos conflitos existentes na sociedade como ‘criminalidade’, isto é, como um problema ligado às características pessoais dos indivíduos particularmente perigosos, o qual requer uma resposta institucional de natureza técnica, isto é, a pena ou o tratamento do desviado. Em segundo lugar, o cárcere serve para a produção e reprodução dos ‘delinquentes’, ou seja, de uma pequena população recrutada, dentro daquela muito mais ampla do que os infratores, nas camadas mais débeis e marginais da sociedade. Por último, o cárcere serve para representar como normais as relações de desigualdade existentes a sociedade e para a sua reprodução material e ideológica.

A realidade das instituições carcerárias brasileiras contradiz profundamente o amparo legal dos direitos dos condenados. As Regras Mínimas da ONU para o Tratamento dos Prisioneiros traçam princípios e diretrizes sobre os direitos do apenado e funcionamento das unidades prisionais a serem observados globalmente; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe expressamente sobre o respeito devido à dignidade no cumprimento das penas; a Constituição Federal de 1988 estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil; por fim, a Lei de Execução Penal (Lei nº

7.210/84) prescreve os direitos do preso e os requisitos básicos de estrutura e funcionamento dos estabelecimentos penais.

A Anistia Internacional publicou em 1999 um diagnóstico preciso da crise do sistema punitivo (Anistia Internacional Brasil, AMR 19/09/99) e, desde então, produz relatórios que denunciam as violações sistemáticas de direitos humanos que a população carcerária do país enfrenta. Em sua visita ao Brasil, em 2000, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura detectou a precariedade das condições de aprisionamento no país, apontando os principais problemas do sistema prisional:

[...] the main problem was overcrowding which, coupled with an inadequate, indeed often falling apart architectural plant, unhygienic sanitation, lack of health care and poor quality or even a shortage of food, made the conditions of detention sub-human, as several authorities had warned. (UN Doc E/CN.4/2001/66/Add.2).

Como se verifica a partir de mais recentes denúncias de ONG e do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário finalizada em 2008, a regra do sistema prisional brasileiro é o descumprimento da lei. Em 2009, a *Human Rights Watch* alertou novamente sobre a crise no sistema, destacando a frequência das torturas, a superlotação e as condições desumanas das prisões como causadores de um dos principais temas de direitos humanos a serem trabalhados (HRW WORLD REPORT, 2009).

O despreparo dos agentes prisionais em lidar com a população carcerária, reproduzindo o senso comum de lógica maniqueísta e vingacionista, dá margem a punições extraleais: privações de direitos, maus-tratos, humilhações e torturas, em eventos que dificilmente são denunciados. São altos os níveis de corrupção detectados nos presídios, dando contexto para a atuação de facções criminosas que chegam a comandar o funcionamento dos estabelecimentos penais.

O problema da assistência jurídica deficitária é emergencial. A grande maioria da população carcerária do país é composta por pessoas de baixa renda, marginalizadas e pouco instruídas. Segundo informações do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen, com base em dados dos relatórios estatísticos-analíticos do sistema prisional de 2010, 2011 e 2012, cerca de 60% dos presos brasileiros não cumpriram sequer o ensino fundamental.

Os réus e condenados necessitam, portanto, do trabalho da Defensoria Pública, cuja estrutura ainda está se firmando no país, que conta com um número insuficiente de defensores públicos. A presença do Ministério Público e de magistrados nas unidades prisionais é também essencial para acompanhar a execução da pena, mas foi observado que por todo o

Brasil há casos em que as inspeções determinadas pela lei 7.210 não são realizadas (Relatório da CPI do Sistema Carcerário, p. 145, 166 e 220).

A administração prisional tem dificuldade em individualizar a situação dos presos, motivo por que muitos permanecem “esquecidos” pelo sistema. Os presos provisórios compõem cerca de 32% da população carcerária brasileira, segundo o Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil, divulgado em junho de 2014 pelo CNJ, considerando os presos em cumprimento de prisão domiciliar no total da população carcerária brasileira, e não raro esperam anos pelo julgamento; para os condenados, muitas vezes a progressão do regime da pena deixa de ser cumprida, havendo mesmo os casos extremos (porém não isolados) de inobservância do vencimento das penas de presos que já deveriam estar em liberdade.

A falta de estrutura do sistema prisional em prover condições sadias para a permanência dos apenados é revelada ao se apurar a insalubridade das celas e a incidência alarmante de doenças contagiosas como a tuberculose. É gritante o exemplo do Presídio Masculino Central de Porto Alegre, cuja parte superior recebeu a alcunha de “masmorra”, onde os presos convivem com mofo, dejetos, esgoto corrente e proliferação de insetos (RELATÓRIO DA CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO, p. 170).

A superlotação do sistema prisional potencializa os demais obstáculos ao tratamento digno do condenado. O relatório final da CPI do Sistema Carcerário observa que desde o século XIX as cadeias do Rio de Janeiro apresentavam déficit de vagas. Historicamente, o crescimento vertiginoso da população carcerária não foi acompanhado pela construção de vagas suficientes, resultando que atualmente sistema carcerário do país abrigue 563.526 presos (desconsiderando as prisões domiciliares) em que haveria espaço para somente 357.219 pessoas.

O Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil do CNJ (junho de 2014) foi a primeira pesquisa oficial a considerar no total de presos do país aqueles em prisão domiciliar, totalizando 711.463 cumprindo pena de privação de liberdade no Brasil. Neste panorama, o déficit de vagas do sistema prisional é contabilizado em 354.244 vagas. Desconsiderada a prisão domiciliar, a população carcerária brasileira passa a ser de 563.526 pessoas; e o déficit de vagas no sistema, de 206.307 vagas.

As diligências realizadas pela CPI atestaram oficialmente irregularidades, tais como o aprisionamento conjunto de provisórios, sentenciados, mulheres e menores de idade em celas superlotadas, que chegam a abrigar até cinco vezes mais presos que sua capacidade. Foi documentado até mesmo o encarceramento de condenados em contêineres e caixotes de ferro (RELATÓRIO DA CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO, p. 82, 97, 158 e 165).

Embora o relatório nacional do primeiro ciclo tratasse da questão dentro da temática de segurança pública, o tema ganhou relevância no diálogo interativo em decorrência das contribuições da sociedade civil e do ACNUDH. O Brasil expôs dados sobre a precariedade e superpopulação do sistema prisional, bem como sobre medidas tomadas para aumentar as oportunidades de trabalho e estudo, o incentivo à aplicação de penas alternativas à prisão, e também a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito em 2007.

Os relatórios do ACNUDH e da sociedade civil demonstraram inquietude com as condições desumanas do aprisionamento brasileiro, gerando questionamentos por parte de outros países. A delegação brasileira respondeu às dúvidas garantindo que medidas legislativas estão sendo tomadas para remediar a situação, destacando também a criação de uma comissão nacional sobre tortura.

Durante as discussões da primeira revisão, foi recomendado ao Brasil melhorar a condição das prisões a fim de transformá-las em centros de reabilitação; avaliar mais rigorosamente os resultados de ações direcionadas aos sistemas prisional e de justiça criminal; tomar medidas para melhorar as condições das prisões e implementar as recomendações dos Procedimentos Especiais e do Comitê de Direitos Humanos.

No segundo ciclo da revisão, a delegação brasileira respondeu às recomendações da comunidade internacional apresentando três iniciativas do Poder Público que focalizam o enfrentamento da superlotação e das prisões ilegais.

Em primeiro lugar, destacou-se a importância do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Lançado em novembro de 2011, sua meta esperada até 2014 é a criação de no mínimo 42,5 mil novas vagas, acabando com o déficit de vagas feminino e reduzindo a quantidade de presos provisórios em delegacias de polícia. O diretor do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) afirmou que até 2013 haviam sido entregues 7.417 vagas e demonstrou otimismo ao afirmar que o cronograma será cumprido.

O maior obstáculo para o funcionamento do programa é a falta de estrutura dos governos estaduais para implementar as obras. Com o prazo a menos de um ano de distância, há governos estaduais que receberam recursos do Programa suficientes para zerar o déficit de vagas em seus presídios; todavia, as obras estão atrasadas ou ainda não foram iniciadas, de modo que as vagas dificilmente serão entregues em tempo. O caso do estado do Maranhão é um dos mais alarmantes dentro do cenário nacional: foram devolvidos à União os recursos que proporcionariam a criação de mais de seiscentas vagas em duas cadeias públicas.

Em segundo lugar, o relatório brasileiro destacou a lei 12.403 de 2011 (Nova Lei de Medidas Cautelares), que alterou o Código de Processo Penal ampliando o rol de medidas

cautelares penais, introduzindo medidas de naturezas diversas que se colocam como alternativas a prisões desnecessárias.

Por fim, a delegação apresentou o Mutirão Carcerário do CNJ, que consiste em um projeto que atua no país desde agosto de 2008 revisando processos e inspecionando unidades prisionais. O projeto proporciona o acesso à justiça aos esquecidos pelo sistema – como o notável caso de um homem que recebeu alvará de soltura em 1989, mas foi solto apenas em 2013 –, identificando e corrigindo irregularidades no cumprimento do regime das penas.

A iniciativa, que envolve os esforços dos envolvidos em todas as instâncias da atuação no sistema prisional – desde a Magistratura até a Administração Penitenciária – demonstra resultados positivamente concretos. Em torno de 450 mil processos foram analisados até dezembro de 2013, tendo sido reconhecidos e concedidos mais de 80 mil benefícios e libertados mais de 45 mil presos. Os mutirões denunciam ainda as deficiências dos estabelecimentos prisionais visitados, apontando problemas como a superpopulação e a falta de infraestrutura.

Revelando a perpetuação dos problemas já denunciados no primeiro ciclo, os *stakeholders* em seu relatório afirmaram que pouco progresso foi feito desde 2008. O documento relata problemas graves como a superpopulação, o alto nível de detenções provisórias, a disseminação de doenças devido às condições precárias de saneamento, o aprisionamento de mulheres em unidades masculinas e as frequentes denúncias de tortura. O mesmo nível de preocupação foi expressado no relatório da ONU, que tratou dos problemas relatados como alarmantes, inaceitáveis e urgentes.

Durante o diálogo interativo do segundo ciclo, as violações de direitos humanos dos detentos brasileiros trouxeram, mais uma vez, preocupações aos Estados-membros do Conselho e ensejaram treze novas recomendações ao Brasil.

Considerações Finais

A Revisão Periódica Universal foi concebida como uma ferramenta de análise construtiva da situação de direitos humanos dos Estados-membros da ONU, de modo que os países se responsabilizassem a, em ciclos de quatro anos, apresentar os seus avanços perante o Conselho de Direitos Humanos para serem novamente avaliados. Entretanto, para que o processo surta efeito na evolução do panorama interno de promoção e proteção dos direitos humanos, é preciso que os Estados encarem cada ciclo da revisão como um espaço de contribuição mútua e de responsividade, buscando a evolução a cada período e evitando a repetição das mesmas críticas e recomendações.

Tratando-se dos problemas que envolvem o sistema prisional brasileiro, pode-se observar que, embora o relatório nacional do segundo ciclo tenha apresentado providências do governo para a proteção dos direitos dos presos, o ACNUDH e a sociedade civil revelaram ao Conselho que, de fato, a situação permanece muito semelhante ao que se verificava em 2008. Das iniciativas relatadas pela delegação brasileira, a única que atua diretamente sobre a remediação de direitos violados dos detentos é o Mutirão Carcerário, que se mostra positivamente um mecanismo de fiscalização e denúncia das diversas mazelas do sistema, atuando principalmente na promoção do acesso à justiça.

Porquanto não se possa ignorar que os resultados dos programas do Governo Federal levem certo tempo para se refletir em dados estatísticos, não parece possível considerar que o país tenha avançado pela simples tomada de iniciativas por parte do Poder Público. Diante do destaque que o tema recebeu nas discussões da RPU, esperava-se do governo brasileiro respostas mais aptas a enfrentar uma problemática tão grave e urgente.

A superlotação dos presídios, além de ser um problema gravíssimo em si, coloca-se como obstáculo ao resguardo de toda sorte de direitos fundamentais assegurados aos detentos pelo direito internacional e pela legislação interna. Comparando o crescimento da população prisional do Brasil e do número de vagas no sistema desde 2008 até o presente ano, há que o número de presos aumentou 24%, enquanto as vagas cresceram na proporção de 20%. A diferença pode não parecer significativa à primeira vista, mas significa, simplesmente, que a construção de novas vagas em unidades prisionais não acompanha o ritmo de crescimento da população carcerária brasileira, que é a quarta maior do mundo. Deste modo, pode-se concluir que a solução visualizada pelo governo para o problema é ultrapassada, já que desde a implementação das primeiras cadeias no Rio de Janeiro a superlotação se mostrou uma adversidade que se agravou até os níveis inadmissíveis de hoje.

É inconcebível que um Estado insista em respostas falhas, aceitando tacitamente violações de direitos humanos como parte do cumprimento da pena de privação de liberdade. Não se pode construir vagas suficientes para um sistema prisional humanizado, porque prende-se muito. Então é preciso prender menos (menores penas e em menos hipóteses) para que o sistema seja menos violento com os detentos – e para que se deixe de alimentar o ciclo de violência que retorna à sociedade na forma de medo, de ódio e de vingança, que retorna aos presídios na forma de tortura, de maus-tratos e de privações.

Não há muita novidade nisso (há muito a Criminologia Crítica desvenda a existência desse ciclo), mas é preciso coragem por parte do Estado para romper com o velho modelo e enfrentar a situação como deve ser. De outro modo, os presos brasileiros continuarão sendo

tratados como menos que humanos e o que veremos nos próximos ciclos da Revisão Periódica Universal sobre o assunto se parecerá muito com o segundo: no relatório nacional, novos orçamentos do governo para enfrentar a superlotação através da construção de vagas, enquanto a sociedade civil e a ONU continuarão denunciando as mesmas violações de sempre.

Referências

ALBORNOZ, Irene Acevedo; RIVERA, Jorge Riquelme. (2011). El Consejo de Derechos Humanos en el Nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revision. *Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (30): 341-463.

ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. (1999) “**Aqui ninguém dorme sossegado’: violações dos direitos humanos contra detentos**”. Índice AI AMR 19/09/99.

BARATTA, Alessandro. (1987) Princípios do Direito Penal Mínimo, para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. *Doctrina Penal. Teoria e prática em lãs ciências penais*. Buenos Aires, 10 (87): 623-50.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. (2009) **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário**. Publicado em [http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario] Disponibilidade: 25/02/2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Novo Diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Publicado em [http://cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf]. Disponibilidade: 10/06/2014.

BUHRER, J.C. (2003) UN Commission on human rights loses all credibility. **Reporters without Borders**. Publicado em [http://www.rsf.org/IMG/pdf/Report_UNU_gb.pdf]. Disponibilidade: 20/01/2014.

DANTAS, Carla. (2012). Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*. 9 (17).

FOUCAULT, Michel. (2007) **Vigiar e Punir. História da violência nas prisões**. 33^a ed. Petrópolis: Vozes.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2009) **Relatório Mundial de Direitos Humanos**. Publicado em [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2009_web.pdf.] Disponibilidade: 18/02/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **Resultados do primeiro Mutirão Carcerário realizado pelo CNJ no Estado de São Paulo**. Publicado em [http://www.ibccrim.org.br/novo/noticia/13930-Resultados-do-primeiro-Mutirao-Carcerario-realizado-pelo-CNJ-no-Estado-de-Sao-Paulo] Disponibilidade: 25/02/2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Déficit de defensores**. Publicado em [http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores] Disponibilidade: 20/02/2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL Amapá. **Com dados alarmantes, painel da OAB debate o sistema prisional do País**. Disponível em: [http://www.oabap.org.br/com-

dados-alarmanes-painel-da-oab-debate-o-sistema-prisional-do-pais/] Disponibilidade: 22/02/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2001). Conselho Econômico Social. **Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/43**. UN Doc E/CN.4/2001/66/Add.2

_____. (2004). Assembleia Geral. **Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças**. UN Doc A/59/565, par. 283

_____. (2004). Secretário Geral da ONU. **In larger freedom; towards security, development and human security for all**. UN Doc A/59/2005, par. 183

_____. (2006). Assembleia Geral. **Human Rights Council**. UN Doc A/RES/60/251

_____. (2007). Assembleia Geral. **Institution-building of the United Nations Human Rights Council**. A/HRC/RES/5/1

_____. (2008). Assembleia Geral. **Compilation of UN information**. UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/2

_____. (2008). Assembleia Geral. **National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to human rights council resolution 5/1**. UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/1

_____. (2008). Assembleia Geral. **Summary of stakeholders' information**. UN Doc A/HRC/WG.6/1/BRA/3

_____. (2011). Assembleia Geral. **Review of the work and functioning of the Human Rights Council**. UN Doc A/HRC/RES/16/21

_____. (2012). Assembleia Geral. **National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21**. UN Doc A/HRC/WG.6/13/BRA/1

_____. (2012). Assembleia Geral. **Task force on secretariat services, accessibility for persons with disabilities and use of information technology**. UN Doc A/HRC/DEC/19/119

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Mutirão carcerário descobre preso no CE que devia estar solto desde 1989**. Publicado em [<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2013/08/mutirao-carcerario-descobre-presno-no-ce-que-devia-estar-solto-desde-1989.html>] Disponibilidade: 24/02/2014.

RATHGEBER, Theodor. (2008) The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment. **Dialogue on Globalization**. FES Briefing Paper 6.

SHORT, Katherine. (2008). Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, 5 (9).