

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAMILA DE OLIVEIRA MACEDO

**ATUAÇÃO DO BRASIL NOS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS
DIREITOS HUMANOS:**

Uma comparação entre a OEA e o Mercosul

FLORIANÓPOLIS, 2014

CAMILA DE OLIVEIRA MACEDO

**ATUAÇÃO DO BRASIL NOS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS
DIREITOS HUMANOS:**

Uma comparação entre a OEA e o Mercosul

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Camila de Oliveira Macedo na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Clarissa Franzoi Dri

Prof^a. Dr^a. Juliana Lyra Viggiano Barroso

Msc. Juliana de Jesus Grigoli

A meus pais, que sempre fizeram de minha educação uma prioridade.

AGRADECIMENTOS

A meus pais, pelo apoio incondicional. Por terem encontrado tempo entre trabalho e estudo para ler histórias para mim e me ajudar com a lição de casa quando eu era criança. Por sempre terem me incentivado a ler, a estudar e a buscar me superar. Por serem o melhor exemplo de superação e perseverança.

A meus amigos que me acompanharam nesses anos de faculdade. A Naiade e Bruno, por fazerem meus dias mais alegres. A Peterson, por sempre conseguir me mostrar um ponto de vista diferente.

A meu namorado Vinícius, pelos anos de companheirismo e carinho. E principalmente pela ajuda com a formatação deste trabalho.

A todos os professores que de alguma maneira contribuíram para minha formação. Aos professores do Menino Jesus, que me ensinaram a ler e escrever. Aos professores do Energia, que me mostraram como é possível alcançar meus objetivos com perseverança e dedicação. Aos professores da UFSC, pela dedicação e pela vontade de ensinar. Aos professores de idiomas, que não me ensinaram apenas uma língua estrangeira, mas que me permitiram também conhecer uma nova cultura.

A minha orientadora, prof^a Clarissa, pela atenção e dedicação. Por ter me auxiliado neste trabalho desde o momento de escolher o tema até a revisão final, sempre compartilhando seu conhecimento e sua experiência acadêmica.

A todos aqueles que contribuíram para que o projeto de um curso de Relações Internacionais na UFSC virasse realidade.

"Education is the most powerful weapon which you
can use to change the world." Nelson Mandela

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo comparar a posição do Brasil em relação aos sistemas regionais de proteção de direitos humanos no âmbito da OEA e do Mercosul. Para isso, é preciso primeiro analisar o funcionamento de cada sistema. O sistema interamericano surgiu em 1948 com a Declaração Americana de Direitos Humanos. A Convenção Interamericana, que entrou em vigor em 1978, constitui a base normativa desse sistema. A Comissão é uma entidade autônoma da OEA, responsável pela supervisão da conduta dos Estados referentes às obrigações internacionais estabelecidas na Convenção ou na Declaração Americana. A Corte de San José é o órgão jurisdicional do sistema interamericano e tem funções consultiva e contenciosa. O sistema do Mercosul é mais recente e ainda incipiente. A princípio, a integração no Mercosul era fundamentalmente econômica, porém assuntos como democracia e direitos humanos passaram a ser incluídos na pauta do bloco em consequência da virada à esquerda na política sul-americana, das prioridades da política externa brasileira e do ativismo da sociedade civil. Assim, foram desenvolvidas algumas normas de proteção aos direitos humanos que consistem em tratados, protocolos e normas aprovadas pelos órgãos decisórios do bloco, Declarações Presidenciais e documentos de trabalho do Parlamento do Mercosul. As principais instituições de proteção aos direitos humanos do Mercosul são a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Quanto à atuação do Brasil no sistema do Mercosul, percebe-se que apesar de a política externa brasileira ter sido relevante para o processo de inclusão dos direitos humanos na pauta do Mercosul, o Brasil não considera o desenvolvimento e a consolidação desse sistema como uma prioridade. Mesmo que alguns atores do governo brasileiro, como a Secretaria de Direitos Humanos, ocupem efetivamente os espaços do Mercosul destinados à discussão e à promoção dos direitos humanos na região, outro não priorizam a questão dos direitos humanos no bloco, como o Congresso nacional que demora a aprovar os acordos firmados no bloco em matéria de direitos humanos. Já em relação à atuação do Brasil no sistema da OEA, percebe-se que esta se dá de maneira heterogênea. Até 2011, o Brasil oscilou entre a indiferença e a tentativa de cumprimento das recomendações feitas pela Comissão e das decisões da Corte, todavia sem deixar de reconhecer a legitimidade do sistema. Entretanto, quando a Comissão recomendou a adoção de medidas cautelares, que incluíam a suspensão imediata do processo de licenciamento da obra, no caso Belo Monte, o governo brasileiro teve uma reação inédita e passou a rechaçar o sistema interamericano. Esse rechaço se deu não apenas por meio da nota oficial do MRE e de declarações condenatórias ao sistema interamericano feito por autoridades brasileiras à mídia, mas também através de medidas concretas contra o sistema. Esse rechaço brasileiro do sistema interamericano poderia ter afetado a relação que os sistemas regionais mantêm entre si, passando de complementaridade para contraposição e prejudicando a proteção dos direitos humanos da região.

Palavras-chave: Direitos Humanos, OEA, Mercosul, Política Externa Brasileira.

RESUME

Cette étude a le but de comparer la position du Brésil dans le cadre de systèmes régionaux de protection des droits de l'homme au sein de l'OEA et du Mercosur. Pour cela, il faut d'abord analyser le fonctionnement de chaque système. Le système interaméricain apparaîtra en 1948 avec la Déclaration Américaine des Droits de l'Homme. La Convention Interaméricaine, qui entra en vigueur en 1978, constitue la base normative de ce système. La Commission est une entité autonome de l'OEA, chargé de superviser la conduite des États en relation aux obligations internationales établis par la Convention ou la Déclaration américaine. La Cour de San José est l'organe juridictionnel du système interaméricain et a des fonctions consultative et contentieuse. Le système du Mercosur est plus récent et encore peu développé. Au début, l'intégration dans le Mercosur était principalement économique, mais des questions telles que la démocratie et les droits humains furent inclus dans l'agenda du bloc grâce au passage à la gauche dans la politique sud-américaine, aux priorités de la politique étrangère brésilienne et à l'activisme de la société civile. Ainsi, certaines normes pour protéger les droits de l'homme, qui s'agit des traités, protocoles et normes adoptées par les organes décisionnels du bloc, des déclarations présidentielles et des documents de travail du Parlasur, furent développés. Les principales institutions du Mercosur de protection des droits de l'homme sont la Réunion des Hauts Autorités sur les Droits de l'Homme et l'Institut des Politiques Publiques sur les Droits de l'Homme. Quant au rôle du Brésil dans le système du Mercosur, on se rend compte que, malgré étant la politique étrangère du Brésil essentielle pour le processus d'intégration des droits de l'homme sur l'agenda du Mercosur, le Brésil ne considère pas le développement et la consolidation de ce système comme une priorité. Même si certains acteurs du gouvernement brésilien, comme le Secrétariat des Droits de l'Homme, occupent efficacement les espaces du Mercosur pour la discussion et la promotion des droits de l'homme dans la région, d'autres ne favorisent pas la question des droits de l'homme dans le bloc, comme le Congrès national qui prend beaucoup de temps pour approuver les accords signés dans le bloc sur les droits de l'homme. En ce qui concerne le rôle du Brésil dans le système de l'OEA, on se rend compte que cela se produit de façon hétérogène. En 2011, le Brésil oscilla entre l'indifférence et la tentative de se conformer aux recommandations formulées par la Commission et aux décisions de la Cour, cependant, tout en reconnaissant la légitimité du système. Toutefois, lorsque la Commission recommanda l'adoption de mesures provisoires, qui comprenaient la suspension immédiate de la procédure d'appel d'offre, dans le cas Belo Monte, le gouvernement brésilien prit une réaction sans précédent et rejeta le système interaméricain. Ce rejet fut fait non seulement par note officielle du Ministère des Affaires Etrangères et les déclarations condamnant du système interaméricain donnés aux médias par les autorités brésiliennes, mais aussi par des mesures concrètes contre le système. Ce rejet brésilien du système interaméricain pourrait avoir affecté la relation que les systèmes régionaux maintiennent entre eux - de la complémentarité à l'opposition - endommageant la protection des droits de l'homme dans la région.

Mots-clefs: Droits de l'Homme, OEA, Mercosur, Politique Etrangère Brésilienne.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CDP: centro de detenção provisória

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

FEBEM: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FUNAI: Fundação Nacional do Índio

Fundação CASA: Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Mercosul: Mercado Comum do Sul

MRE: Ministério das Relações Exteriores

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONG: organização não governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PMSP: Programa Mercosul Social e Participativo

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

RAADH: Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos

STF: Supremo Tribunal Federal

SUS: Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: OEA e Mercosul.....	14
1.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: origens e aparato jurídico.....	14
1.1.1 Origens e instrumentos normativos	14
1.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos	18
1.1.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos	24
1.2 Mecanismos de proteção aos direitos humanos no Mercosul.....	30
1.2.1 Instrumentos normativos	32
1.2.2 Instituições de proteção aos direitos humanos	34
1.2.3 Papel da sociedade civil no Mercosul em matéria de direitos humanos	38
1.3 Semelhanças e disparidades entre os sistemas	41
2 POSICIONAMENTO DO BRASIL FRENTE AOS SISTEMAS REGIONAIS.....	44
2.1 Atuação do Brasil no sistema interamericano: decisões da Corte e da Comissão contra o Brasil e as respostas brasileiras	44
2.1.1 Denúncias internacionais na Comissão contra o Brasil e medidas cautelares.....	44
2.1.2 Casos contra o Brasil na Corte e medidas provisórias.....	49
2.1.3 O Caso Belo Monte e o rechaço brasileiro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos	63
2.2 Papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no Mercosul.....	73
2.2.1 O Estado brasileiro e os instrumentos normativos de proteção dos direitos humanos no Mercosul: a incorporação de tratados e protocolos do Mercosul ao direitos brasileiro	73
2.2.2 O Estado brasileiro e as instituições de proteção dos direitos humanos do Mercosul: participação brasileira na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos.....	76
2.2.3 A Política Externa Brasileira e a inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul	80
2.2.4 O Estado brasileiro e a participação social no Mercosul: o Programa Mercosul Social e Participativo	82
2.3 Complementariedade ou contraposição: como a atuação do Brasil impacta na relação entre os sistemas	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	91
ANEXO	97
Tabela 1: Medidas cautelares outorgadas pela Comissão em relação ao Brasil (1996-2013)	97

INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o respeito às regras dos regimes internacionais de proteção aos direitos humanos é considerado uma política pela qual o governo brasileiro vem se pautando. Com efeito, o art. 4º inciso II da Constituição de 1988 afirma que as relações internacionais do Brasil devem ser regidas pelo princípio da prevalência dos direitos humanos. Milani inclusive afirma que “hoje, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos”, sendo “um dos países em desenvolvimento que mais ratificaram convenções e tratados internacionais no campo dos direitos humanos” (MILANI, 2012, p. 44-45).

Malamud (2011) explica que com o aumento da predominância da exportação de *commodities* para a economia brasileira, o que leva a um processo de desindustrialização e com a redução da taxa de crescimento do PIB em comparação com outros países em desenvolvimento, notadamente a China, o Brasil deve perder importância econômica no cenário internacional. Nesse contexto, o autor prevê que os recursos brasileiros de *soft power* ganharam importância na política externa brasileira como maneira de destacar o país no cenário internacional. A promoção do respeito aos direitos humanos pode ser considerada como um relevante recurso de *soft power* nesse sentido. Desse modo, a análise da relação que o Brasil mantém com os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos pode contribuir de maneira para os estudos da política externa brasileira.

Desde 1998, quando reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil é membro pleno do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que é geralmente considerado como um mecanismo legítimo e efetivo de proteção e promoção dos direitos humanos no nível regional. Não apenas o Brasil, mas os outros Estados-membros do Mercosul também são membros plenos desse sistema. Apesar disso, o bloco vem desenvolvendo normas e instituições próprias de proteção aos direitos humanos.

Ademais, as relações entre o Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos passam por uma crise em consequência de casos recentes, principalmente o de Belo Monte. A medida cautelar da Comissão contra o Brasil de 2011 que visava parar as obras de construção da hidrelétrica de Belo Monte em defesa dos direitos dos povos indígenas provocou uma reação inédita. Pela primeira vez o país passou a rechaçar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos ao promover no plano interno sua desqualificação pública e ao adotar medidas de retaliação no plano regional.

Dessa forma, esta pesquisa visa analisar o posicionamento do Brasil em relação aos regimes internacionais de proteção aos direitos humanos, mais especificamente aos regionais, quais sejam o sistema interamericano de direitos humanos e os mecanismos do Mercosul de proteção dos direitos humanos. A delimitação temporal da pesquisa inicia-se em 1998. Foi nesse ano em que o Brasil aderiu plenamente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse mesmo ano, foi assinada a primeira norma que continha um engajamento direto dos Estados-membros para cooperação em matéria de direitos humanos – mais especificamente em relação a direitos sociais – no âmbito do Mercosul. Trata-se da Declaração Sociolaboral do Mercosul. Quanto à delimitação espacial, como será analisado o posicionamento do Brasil em relação à proteção dos direitos humanos em âmbito regional, a pesquisa limita-se à região do qual o país faz parte, qual seja, a americana.

O objetivo geral desta pesquisa é comparar a posição do Brasil em relação aos sistemas regionais de proteção de direitos humanos da OEA e do Mercosul através da análise não apenas das modificações do sistema jurídico brasileiro a partir da ratificação de normas, mas também do impacto desses sistemas regionais no cenário político interno, incluindo as estratégias do governo brasileiro para corroborar com ou para burlar esses sistemas. Os objetivos específicos são analisar o aparato jurídico e as origens do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; estudar as medidas cautelares, medidas provisórias e os casos da Corte aos quais o Brasil foi submetido e a reação do governo brasileiro frente a esses; identificar as normas e instituições de proteção de Direitos Humanos no Mercosul; compreender a atuação do Brasil no desenvolvimento dessas normas e instituições. É importante destacar que esta análise comparativa entre o posicionamento brasileiro frente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os mecanismos do Mercosul de proteção dos direitos humanos pode contribuir para a solução de questões como as propostas por Hoffmann: “*Is the new activism in Mercosur related to a discontentment with the Inter-American System? Or are both regional legal systems seen as complementary?*”; e servir como base para futuros trabalhos (HOFFMANN, 2013).

A metodologia desta pesquisa consiste na análise comparativa. Os autores Schmitt e Schneider (1998) consideram a comparação inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. Isso porque dada a impossibilidade de aplicação do método experimental às ciências sociais, a comparação pode ser considerada como um requisito fundamental em termos de objetividade científica. As técnicas de pesquisa utilizadas serão a de revisão de literatura e a análise documental das decisões tomadas pelos órgãos do

Mercosul e do Sistema Interamericano. Assim, a partir do estudo de alguns relatórios da Comissão, serão analisados duas medidas cautelares e dois casos de denúncia internacional contra o Brasil, especificados posteriormente. Também serão analisados, através do estudo das sentenças emitidas por pela Corte, os nove casos contra o Brasil encaminhados para esse órgão, dos quais para quatro foram requeridas medidas provisórias. Para avaliar as respostas brasileiras a esses casos, serão analisados os relatórios mais recentes de cumprimento de sentença feitos pela Corte para os casos Escher, Garibaldi e Ximenes Lopes e as declarações sobre o caso Belo Monte de autoridades governamentais brasileiras à mídia, principalmente jornais em versão online. Além disso, serão estudadas as normas referentes à proteção dos direitos humanos no âmbito do Mercosul. Através da análise de algumas decisões tomadas pelos órgãos decisórios do Mercosul Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum, das declarações e dos protocolos firmados pelos países membros do Mercosul em matéria de direitos humanos serão analisados os mecanismos do Mercosul de proteção dos direitos humanos. Para verificar a atuação do Brasil frente a esses mecanismos, serão analisadas as atas das reuniões ordinárias da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos realizadas entre 2011 e 2013 e as decisões do Congresso brasileiro em relação à internalização dos três protocolos acordados no âmbito do Mercosul relativos aos direitos humanos, quais sejam o Protocolo de Ushuaia, o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul.

Este trabalho está dividido em duas partes. A primeira parte é dedicada à análise dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos no âmbito da OEA e do Mercosul. Em relação à OEA, são avaliados a origens, os principais instrumentos normativos e os dois órgãos do sistema – a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana. Em relação ao Mercosul, são abordados as normas e os instrumentos de proteção dos direitos humanos no bloco, além de uma análise da participação da sociedade civil no processo de inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul. Por fim, é realizada uma breve comparação entre esses sistemas.

A segunda parte aborda a atuação do Brasil nos dois sistemas. Quanto ao posicionamento brasileiro frente ao sistema interamericano, são estudadas as denúncias contra o Brasil na Comissão e as medidas cautelares. Em função da quantidade de casos, são selecionados quatro: o caso Maria da Penha, pelo impacto interno em relação à violência doméstica contra as mulheres, que resultou na promulgação da Lei Maria da Penha; o caso Simone Diniz, por ter chamado a atenção do governo brasileiro para o problema da

discriminação racial no país, por ter sido amplamente divulgado na mídia e por ter feito o Estado de São Paulo dar mais importância aos casos da Comissão no qual havia envolvimento dessa unidade federativa; o caso Raposa Serra do Sol, por se tratar de um caso em que comunidades indígenas recorreram à Comissão para buscar a proteção de seus direitos sem que houvesse uma resposta do governo brasileiro que atacasse o sistema interamericano e pela notoriedade nacional que alcançou durante o julgamento de uma ação importante do STF; e o caso Belo Monte, pela resposta inédita de rechaço ao sistema interamericano que provocou. Também são estudados os casos contra o Brasil na Corte, com ênfase para os cinco casos em que foi emitida sentença de mérito e para os quatro casos em que foram determinadas medidas provisórias. Quanto ao papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no Mercosul, são avaliados a incorporação das normas em matéria de direitos humanos firmadas no bloco ao direito interno brasileiro, a participação do Brasil na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, o papel da política externa brasileira na inclusão dos direitos humanos à pauta do bloco e a relação do Brasil com a participação da sociedade civil em relação aos direitos humanos no âmbito do Mercosul. Por fim, analisa-se como a atuação do Brasil frente a esses sistemas pode impactar na relação que eles mantêm entre si.

1 OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: OEA e Mercosul

Para analisar a atuação do Brasil frente aos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, é preciso primeiro buscar entender esses sistemas. Este capítulo busca justamente analisar o funcionamento dos sistemas regionais da OEA e do Mercosul. A primeira parte foca no sistema da OEA, analisando as origens, os instrumentos normativos e as instituições de proteção dos direitos humanos. Na segunda parte, passa-se à análise do sistema do Mercosul, estudando também as origens do sistema e seus instrumentos normativos e as instituições. Na terceira e última parte, é feita uma breve comparação dos dois sistemas.

1.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: origens e aparato jurídico

Esta parte aborda o sistema interamericano de direitos humanos e está subdividida em três subpartes. Na primeira subparte analisam-se as origens do sistema e seus instrumentos normativos, com destaque para a Convenção Interamericana de Direitos humanos, que constitui a base normativa central do sistema. Na segunda subparte, é estudada a Comissão Interamericana, abordando sua fundação e composição, suas funções e competências e seus mecanismos de denúncia internacional e de medidas cautelares. Na terceira subparte, é analisado o funcionamento da Corte de San José, tratando de sua origem e composição, suas competências, com ênfase em sua função contenciosa e seu mecanismo de medidas provisórias.

1.1.1 Origens e instrumentos normativos

O movimento de internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno relativamente recente na história mundial. O período que se segue ao término da Segunda Guerra Mundial pode ser caracterizado pela reconstrução dos direitos humanos face às atrocidades que haviam sido cometidas durante a guerra. É dentro desse contexto que “se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea” (PIOVESAN, 2012, p.39).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de dezembro de 1948 constitui o marco maior desse processo de reconstrução dos direitos humanos. Dentre os objetivos da

Declaração Universal encontram-se a conversão dos direitos humanos em um tema de interesse legítimo da comunidade internacional e o fortalecimento da ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve ser reduzida ao domínio dos Estados nacionais, ou seja, que a proteção desses direitos não se restringe à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva. A Declaração Universal, ademais, introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalização e indivisibilidade desses direitos e a partir da qual começou a desenvolver-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos. No âmbito das Nações Unidas, surge o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos e paralelamente a este, forma-se o sistema normativo regional de proteção. Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos mais relevantes são o europeu, o africano e o americano. Este último se desenvolve no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Declaração Americana de Direitos Humanos, de 1948, pode ser considerada como o ponto de partida para o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Essa Declaração constituiu a base normativa principal da proteção desses direitos no âmbito da OEA até a adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969. Annoni destaca que

dentre os direitos consagrados pela Declaração estão: a) direito à vida, à liberdade, à segurança, à integridade da pessoa humana e à propriedade; b) direito de igualdade, proteção à maternidade e à infância, à residência e à inviolabilidade do domicílio; c) direito à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho e à seguridade social; d) direito à justiça, direitos de petição, direito ao devido processo legal e à proteção contra detenção arbitrária (ANNONI, 2008, p.113).

Atualmente, a Declaração Americana serve como base normativa em relação aos países membros da OEA que não ratificaram a Convenção. Cançado Trindade (2000) destaca que as principais contribuições da Declaração Americana para o desenvolvimento do sistema interamericano foram a concepção dos direitos humanos como inerentes à pessoa humana; a concepção integral dos direitos humanos, ao incluir os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e a correlação entre deveres e direitos.

Quanto à evolução do sistema interamericano, Cançado Trindade (2000) identifica cinco fases nesse processo. A primeira fase, que corresponde aos antecedentes do sistema interamericano consiste em um sistema de proteção dos direitos humanos da OEA, através da Declaração Americana e da Carta da OEA. Essa fase foi marcada pela presença de uma mescla de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis. A segunda fase trata-se da formação do sistema interamericano e caracterizou-se pela criação e atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A terceira fase foi marcada pela institucionalização

convencional do sistema, através da entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos. A quarta fase corresponde à consolidação do sistema interamericano, com a evolução da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a adoção de outros instrumentos de proteção de direitos humanos, como os Protocolos Adicionais à Convenção Americana (sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1988 e sobre a Abolição da Pena de Morte em 1990) e as Convenções interamericanas setoriais (para Prevenir e Punir a Tortura em 1985, sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas em 1994, para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher em 1994 e sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência em 1999). A quinta fase trata-se do fortalecimento do sistema interamericano e do seu reconhecimento na comunidade internacional.

Atualmente, o instrumento mais importante, ou seja, a base normativa central do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é a Convenção Americana de Direitos Humanos. Dentre outros instrumentos normativos relevantes no sistema interamericano destacam-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da OEA e o Protocolo de San Salvador, relativo aos direitos sociais e econômicos.

A Convenção, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, foi assinada em 1969 nessa cidade e entrou em vigor em 1978, quando o 11º instrumento de ratificação foi depositado. Para aderir à Convenção é preciso ser membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Atualmente, dos 35 Estados-membros da OEA, 25 aderiram à Convenção¹. O Brasil o fez em 1992. Os Estados que ratificaram a Convenção têm obrigações positivas e negativas relativamente a ela. Isso porque os Estados não têm apenas a obrigação de respeitar os direitos garantidos na Convenção, mas também têm que assegurar seu livre e pleno exercício.

A Convenção estabelece em seu primeiro artigo que o Estado é obrigado a respeitar e garantir os direitos e liberdades nela consagrados, garantindo a toda pessoa sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma. Essa obrigação implica em abster-se de violar diretamente ou indiretamente, por meio de tolerância ou omissão e implica também em adotar medidas para tornar efetivos os direitos protegidos pela Convenção. Desse modo, o Estado, ao

¹ Ratificaram a Convenção: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela. Não a ratificaram: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guiana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas. Disponível em http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

ratificar a Convenção, assume o compromisso internacional de assegurar o livre e pleno exercício dos direitos humanos nela previstos. No caso de ocorrência de violação dos direitos humanos, o Estado deve investigar e condenar o responsável pela violação, reparando a vítima ou seus familiares, de forma a prevenir a possibilidade de violações em circunstâncias semelhantes. Por isso, Galli e Dulitzky destacam que “o propósito do sistema interamericano é fazer valer a responsabilidade internacional dos Estados de respeitar e garantir o exercício dos direitos humanos” (GALLI, DULITZKY, 2000, p. 56).

Piovesan explica que a Convenção reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos, dentre os quais ela destaca:

o direito à personalidade jurídica, o direito à vida, o direito a não ser submetido à escravidão, o direito à liberdade, o direito a um julgamento justo, o direito à compensação em caso de erro judiciário, o direito à privacidade, o direito à liberdade de consciência e religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito à resposta, o direito à liberdade de associação, o direito ao nome, o direito à nacionalidade, o direito à liberdade de movimento e residência, o direito de participar do governo, o direito à igualdade perante a lei e o direito à proteção judicial (PIOVESAN, 2012, p.128).

Annoni (2008) atribui o fato de os direitos assegurados na Convenção Americana serem essencialmente os direitos de primeira geração às particularidades dos países americanos, principalmente as dos países da América Latina. A Convenção também determina que os Estados alcancem progressivamente a realização dos direitos sociais, culturais e econômicos. Porém, enquanto há 23 artigos relativos aos direitos civis e políticos, há apenas um consagrado aos direitos econômicos e sociais. Foi justamente por causa dessa deficiência que foi criado o Protocolo Adicional à Convenção em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1988, em San Salvador (também chamado de Protocolo de San Salvador).

Annoni divide a Convenção em duas partes. Na primeira parte, estão enunciados os direitos que a Convenção assegura. Na segunda parte, são definidos os “meios de proteção ou mecanismos internacionais de proteção, ou seja, dos procedimentos de controle da Convenção aos Estados signatários”. A Convenção, desse modo, estabelece para o monitoramento e para a implementação dos direitos que enuncia um aparato composto por órgãos com competência para buscar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados parte. Assim, à Comissão foi atribuída a competência de também proteger os direitos humanos estabelecidos pela Convenção além de suas atribuições já existentes e foi criada a Corte, com o objetivo de processar e julgar os Estados violadores (ANNONI, 2008, p. 119).

1.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão teve origem com a Resolução VIII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, que ocorreu em 1959 na cidade de Santiago. A Comissão iniciou seus trabalhos em 1960, depois de o Conselho da OEA ter aprovado seu Estatuto e seus primeiros membros terem sido eleitos. Dessa forma, a atuação da Comissão na proteção dos direitos humanos nas Américas é anterior à entrada em vigor da Convenção, que só aconteceu em 1978. Nos primeiros anos de funcionamento, até a entrada em vigor da Convenção, a Comissão atuava em função das faculdades outorgadas na Carta da OEA e na Declaração Americana de 1948.

A Comissão é uma entidade autônoma da OEA, conforme estabelecido no art. 53 da Carta da OEA, que é atualmente regida pelas normas mencionada na Carta e na Convenção, diferentemente da Corte, que é um tribunal jurisdicional cuja atuação é dada em função da competência estabelecida pela Convenção. A atuação da Comissão, desse modo, também antecede à da Corte, uma vez que os dois órgãos foram criados por instrumentos legais distintos. Galli e Dulitzky afirmam que “a Comissão é um órgão quase-judicial que possui funções de caráter político diplomático, além de atribuições jurisdicionais quanto ao recebimento dos casos individuais de violação de direitos humanos” (GALLI, DULITZKY, 2000, p.61).

Com sede em Washington, a Comissão é composta por sete membros trabalhando em tempo parcial, individualmente e de forma autônoma, sem vínculos com governos específicos, que são eleitos pela Assembleia Geral da OEA por um período de quatro anos, com a possibilidade de serem reeleitos apenas uma vez. Esses membros são pessoas que possuam nacionalidade de qualquer um dos Estados membros da OEA e que sejam reconhecidos por sua autoridade moral e pela vereação em matéria de direitos humanos. Atualmente integram a Comissão: Felipe González (Chile), James L. Cavallaro (Estados Unidos), Tracy Robinson (Jamaica), Rosa María Ortiz (Paraguai), Rose-Marie Belle Antoine (Santa Lúcia/Trindade e Tobago), Paulo Vannuchi (Brasil), José de Jesús Orozco Henríquez (México)².

Piovesan (2012) destaca que a principal função da Comissão é a promoção da observância e a proteção dos direitos humanos na América, mais especificamente em todos os Estados membros da OEA, sejam ou não partes da Convenção, de acordo com art. 41 da

² Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp>

Convenção. Assim, a Comissão é responsável pela supervisão da conduta dos Estados referentes às obrigações internacionais estabelecidas na Convenção ou na Declaração Americana, possuindo funções de âmbito promocional, consultivo e de proteção dos direitos humanos. É importante destacar que a Comissão também pode supervisionar obrigações internacionais decorrentes de outros tratados e convenções americanas ou globais (no âmbito da ONU) que tenham entrado em vigor depois da Convenção.

Dentre as tarefas da Comissão encontra-se a prestação de assessoria aos Estados, que pode ser feita por meio de elaboração de estudos e relatórios no campo dos direitos humanos. A Comissão também pode desempenhar um papel educativo em seminários e conferências e pode auxiliar no desenvolvimento de legislação sobre direitos humanos. Além disso, a Comissão tem competência para elaborar tratados e convenções, interpretar a própria Convenção e analisar sobre a compatibilidade entre as legislações nacionais dos Estados-membros e a Convenção. Outras tarefas relevantes da Comissão são promover os estudos e investigações *in loco* sobre a situação dos direitos humanos e elaborar os relatórios que se mostrem necessários, solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. Uma função adicional da Comissão, conforme estabelecido pelo art. 42 da Convenção é promover os direitos derivados das normas econômicas, sociais e culturais que estão enunciadas na Carta da OEA.

Ademais, a Comissão tem o poder de examinar comunicações que denunciem violações de direitos humanos perpetradas por um Estado-parte. Assim, é de sua competência examinar denúncias, encaminhadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou entidade não governamental, que contenha denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção pelos Estados-partes. Esse mecanismo de denúncias individuais está previsto na Convenção Americana e constitui-se em pré-requisito processual para o encaminhamento do caso para a Corte, além de ser o único canal de acesso para os indivíduos ao sistema interamericano em situação de igualdade processual com os Estados-membros. Em relação a esse mecanismo, Galli e Dulitzky consideram que a “Comissão atua com funções quase-judiciais, sendo uma espécie de Ministério Público do sistema interamericano”. Durante o processo de denúncia, a Comissão tem competência para investigar os fatos denunciados e para propor e mediar uma solução amistosa entre as partes. Essa competência da Comissão de examinar denúncias é aceita automaticamente e obrigatoriamente pelo Estado ao se tornar parte da Convenção, não havendo necessidade de se elaborar qualquer declaração expressa e específica (GALLI, DULITZKY, 2000, p.64).

A denúncia internacional constitui o mecanismo de processamento de casos individuais de violações de direitos humanos do sistema interamericano. Previsto na Convenção, esse mecanismo confere à Comissão o papel de tramitar as denúncias individuais através de um procedimento próprio. Reitera-se, assim, que a Comissão desempenha uma função fundamental de viabilizar o acesso dos indivíduos ao sistema interamericano, permitindo que as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares reivindiquem sua reparação.

Galli e Dulitzky (2000) afirmam que o uso do mecanismo de denúncia faz parte de um processo de lutas políticas sociais históricas, na busca de melhoria das condições de vida dos grupos mais vulneráveis dentro dos países americanos. Assim, um dos principais objetivos da denúncia internacional é proteger as vítimas de violações de direitos humanos e deixar a comunidade internacional informada sobre as violações sistemáticas que ocorrem nas Américas.

Dessa forma, a denúncia internacional é um caminho alternativo diante da falta de resposta adequada dos recursos internos para as constantes violações de direitos humanos. Neste sentido, consideramos as violações de direitos sistemáticas como sendo consequência direta das circunstâncias estruturais e conjunturais do processo de transição democrática dos países da América Latina (GALLI, DULITZKY, 2000, p. 54).

O mecanismo de denúncia individual perante a Comissão está fundamentado no princípio da responsabilidade internacional do Estado frente a suas obrigações internacionais assumidas ao ratificar os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Dessa forma, quando um órgão internacional de supervisão como a Comissão solicita, o Estado tem o dever de prestar contas à comunidade internacional quando ocorrem violações de direitos humanos em seu território. Através do mecanismo de denúncia, a Comissão analisa o caso, examinando as provas e a defesa do Estado e toma uma decisão sobre a responsabilidade ou não do Estado pela violação denunciada, cometida seja por ação direta de algum dos agentes do Estado, seja pela omissão de seu dever de garantir a proteção dos direitos humanos em seu território.

A denúncia internacional pode ser apresentada pela própria vítima, seus familiares, por qualquer pessoa que a represente ou por qualquer entidade não governamental legalmente reconhecida em pelo menos um dos Estados-membros da OEA, de acordo com o art. 44 da Convenção. Assim, não é necessário que a parte peticionária tenha um advogado para apresentar a denúncia à Comissão. Por isso, Galli e Dulitzky (2000) consideram que o procedimento do mecanismo de denúncia internacional perante a Comissão normalmente

apresenta menos formalismo jurídico do que os procedimentos dos sistemas judiciários nacionais dos Estados-membros.

Conforme estabelecido no Regulamento da Comissão, art. 28, a denúncia precisa ser apresentada por escrito, contendo os seguintes dados: dados do peticionário, como nome, endereço, telefone, email, entre outros; um relato do fato ou da situação denunciada, com especificação de lugar e data das violações alegadas; se possível, o nome da vítima e de qualquer autoridade pública que tenha tomado conhecimento do fato ou da situação denunciada; e a indicação do Estado que o peticionário considera responsável, por ação ou omissão, de violação de direitos humanos consagrados na Convenção e outros instrumentos do sistema interamericano.

Quanto aos meios de prova, não há critérios rígidos de valoração estabelecidos na Convenção nem no Regulamento da Comissão. Assim, não está definido para qual das partes recairá o ônus da prova, porém esses instrumentos enfatizam a função da Comissão como órgão encarregado de estabelecer os fatos. Galli e Dulitzky (2000) destacam que o Regulamento, em seu art. 42, faz referência ao *onus probandi* com responsabilidade maior para o Estado denunciado, considerando que consegue acesso a documentos oficiais com mais facilidade do que a parte peticionária. Desse modo, a Comissão pode considerar os fatos denunciados como verdadeiro se o Estado não apresentar provas contrárias.

Antes de avaliar o caso, a Comissão deve analisar se a denúncia cumpre os requisitos de admissibilidade, dentre os quais Piovesan (2012) destaca a inexistência de litispendência internacional, ou seja, que a mesma questão não pode estar pendente em outra instância internacional e o prévio esgotamento dos recursos internos. Ademais, é preciso que a denúncia seja realizada em até seis meses depois da data em que a vítima tenha sido notificada da decisão definitiva.

Galli e Dulitzky (2000) destacam que os recursos internos consistem nos recursos legais acessíveis para indivíduos ou grupos perante juízes e tribunais nacionais. A jurisprudência da Corte definiu que, em relação ao requisito do prévio esgotamento dos recursos internos, os Estados são obrigados a oferecer recursos adequados e efetivos para as vítimas. Recursos adequados são os recursos idôneos para proteger a situação jurídica infringida e recursos efetivos são aqueles que produzam efetivamente o resultado para o qual foram concebidos. Assim, percebe-se que a existência de recursos internos meramente formais no aparato normativo dos Estados não é suficiente. Por isso, segundo Annoni,

os requisitos de esgotamento dos recursos internos e do prazo para interposição da petição após concluído o julgamento interno, deverão ser desconsiderados se: a) não existir na legislação interna do Estado o devido processo legal para a proteção do

direito que se alega ter sido ou estar sendo violado; b) ter sido negado à vítima ou aos seus representantes o acesso à justiça, ou ter-lhes sido impedido seu esgotamento; c) existir atraso injustificado da decisão dos recursos interpostos (ANNONI, 2008, p.126).

Esse requisito de admissibilidade de esgotamento dos recursos internos é consequência da concepção do Direito Internacional subsidiária ao direito interno dos Estados. Assim, os Estados têm a oportunidade de reparar a vítima da violação de direitos humanos antes de serem acionados os mecanismos internacionais.

Os Tratados Intencionais de Direitos Humanos contam com as Cortes de Justiça dos Estados na efetivação dos direitos humanos no plano interno, competindo a elas a tarefa de conhecer e interpretar as normas internacionais protetivas em prol do indivíduo, frente ao caso concreto (Trindade, 2001a, p. 273-274). Daí a justificativa para, no plano da justiça internacional, um dos critérios de admissibilidade formal das petições ser o esgotamento dos recursos interno do Estado violador, oportunizando-se ao Estado reparar a violação cometida. E só para os casos da violação não cessar ou sua reparação não ocorrer é que se confere legitimidade à competência dos tribunais internacionais de direitos humanos, competência essa previamente aceita pelo Estado ofensor (ANNONI, 2008, p.109).

Entretanto, para impedir que o Estado utilize a regra do prévio esgotamento dos recursos internos de má fé, impedindo que a vítima tenha acesso à jurisdição internacional para alcançar a proteção dos seus direitos, o art. 37 do Regulamento da Comissão estabelece que o Estado deve demonstrar quais são os recursos que precisariam haver sido esgotados previamente quando o peticionário alegar que não tem meios de comprovar o esgotamento dos recursos internos.

Caso considere que os requisitos para a admissibilidade da denúncia foram cumpridos, a Comissão solicita, então, informações ao governo denunciado. Recebidas as informações, ou transcorrido o prazo sem recebimento, verifica se existem ou subsistem os motivos da petição. Se não subsistirem os motivos, a Comissão manda arquivar o expediente. Porém, se subsistirem, realiza com o conhecimento das partes um exame acurado do assunto e, se necessário, uma investigação dos fatos. Feito o exame da matéria, a Comissão se empenha em buscar uma solução amistosa entre as partes.

Esse procedimento de solução amistosa possibilita que a vítima e o Estado denunciado entrem em acordo, através de uma negociação sobre medidas concretas de reparação às violações de direitos humanos denunciadas. A solução amistosa é vantajosa para a vítima, tendo em vista que a oferece a oportunidade de negociar diretamente com o Estado, contando com a mediação e fiscalização de uma terceira parte que se trata de um órgão internacional independente. Além disso, as soluções obtidas através desse procedimento costumam ser mais rápidas e eficientes do que a publicação do relatório final da Comissão. Isso porque as soluções amistosas são um compromisso firmado entre a vítima e o Estado, enquanto as

medidas propostas pelo relatório dependem da boa-fé do Estado para ser cumpridas. Desse modo, quando o Estado assume o compromisso de adotar medidas concretas para reparar as violações de direitos humanos denunciadas, o procedimento de solução amistosa é bastante aplicado pela Comissão. Nesse processo, previsto no art. 48 da Convenção, a Comissão assume uma função conciliatória. Sobre o papel da Comissão na solução amistosa, Galli e Dulitzky afirmam que “a Comissão exerce um papel estritamente político e diplomático, mediando um acordo entre as partes que resultará no acordo de solução amistosa a ser firmado pelas partes”. É fundamental destacar que não se trata de um procedimento compulsório, ou seja, as partes têm a escolha de participar ou não na solução amistosa (GALLI, DULITZKY, 2000, p.77).

Se uma solução amistosa para o problema não for alcançada, a Comissão redige um relatório, apresentando os fatos e as conclusões pertinentes ao caso e, eventualmente, recomendações ao Estado-parte, conforme consta no art. 50 da Convenção. Esse relatório é mandatório e deve conter as conclusões da Comissão indicando se o Estado referido violou ou não a Convenção Americana. Annoni (2008) destaca que caso a Comissão considere que não houve violação de direitos humanos pelo Estado denunciado, sua decisão é definitiva, não havendo possibilidade de recurso. Se considerar que houve violação, o relatório é encaminhado ao Estado-parte, que tem o prazo de três meses para dar cumprimento às recomendações feitas. Assim, o Estado sancionado pela Comissão pela violação de suas obrigações internacionais de respeitar e garantir o exercício dos direitos humanos em seu território é submetido a um constrangimento internacional público. Durante esses três meses, o caso pode ser solucionado ou encaminhado à Corte. Se não for solucionado, nem encaminhado à Corte, a Comissão pode emitir sua própria conclusão e fazer recomendações pertinentes e fixar um prazo, dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação. Se a Comissão considerar que o Estado não cumpriu as recomendações, o caso será submetido à Corte, salvo decisão fundada da maioria absoluta dos membros da Comissão.

A Comissão pode solicitar ainda a adoção das medidas cautelares que considere necessárias, conforme previsto no art. 29 do Regulamento, para qualquer Estado-membro da OEA, inclusive os que não ratificaram a Convenção. Essa solicitação pode ser uma iniciativa própria da Comissão, ou mediante petição da parte. Essas medidas têm como objetivo evitar danos irreparáveis em casos de gravidade e urgência, e toda vez que resulte necessário, por exemplo, quando a vida ou integridade pessoal da vítima está em perigo real ou iminente. Antes de a Comissão encaminhar a solicitação das partes de adoção de medidas cautelares,

são examinados dois pressupostos, quais sejam a urgência do caso apresentado e a necessidade de evitar danos irreparáveis. Galli e Dulitzky destacam que “a solicitação de adoção de medidas cautelares tem caráter semelhante a uma recomendação e deve ser acatada pelo Estado de acordo com o princípio da boa-fé”. Ademais, quando a situação de perigo se agrave e o Estado solicitado não adote as medidas de proteção necessárias, a Comissão pode dirigir-se à Corte, requerendo que esta adote medidas provisórias, que têm caráter judicial, a fim de evitar dano irreparável à pessoa em matéria ainda não submetida à apreciação da Corte (GALLI, DULITZKY, 2000, p.76).

1.1.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte de San José é o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e é composta por sete juízes nacionais dos Estados-membros da OEA, independentemente de os mesmos terem ratificado a Convenção Americana. Esses juízes são eleitos pelos Estados-parte durante a Assembleia Geral da OEA para um período de seis anos, com a possibilidade de serem reeleitos apenas uma vez. Atualmente compõe a Corte os juízes Roberto Caldas (Brasil), Humberto Antonio Sierra Porto (Colômbia), Manuel Ventura Robles (Costa Rica), Eduardo Vio Grossi (Chile), Diego García-Sayán (Peru), Alberto Pérez Pérez (Uruguai) e Eduardo Mac-Gregor Poisot (México)³.

A organização, a competência, as funções e os procedimentos da Corte estão estabelecidos nos artigos 52 a 69 da Convenção. No art. 60 da Convenção, ficou determinado que a própria Corte elaboraria seu Estatuto, a ser submetido à aprovação da Assembleia Geral da OEA. Esse artigo também afirma que a Corte é responsável por ditar seu Regime Interno, sem que haja interferência ou ingerência externa. Desse modo, considera-se que a Corte é uma instituição judicial autônoma, porque não é dependente ou submissa às deliberações e demais tratados da OEA.

O art. 64 da Convenção dispõe que a Corte tem competência consultiva e contenciosa. A competência consultiva trata-se da competência de interpretar a Convenção ou qualquer tratado relativo à proteção dos direitos humanos aplicáveis aos Estados Americanos. Assim, a Corte exerce papel consultivo à OEA na interpretação e aplicação dos tratados do sistema americano, em especial nos instrumentos que versem, ainda que indiretamente, sobre direitos

³ Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/composicion>

humanos. Galli, Dulitzky e Krsticevic destacam que “as opiniões consultivas contribuíram para a interpretação e conseqüente ampliação de alguns direitos consagrados na Convenção Americana”. Já a competência contenciosa concerne a solução de controvérsias acerca da interpretação ou aplicação da Convenção. É importante destacar que enquanto a competência consultiva tem um alcance mais amplo, podendo a Corte interpretar qualquer tratado sobre direitos humanos em vigor nos Estados americanos, a competência contenciosa é restrita à Convenção e ao Protocolo Adicional de San Salvador (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p.82).

Piovesan destaca que no plano consultivo “qualquer membro da OEA (parte ou não da Convenção) pode solicitar o parecer da Corte relativamente à interpretação da Convenção ou de qualquer tratado relativo à proteção dos direitos humanos aplicáveis aos Estados Americanos”. Já no plano contencioso, a competência da Corte para o julgamento de casos é limitada aos Estados-partes da Convenção que reconheçam expressamente tal jurisdição. A autora destaca que um “caso só poderá ser submetido à Corte se o Estado-parte reconhecer, mediante declaração expressa e específica, a competência da Corte no tocante à interpretação e aplicação da Convenção – embora qualquer Estado-parte possa aceitar a jurisdição da Corte para de terminado caso”. Dos 25 Estados que ratificaram a Convenção, 22 reconhecem a competência contenciosa da Corte. O Brasil a reconheceu em 3 de dezembro de 1998, através do Decreto Legislativo 89 (PIOVESAN, 2012, p.133 e 137).

Na realização de sua função contenciosa, a Corte examina casos que envolvam a denúncia de que um Estado-parte violou direito protegido pela Convenção. Ao reconhecer a existência efetiva de violação, determina que o Estado adote as medidas que a Corte considere necessárias à restauração do direito então violado. A Corte também pode condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima.

Quando um caso é encaminhado à Corte, este órgão deve verificar se possui competência em razão das partes, em razão da matéria objeto da denúncia e em razão do tempo antes de passar para o exame do mérito. Para possuir competência em razão das partes, o Estado deve declarar expressamente que aceita a competência da Corte, seja sobre todos os casos relativos à interpretação da Convenção ou sobre um caso específico. As únicas partes no procedimento perante a Corte do ponto de vista formal são a Comissão e os Estados membros, pois apenas esses têm a competência para encaminhar casos à Corte. Contudo, é possível que os advogados ou representantes da vítima participem do procedimento perante a Corte, como assistentes da Comissão, podendo inclusive formular proposições diferentes das

proposições da Comissão. Já na fase de reparações do procedimento, os representantes das vítimas podem atuar independentemente.

Quanto à razão da matéria, a Corte é competente para examinar qualquer caso sobre a interpretação ou a aplicação dos direitos enunciados na Convenção. Assim, a Corte é competente para “decidir se houve violação a algum dos direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção e adotar as disposições que julgar apropriadas”. A competência da Corte também inclui a capacidade de “determinar a responsabilidade do Estado em relação à violação a outros tratados que tratam de matéria específica, como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura”. Além disso, as decisões da Corte não estão vinculadas às decisões da Comissão. Assim a Corte age de forma independente, analisando o caso de acordo com a sua própria interpretação dos fatos e do direito. Já em razão do tempo, a Corte só tem competência para analisar casos em que os fatos denunciados tenham ocorrido após a entrada em vigor da Convenção para o Estado em questão. Ou seja, a Corte é impossibilitada de julgar sobre os casos que tenham ocorrido antes que o Estado houvesse aceitado a jurisdição da Corte (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p. 89).

Quando a Comissão encaminha um caso a Corte, é preciso que a Comissão tenha aguardado que o Estado cumprisse com as recomendações que declarou em seu relatório, conforme previsto no art. 50 da Convenção e que o Estado não o tenha feito. Contudo, segundo o art. 51 da Convenção, existe a possibilidade de a Comissão decidir sobre o envio do caso para a Corte, concomitantemente com a adoção do relatório, exceto quando o Estado cumpra com as recomendações, solucionando o caso. Ademais, para que a Comissão possa encaminhar o caso à Corte, é fundamental que o Estado tenha reconhecido a jurisprudência desta. Se não a houver reconhecido, o procedimento continua perante a Comissão e sem possibilidade do caso ir para a Corte. Uma vez iniciado o processo perante a Corte, independentemente de ter sido encaminhado pela Comissão ou por um Estado parte, aquela “será chamada a participar como parte em todos os casos relativos ao exercício jurisdicional da Corte, cumprindo o papel de Ministério Público do sistema interamericano, conforme estabelece o art. 57 da Convenção Americana e o art. 28 do Estatuto da Corte” (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p.94).

O procedimento perante a Corte contém uma fase escrita, que consiste na apresentação da demanda e contestação, seguida por uma fase oral, com a fixação de audiências. A demanda a ser apresentada por escrito precisa indicar seu objetivo, uma descrição dos fatos, as provas, os fundamentos de direito, a indicação dos delegados e as conclusões. Annoni (2008) destaca que a defesa do Estado acusado de violação de direitos humanos no caso

acontece mediante contestação, que precisa ser apresentada em até quatro meses após sua notificação.

Quanto ao exame das provas apresentadas no procedimento, Galli, Dulitzky e Krsticevic explicam que “a prova dos danos efetivamente causados é revestida de uma importância fundamental para a efetiva condenação internacional do Estado e fixação do montante da indenização”. Já em relação aos meios probatórios, a Corte considera não apenas a prova direta, testemunhal ou documental como legítima, mas também podem ser utilizados as provas circunstanciais, os indícios e as presunções, quando apresentem elementos consistentes sobre os fatos ocorridos. Desse modo, pode-se considerar que a Corte possui “um entendimento amplo quanto ao tipo de evidência admissível” (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p.94).

Após a análise dos fatos, a sentença final da Corte determina se o Estado é responsável ou não pela violação dos direitos humanos no caso em questão. A sentença “também dispõe sobre o seu dever de garantir à vítima o gozo do direito ou liberdade violados, decidindo sobre as reparações e indenizações respectivas, além do eventual pagamento de custas”. Desse modo, a sentença exige a adoção de medidas para reparar as violações cometidas pelo Estado, não tendo, conseqüentemente um caráter meramente declamatório. É fundamental destacar que a sentença proferida pela Corte é definitiva e inapelável. Assim, as decisões da Corte têm força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento. Entretanto a Convenção não estabelece mecanismo específico para supervisionar o cumprimento das decisões da Comissão ou da Corte, embora a Assembleia Geral da OEA tenha o mandato genérico a esse respeito (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p.95).

A reparação das violações dos direitos consagrados na Convenção pelos Estados configura-se em um aspecto fundamental do papel da Corte. Pode-se considerar que o conteúdo mais progressista da jurisprudência da Corte veio justamente da questão da reparação das violações aos direitos humanos. Segundo a Corte, ao violar os direitos que afirmou proteger ao ratificar a Convenção, os Estados devem assumir a responsabilidade das conseqüências de suas omissões ou atos ilícitos.

A Convenção estabelece claramente no art. 63 um critério amplo em matéria de reparações. O texto do art. 63, tal como tem sido interpretado pela Corte, prevê o alcance da obrigação de reparar estabelecendo três etapas a cargo do Estado: primeiro, que seja garantido à vítima o gozo de seu direito ou liberdade violados; segundo, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou situação que configurou a violação a estes direitos; e terceiro, que seja efetuado o pagamento de uma justa indenização (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p.99-100).

Ademais, em praticamente todos os casos, a Corte tem sustentado de maneira consistente que a sanção e a punição aos responsáveis pelas violações constituem uma parte essencial da reparação.

Como apenas a Comissão e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte, o indivíduo não tem capacidade processual autônoma perante a Corte. Desse modo, não está prevista a legitimação do indivíduo. Todavia, ainda que os indivíduos e ONGs não tenham acesso direto à Corte, as vítimas, seus parentes ou representantes podem submeter de forma autônoma seus argumentos, arrazoados e provas perante a Corte na hipótese de a Comissão haver submetido um caso. Com efeito, “a Corte assegura às supostas vítimas, seus familiares e representantes o direito de participarem e de serem ouvidos durante todo o processo de apuração de responsabilidade pela violação de direitos humanos” (ANNONI, 2008, p.140).

Nos casos de extrema gravidade e urgência e quando seja necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte pode ordenar as medidas provisórias que considere necessárias. Essas medidas têm como objetivo a preservação dos direitos fundamentais das pessoas, “fazendo valer o ordenamento jurídico convencional e assegurando a função jurisdicional da Corte, evitando situações irremediáveis que tornem ilusório o cumprimento da sentença definitiva”. O Estado que for demandado pela Corte a adotar medidas provisórias tem o direito de apresentar argumentos contra a concessão das medidas através da alegação de que a Corte carece de competência em relação àquele Estado ou para conhecer o caso específico (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p. 96).

As medidas provisórias consistem em um instrumento extraordinário a ser utilizado em situações excepcionais. De acordo com o art. 24 do Regulamento, a solicitação de medidas provisórias tem caráter incidental. Assim, essas medidas podem ser acionadas em qualquer fase do processo. Ademais, não há qualquer dispositivo na Convenção que exija que a Comissão esgote previamente o procedimento de medidas cautelares para que se solicite à Corte a adoção de medidas provisória. Entretanto há algumas condições necessárias para a admissibilidade da solicitação de medidas provisórias à Corte, quais sejam a gravidade da ameaça, a necessidade de evitar danos irreparáveis às pessoas e a urgência da medida requerida.

Como são provisórias, essas medidas têm uma duração curta. “Assim, sua vigência pode estar condicionada à necessidade de se evitar danos irreparáveis.” Quanto à prova, a solicitação de medidas provisórias, em função de seu caráter excepcional, exige a apresentação de provas da existência dos requisitos necessários à sua procedência. “As medidas provisórias têm caráter vinculante e devem ser acatadas conforme o princípio do *pacta sunt servanda* e

dada a sua obrigatoriedade.” Ou seja, assim como as sentenças da Corte, suas medidas provisórias têm efeito obrigatório. Em se tratando da supervisão do cumprimento das medidas provisórias decretadas, a Corte pode realizá-la pessoalmente ou pode solicitar à Comissão que o faça (GALLI, DULITZKY, KRSTICEVIC, 2000, p. 97-98).

Galli, Dulitzky e Krsticevic (2000) explicam que, apesar do escasso número de casos examinados pela Corte desde o início de seu funcionamento ter impedido que sua jurisprudência desenvolvesse de modo a abranger a totalidade dos direitos contemplados pela Convenção Americana, a Corte logrou em desenvolver uma jurisprudência consistente em alguns temas, principalmente quanto ao dever dos Estados de respeitar e garantir os direitos ou em matéria de reparações e medidas provisórias. De maneira semelhante, Piovesan afirma que, embora a jurisprudência da Corte seja recente, o sistema interamericano está se tornando uma estratégia importante e eficaz de proteção dos direitos humanos na América quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas. A autora realça que esse sistema vem contribuindo de maneira decisiva para a consolidação do Estado de Direito e das democracias na região americana, através do combate à impunidade e da garantia de direitos fundamentais às vítimas. Nesse sentido, ela destaca que

os avanços da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de reparação têm sido talvez sua maior contribuição para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como resultado de seus julgamentos, as reparações não são mais limitadas ao pagamento de indenizações. A Corte Interamericana tem, com sucesso, condenado Estados a adotar leis que lhes permitam o devido cumprimento das obrigações internacionais. Tem ainda condenado Estados a emendar ou revogar legislação doméstica que se mostre incompatível com a Convenção Americana (PIOVESAN, 2012, p. 156).

Em resumo, o sistema interamericano é um sistema de proteção dos direitos humanos institucionalizado e consolidado que vem se desenvolvendo desde 1948, quando foi feita a Declaração Americana de Direitos Humanos. Atualmente a Convenção Interamericana, que entrou em vigor em 1978, constitui a base normativa desse sistema. Outros instrumentos normativos importantes são a Carta da OEA, o Protocolo de San Salvador e a Declaração Americana para os Estados que não ratificaram a Convenção. A Comissão e a Corte são os órgãos do sistema responsáveis pela supervisão da conduta dos Estados referentes às obrigações internacionais estabelecidas na Convenção. A Comissão é uma entidade autônoma da OEA, enquanto a Corte é o órgão jurisdicional. Através do mecanismo de denúncia internacional, indivíduos, grupos de indivíduos ou entidade não governamental podem encaminhar a Comissão, uma denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção, por Estados-partes. No segundo capítulo serão analisados dois casos em que denúncias foram consideradas admissíveis e a Comissão fez recomendações ao Brasil e serão analisados

também dois casos que resultaram em medidas cautelares, que podem ser emitidas pela Comissão em casos de gravidade e urgência, para o Brasil. Já a Corte, na realização de sua função contenciosa, também examina casos que envolvam a denúncia de que um Estado-parte violou direito protegido pela Convenção. A Corte pode determinar que o Estado adote medidas que considere necessárias à restauração do direito então violado, pode condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima e pode emitir medidas provisórias. No segundo capítulo serão analisados cinco casos contra o Brasil em que foram emitidas sentença de mérito e quatro casos que resultaram em medidas provisórias. A seguir, na segunda parte deste capítulo, passa-se a considerações sobre o sistema Mercosul.

1.2 Mecanismos de proteção aos direitos humanos no Mercosul

O Mercosul foi fundado em 1991 através do Tratado de Assunção. Originalmente era formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Porém, em 2012, o Paraguai foi suspenso temporariamente do bloco por causa do rompimento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia e durante essa suspensão a Venezuela entrou no bloco como Estado-membro. Além disso, Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia são Estados associados ao Mercosul. Os objetivos principais do bloco são: a promoção da abertura das economias dos Estados-membros através da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre si; tarifa externa comum; política comercial comum em relação a terceiros Estados; coordenação de posições para negociar o interesse regional em foros regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais (como comércio exterior, agrícola, industrial, alfandegária, de transportes e comunicações); harmonização da legislação interna em áreas pertinentes ao processo de integração; aumento de produtividade econômica a partir da formação de economias de escala; aumento da competitividade dos Estados-membros no comércio mundial; e aumento de comércio com o restante do mundo, atraindo investimentos externos para a região.

Os três órgãos decisórios⁴ superiores e executivos do Mercosul são o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão do Comércio Mercosul. A natureza jurídica desses órgãos, conforme definido pelo Protocolo de Ouro Preto, é intergovernamental e o sistema de tomada de decisão é por consenso. Isso significa que todos

⁴ Outros órgãos relevantes são a Comissão Parlamentar Conjunta, que foi sucedido pela Parlamento do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul.

os membros precisam estar presentes, mas pode haver abstenções de voto sem que haja prejuízo à votação. O Conselho do Mercado Comum é considerado o órgão político máximo. É composto pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia ou da Fazenda dos Estados-membros e suas reuniões acontecem duas vezes por ano. Esse órgão é responsável pela “arquitetura de todo o processo integracionista, garantindo o devido impulso político [de] que ele necessita, além de velar pelo cumprimento dos objetivos e prazos do Tratado, colocando sempre em primeiro lugar o interesse da comunidade”. Suas decisões são obrigatórias para todos os Estados-membros. O Grupo Mercado Comum é um órgão de carácter executivo, responsável pela implementação dos objetivos a serem alcançados pelo Mercosul e pela supervisão do seu efetivo funcionamento. É composto por quatro membros de cada país incluindo seus ministros das Relações Exteriores, da Economia ou da Fazenda e do Banco Central e se reúne, de maneira ordinária ou extraordinária, quantas vezes considerarem necessário. Seus pronunciamentos decisórios são feitos por meio de Resoluções, vinculadas aos Estados-membros. A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão responsável por auxiliar o Grupo Mercado Comum. Esse órgão é responsável por “velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns”. Também é composto por quatro membros de cada Estado-membro e é assessorado por Comitês Técnicos, relacionados a temas específicos, como defesa do consumidor, assuntos aduaneiros e defesa da concorrência. Suas manifestações são feitas através de Diretrizes ou Propostas, sendo apenas aquelas obrigatórias para os Estados-membros (LUIZ, 2002, p. 71 e p. 78).

Nos anos iniciais do bloco, a integração no Mercosul era fundamentalmente econômica. Porém, com o passar do tempo, assuntos como democracia e direitos humanos passaram a ser incluídos na pauta do bloco. Segundo Hoffmann (2013), a proteção e a promoção dos direitos humanos se tornou um princípio fundamental explícito do Mercosul. As normas e atividades do bloco relacionadas aos direitos humanos vêm se desenvolvendo de tal maneira que se tornaram uma das características centrais da integração no Mercosul. A autora explica que esse processo é consequência da virada à esquerda dos governos dos Estados-membros com a chegada à presidência de candidatos de partidos de esquerda. Isso não significa que a presença de partidos de esquerda no poder tenha uma relação diretamente proporcional com a melhoria da proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito internacional e regional, mas sim que na região sul-americana, os partidos de esquerda na presidência dos Estados-membros no Mercosul permitiu o início do desenvolvimento do

processo de institucionalização de um sistema regional de proteção aos direitos humanos no bloco. Esse processo também é decorrente do fato de os atores da sociedade civil terem aproveitado a oportunidade criada pelo cenário político favorável para incluir suas demandas na agenda do Mercosul e da ênfase brasileira na liderança regional como base de sua política externa. Ademais, Hoffmann afirma que os direitos humanos vêm se tornando parte fundamental da identidade comum do Mercosul. Os Estados-membros compartilham um passado de violações sistemáticas de direitos humanos durante os períodos ditatoriais e os mecanismos de proteção dos direitos humanos do bloco podem contribuir para a superação desse passado e impedir sua repetição.

Além dessas considerações sobre o Mercosul e a inclusão dos direitos humanos à pauta do bloco, esta parte deste capítulo tem três subpartes. Na primeira, são analisados os instrumentos normativos do bloco em matéria de direitos humanos, incluindo as normas obrigatórias e as fontes de *soft law*. A segunda subparte é consagrada ao estudo das instituições do Mercosul que abordam o tema dos direitos humanos. Na terceira parte, é avaliada a participação da sociedade civil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção de direitos humanos no bloco, considerando sua relevada importância no processo de inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul.

1.2.1 Instrumentos normativos

Dentro desse contexto de inclusão dos direitos humanos à pauta do bloco, o Mercosul desenvolveu algumas normas de proteção aos direitos humanos, que incluem direitos civis, direitos sociais, direitos econômicos, direitos culturais e direitos coletivos. Esses instrumentos normativos consistem em tratados, protocolos e normas aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão do Comércio do Mercosul. As Declarações Presidenciais e os documentos de trabalho da Comissão Parlamentar Conjunta e do seu sucessor Parlamento do Mercosul, apesar de não serem documentos obrigatórios de acordo com as fontes legais do Mercosul, podem ser considerados como fontes de *soft law*.

Um dos marcos iniciais da proteção dos direitos humanos no Mercosul foi a incorporação da cláusula democrática ao Tratado de Assunção através do Protocolo de Ushuaia, em 1998. Essa cláusula estabelece que a plena vigência das instituições democráticas nos países membros é condição fundamental para o processo de integração no bloco, assim como estabelece que o rompimento com a ordem democrática “constitui um

obstáculo inaceitável para a participação no processo de integração”, podendo o Estado ser suspenso do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração e até ser suspenso dos direitos e obrigações resultantes destes processos. Segundo Saboia, essa cláusula "concedeu nova dimensão ao compromisso existente entre os membros do Mercosul e renovou a base de confiança e entendimento entre os sócios" (SABOIA, 2000, p. 217).

Outro marco é a Declaração Sociolaboral do Mercosul de 1998, que se trata da primeira norma do bloco que implicou diretamente em transferência de governança em matéria de direitos humanos. Essa Declaração determina que o Mercosul deve considerar os efeitos sociais do processo de integração e promover a harmonização das legislações trabalhistas no Estados-membros. Versa sobre direitos trabalhistas em relação a não discriminação, migração, trabalho forçado, igualdade de gênero, trabalho infantil, liberdade de associação, sindicalização, direito de greve, entre outros. Assim, a Declaração Sociolaboral inclui direitos individuais e coletivos dos trabalhadores e pode ser considerada como uma conquista fundamental para os trabalhadores garantirem seus direitos que gozam no nível nacional. Por se tratar de uma declaração, e não de um documento obrigatório, essa norma tem reduzida eficácia jurídica, o que diminui seus efeitos concretos. Dessa forma, apesar dessa Declaração ser um marco na garantia dos direitos sociais no processo de integração do bloco, esse aspecto do processo ainda precisa ser mais bem consolidado.

Em 2000, o Grupo Mercado Comum aprovou uma resolução normatizando a igualdade de gênero no bloco. Essa norma instrui aos diferentes foros do Mercosul dentro de seus respectivos mandatos e competências que incorporassem a perspectiva de gênero no planejamento, elaboração, implementação e avaliação de suas atividades, políticas e programas com a finalidade de garantir a igualdade e equidade entre os gêneros. Por se tratar de aspectos organizacionais e do funcionamento do bloco, essa norma não precisava ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados-Partes. No mesmo ano, foi assinada a Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul, que referenciou diretamente a correlação entre democracia e direitos humanos pela primeira vez no bloco ao declarar em seu preâmbulo que regimes democráticos devem ter como base o respeito aos direitos fundamentais dos homens, incluindo os direitos aos consumidores.

No ano de 2005, três documentos importantes em relação à promoção e proteção dos direitos humanos no Mercosul foram emitidos. Tratam-se da Declaração Presidencial sobre Direitos Humanos, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do

Mercosul. O Protocolo de Assunção afirma que a existência de instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para o processo de integração e pode ser considerado como a norma mais importante em matéria de direitos humanos no bloco, pois é um documento obrigatório.

Mais recentemente, em 2011, foi assinado pelo Conselho do Mercado Comum o Protocolo sobre Democracia, também conhecido como Protocolo de Montevideú, ou Ushuaia II. Esse Protocolo, que ainda não entrou em vigor, reafirma o Protocolo de Ushuaia, incluindo à cláusula democrática do Mercosul a ameaça de quebra da ordem democrática, a violação da ordem constitucional e qualquer situação que ponha em risco o exercício legítimo do poder e os princípios e valores democráticos.

1.2.2 Instituições de proteção aos direitos humanos

Em relação aos instrumentos de proteção e promoção dos direitos humanos no Mercosul, Hoffmann (2013) afirma que as principais atividades consistem na criação de órgãos responsáveis pela divulgação de informações, formulação de recomendações políticas e monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-membros. Desse modo, merecem destaque a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos.

A Reunião de Altas Autoridades teve como origens as atividades e experiências passadas do Grupo de trabalho Ad Hoc sobre Direitos Humanos, instituído pelo Foro de Consulta e Concertação Política em 2000. Esse Grupo Ad Hoc era composto por diplomatas e reunia-se com pouca periodicidade. Seu objetivo principal era a articulação de uma perspectiva regional para a implementação dos Objetivos do Milênio estabelecidos pela ONU. Desse modo, Ventura e Rolim destacam que se tratava de um “âmbito de coordenação da posição dos Estados-membros nos foros das Nações Unidas, como, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos, a negociação da Convenção Internacional sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas”, além dos âmbitos que relacionados aos direitos das crianças e aos direitos dos migrantes (VENTURA, ROLIM, 2005, p. 13).

Quando o Grupo foi transformado na Reunião de Altas Autoridades, os objetivos passaram a incluir o aprofundamento da troca de informação sobre a promoção e proteção dos direitos humanos na região, a análise da definição de políticas públicas sobre direitos humanos na região e a promoção do debate acerca da adoção de uma Carta de Direitos

Humanos do Mercosul. A Reunião de Altas Autoridades não apenas ampliou seus objetivos, mas também permitiu maior acesso em termos de participação popular, passando a incluir as organizações da sociedade civil em suas atividades. Lapa e Koch (2012) destacam que a Reunião de Altas Autoridades foi criada com base na noção de que a proteção e a promoção dos direitos humanos nos Estados-membros são elementos fundamentais no processo de integração do bloco, considerando os princípios democráticos e o Estado de Direito como valores comuns a suas sociedades. As autoras também consideram a Reunião de Altas Autoridades como um dos espaços mais relevantes no Mercosul quanto à proteção dos Direitos Humanos. Com efeito, já em sua primeira reunião, realizada em maio de 2005 no Paraguai, foi assinado o Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, conhecido como Cláusula de Direitos Humanos. Assim, nessa Reunião, os Estados-membros assumiram o compromisso de “cooperar mutuamente pela promoção e proteção efetiva dos direitos humanos e liberdades fundamentais através dos mecanismos institucionais estabelecidos no Mercosul”⁵.

Participam da Reunião de Altas Autoridades os Ministros de Direitos Humanos dos Estados-membros, ou outra autoridade equivalente na estrutura do governo na ausência de um ministro. Sua estrutura é formada pela Reunião Plenária, que se reúne de forma ordinária ou extraordinária, por cinco Comissões Permanentes (Direito à Memória, à Verdade e à Justiça; Discriminação, Racismo e Xenofobia; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Iniciativa Niñ@Sur; Direitos das Pessoas Idosas) e por quatro Grupos de Trabalho (Construção de Indicadores em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Gênero, Diversidade e Identidade; Gênero e Direitos Humanos das Mulheres; Promoção e Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência). A Reunião de Altas Autoridades não possui um Regimento Interno aprovado (a Venezuela ainda não o aprovou). Seu funcionamento é conduzido pelo Estado que detém a Presidência *Pro Tempore* do Mercosul. Assim, a participação da sociedade civil na Reunião ainda não é institucionalizada. Já a participação social nos Grupos de Trabalho e Comissões Permanentes se dá de acordo com o Regulamento Interno de cada grupo, fazendo com que o espaço das organizações sociais em cada grupo seja muito variado.

Já o Instituto foi criado em 2009 por uma decisão do Conselho do Mercado Comum. Com sede em Buenos Aires, tem como objetivos principais contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados-membros do bloco, através do desenvolvimento e acompanhamento de políticas públicas que promovam a proteção dos direitos humanos e

⁵ Decisão nº40/2004 do Conselho do Mercado Comum

contribuir para a consolidação dos Direitos Humanos como um dimensão fundamental do processo de integração e da identidade do Mercosul. Ao realizar suas atividades, o Instituto busca enfatizar as particularidades dos direitos humanos na região e os aspectos do passado que as populações dos Estados-membros possuem em comum. Outra característica relevante do Instituto é a coordenação de suas atividades com as de outros sistemas, regionais e internacionais, de proteção e promoção de direitos humanos.

Ventura e Rolim (2005) também apontam a Comissão Técnica da Reunião dos Ministros da Justiça, formada por especialistas indicados pelos Ministros da Justiça dos Estados-membros, como um foro do Mercosul que tem desenvolvido diretamente a temática dos Direitos Humanos. Entretanto, a Reunião de Ministros da Justiça não tem poder decisório e todas suas ideias precisam ser submetidas ao Conselho do Mercado Comum. Além disso, há outros foros do Mercosul cujos temas implicam diretamente os Direitos Humanos. Dentre esses, os autores destacam os grupos temáticos que abordam temas como Terrorismo e Crime Organizado; Lavagem de Dinheiro; Segurança Cidadã; Prevenção ao Uso de Drogas e ao Tráfico; e Armas de fogo e munições.

Ademais, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Parlamento do Mercosul têm, desde sua origem, contribuído para a promoção e a proteção da democracia e dos direitos humanos no Mercosul, mesmo não possuindo poder decisório. Com efeito, a proteção dos direitos humanos faz parte dos seus princípios fundamentais. No próprio Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul há várias referências a democracia e direitos humanos. Segundo o art. 3, entre os principais objetivos do Parlamento está a promoção dos direitos humanos. De acordo com o art. 4, é dever do Parlamento proteger a ordem democrática nos Estados-membros. Esse mesmo artigo ainda afirma que a elaboração anual de um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos países do Mercosul é uma de suas competências. Em julho de 2009, durante a Presidência *Pro Tempore* brasileira foi emitido o primeiro Informe Anual sobre a situação dos direitos humanos no Mercosul, referente ao ano de 2008. Entretanto, nos anos seguintes não foram mais elaborados os informes. A Comissão de Cidadania e Direitos Humanos do Parlamento do Mercosul, responsável pela elaboração do relatório, convocou Audiências Públicas para a Elaboração do Relatório de Direitos Humanos em 26 de maio de 2014⁶. Isso significa que os informes anuais podem voltar a ser realizados.

⁶ Disponível em < http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8505/2/parlasur/26_05_2014_-_audi%C3%Aancia_publica_para_elaborac%C3%A3o_do_relatorio_de_direitos_humanos.html >.

É importante também, dentro desse contexto de proteção dos direitos humanos no Mercosul, destacar os mecanismos de solução de controvérsias no Mercosul. O Tratado de Assunção já estabelecia um sistema de solução de controvérsias no bloco, mesmo que provisório e inicial. Segundo seu anexo III, as controvérsias entre os Estados-membros que pudessem surgir por causa da aplicação do Tratado deveriam ser resolvidas primeiramente através negociações diretas. Caso essas não fossem bem sucedidas, a questão seria levada para o Grupo Mercado Comum, responsável por avaliar a situação e efetuar recomendações às partes. Grosche (2000) explica que o objeto desse sistema inicial de solução de controvérsias é a aplicação do Tratado de Assunção e que apenas os Estado-membros são sujeitos, não tendo os particulares acesso ao sistema.

Com o Protocolo de Brasília (1991), um segundo sistema de solução de controvérsias foi instituído no bloco, todavia ainda provisório. Foram mantidas as primeiras duas etapas no processo, quais sejam as negociações diretas e o encaminhamento ao Grupo Mercado Comum. Porém, quando as recomendações deste não surtirem efeito, o Protocolo de Brasília estabelece um procedimento arbitral. É formado um Tribunal Arbitral Ad Hoc para julgar sobre a matéria. O reconhecimento de sua jurisdição é obrigatório para as partes envolvidas e o laudo do Tribunal Ad Hoc é irrecorrível e obrigatório. Ademais, o Protocolo de Brasília prevê a possibilidade de adoção de medidas provisionais para prevenir danos, quando houver presunções de que a manutenção da situação possa causar danos graves e irreparáveis a alguma das partes. Grosche (2000) destaca que o Protocolo de Brasília trouxe importante modificação ao sistema de controvérsia do Mercosul por permitir que os particulares tivessem acesso ao sistema, mesmo não tendo legitimidade para agirem sozinhos (o acesso dos indivíduos depende da reclamação por eles apresentada ser encampada e apresentada pelo seu Estado de origem).

Por fim, em 2004, com o Protocolo de Olivos, foi instituído um mecanismo permanente, incluindo a criação de um órgão jurisdicional permanente: o Tribunal Permanente de Revisão, cujas decisões prevalecem sobre as decisões dos Tribunais Ad Hoc. Hoffmann (2013) destaca que os mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul lidam com casos relacionados à disputas econômicas e relacionadas ao comércio, apesar de sua competência não ser restrita a esses aspectos. Assim, esses mecanismos poderiam tratar de questões de direitos humanos, porém em função da ausência de um tribunal e de uma Carta de Direitos Humanos regionais, isso dificilmente vai ocorrer sem que haja modificações à estrutura desses mecanismos.

1.2.3 Papel da sociedade civil no Mercosul em matéria de direitos humanos

Hoffmann (2013) afirma que um dos principais atores do processo de institucionalização dos direitos humanos no Mercosul foi a sociedade civil, cuja atuação ganhou força com o cenário político favorável consequente da virada à esquerda na política sul-americana. O autor também afirma que a eleição de presidentes de partidos de esquerda nos Estados-membros do Mercosul não apenas aumentou a relevância do bloco, mas também o transformou de um bloco comercial liberal em uma organização multi-setorial inserida em um novo paradigma. Em termos econômicos, o bloco entrou em uma fase pós-liberal, o que veio ao encontro da ideia de aprofundar a integração em áreas não econômicas, como direitos humanos.

O fato de a primeira norma do bloco implicar diretamente em transferência de governança em matéria de direitos humanos ser da subárea social e econômica dos direitos humanos está relacionado à força dos movimentos sindicalistas na região - inclusive, os sindicatos foram atores significativos no processo de democratização dos Estados-membros do Mercosul. Hoffmann (2013) destaca a participação do Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul, que consiste em uma coalizão de organizações sociedades civis criada em 2004, na inclusão dos Direitos Humanos na agenda do Mercosul. Outro ator importante nesse processo foi o Fórum da Sociedade Civil nas Américas, que elaborou um relatório em 2001 analisando a proteção e promoção dos direitos humanos nos Estados-membros do bloco através de uma perspectiva comparativa e efetuou recomendações para uma pauta de direitos humanos no Mercosul.

Lapa e Koch (2012) destacam a importância da Cúpula Social, criada em 2006, como espaço de diálogo entre governo e a sociedade civil no âmbito do Mercosul. O principal objetivo dessa Cúpula é expandir e fortalecer a participação social no bloco, assim como impulsionar o processo de integração através da promoção de encontros entre representantes dos governos e das organizações da sociedade civil. “A grande ideia por trás desse evento é unir, em um espaço comum, diferentes atores, de diversos lugares, mas que lutam por causas comuns, como a consolidação democrática e a promoção e proteção dos direitos humanos, ainda que eivados de particularidades temáticas.” Os temas desenvolvidos nesses encontros estão relacionados à participação social e aos direitos humanos incluindo educação, migração, tecnologias e comunicação social, juventude, gênero e diversidade, dentre outros. A organização do evento era responsabilidade da própria sociedade civil, até quando esse evento

passou a integrar a agenda oficial da Presidência do Mercosul transferindo tal responsabilidade ao Estado que exerce a Presidência *Pro Tempore* (LAPA, KOCH, 2012, p. 31).

Sobre a Reunião de Altas Autoridades e a participação da sociedade civil, as autoras afirmam que

o fato de o Mercosul possuir uma instância para a discussão de políticas regionais exclusivamente sobre temas de direitos humanos demonstra, sem dúvidas, uma mudança de paradigma. A possibilidade de a sociedade civil poder participar desse espaço é um avanço ainda maior, alinhando a direção certa para qual o bloco deve caminhar. No entanto, se a participação é permitida, ela ainda está muito aquém de como deveria ser, uma vez que as organizações incidem nesse espaço apenas como observadoras e comentaristas ao final dos debates dos Estados (LAPA, KOCH, 2012, p. 27).

Assim, esse espaço é importante para a consolidação da proteção e promoção dos direitos humanos na região, porém ainda há empecilhos para a participação da sociedade civil, dentre os quais, pode-se apontar a dificuldade financeira. As organizações da sociedade civil raramente têm recursos econômicos suficientes para mandar um representante para todas as reuniões e compromissos internacionais que abordem temas que as concernem. Outro empecilho é a falta de informações claras e acessíveis acerca da agenda da Reunião de Altas Autoridades. Além disso, a participação das organizações da sociedade civil não é realizada de forma legítima e institucionalizada.

Ventura e Rolim (2005) explicam que a própria estrutura do Mercosul prejudica a participação da sociedade civil. Há mais de duzentos foros de negociação desprovidos de poder decisório no bloco para apenas três órgãos decisórios. Há sobreposição de foros para um mesmo tema, ocasionando antinomias normativas e/ou contradição entre as medidas tomadas pelos diferentes atores. Os órgãos decisórios se reúnem com pouca frequência e não têm sedes permanentes. A isso, soma-se o fato de os órgãos consultivos da estrutura institucional do bloco que deveriam representar os interesses da sociedade, quais sejam a Comissão Parlamentar Conjunta (sucedida pelo Parlamento do Mercosul) e o Foro Consultivo Econômico-Social, raramente são consultados. Outro obstáculo à promoção e à proteção dos direitos humanos no Mercosul é, conforme os autores, um “fosso entre duas linguagens: a dos que militam pelos Direitos Humanos e a dos que propugnam a liberalização comercial”. Por um lado há negociadores especialistas em Direitos Humanos atuando nos foros relativos à matéria e, do outro, há negociadores especialistas em comércio atuando nos foros de integração, como se fosse possível desassociar as duas esferas (VENTURA, ROLIM, 2005, p. 8).

Dessa forma, as organizações da sociedade civil têm reivindicado, junto aos governos dos Estados-membros, um maior espaço de participação nas negociações internacionais, chegando aos foros responsáveis pela construção da integração regional. Assim, Koch e Lapa (2012) evidenciam que existem sim espaços abertos à participação social em órgãos do Mercosul que tratam sobre temas de direitos humanos. O problema é que, além de serem poucos esses espaços, a incidência da sociedade civil ainda não é satisfatória e efetiva.

O desafio atualmente é, primeiramente, institucionalizar os espaços para a participação social e, depois, saber como bem ocupá-los de forma a conseguir influir na construção das políticas públicas. A sociedade civil não quer mais participar desses espaços apenas para ser comunicada ou informada das políticas governamentais ou ainda para levantar demandas e questões que não terão seguimento ou serão levadas em consideração pelos governos na construção e planejamento das políticas. A democracia que se quer é aquela em que a sociedade civil participa antes, durante e depois na construção das políticas públicas. Mecanismo essencial para a efetivação da participação social em um Estado democrático é o acesso à informação. Esse ponto é problemático dentro do bloco, uma vez que dados sobre reuniões passadas, tais como atas, pautas e agendas são muito difíceis de serem encontrados de forma sistematizada em bases virtuais. O que se percebeu é que, como a coordenação geral do Mercosul é alternada de seis em seis meses, a alimentação desse banco de dados fica a cargo, a cada período, de mãos diferentes (LAPA, KOCH, 2012, p. 38-39).

Ventura e Rolim (2005) destacam que cabe à sociedade civil organizada pressionar os governos para que a formação de conselhos e a convocação de conferências democráticas torne-se uma regra para a definição de políticas públicas em matérias de Direitos Humanos.

Em suma, foi visto que, nos anos iniciais, a integração no Mercosul era fundamentalmente econômica, porém assuntos como democracia e direitos humanos passaram a ser incluídos na pauta do bloco em consequência da virada à esquerda na política sul-americana, das prioridades da política externa brasileira e do ativismo da sociedade civil. No segundo capítulo será analisada melhor a importância da política externa brasileira nesse processo e a relação que o governo brasileiro mantém com a sociedade civil dentro desse contexto. Foi visto também que foram desenvolvidas algumas normas de proteção aos direitos humanos no bloco. Estas consistem em tratados, protocolos e normas aprovadas pelos órgãos decisórios do bloco, além das Declarações Presidenciais e dos documentos de trabalho do Parlamento do Mercosul como fontes de *soft law*. No segundo capítulo será estudada a relação do Brasil com essas normas a partir do estudo da internalização dessas normas ao direito interno brasileiro. Outro aspecto visto foi que as principais instituições de proteção aos direitos humanos do Mercosul são a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. No segundo capítulo, a partir do estudo das atas da Reunião, será analisada a participação do Brasil nessas instituições, considerando

que o Instituto também participa da Reunião. Na próxima e última subparte deste capítulo é feita uma breve comparação entre os sistemas regionais estudados até o momento.

1.3 Semelhanças e disparidades entre os sistemas

Por se tratarem de sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, o sistema da OEA e o do Mercosul possuem um objetivo fundamental em comum, qual seja a promoção do respeito e da garantia dos direitos humanos em âmbito regional. Os sistemas atuam em complementaridade com o sistema global do âmbito da ONU e de maneira subsidiária ao direito interno dos Estados nacionais que os compõem. Entretanto, cada sistema apresenta características próprias que os diferenciam. As origens e intenções iniciais de cada sistema são diferentes e isso resulta em atuações e resultados diferentes.

O sistema da OEA surgiu no período posterior ao término da Segunda Guerra Mundial com o movimento de internacionalização dos direitos humanos. Por ter uma trajetória mais longa, trata-se de um sistema mais consolidado e com maior reconhecimento no cenário internacional. Já o sistema do Mercosul é mais recente. A própria organização internacional dentro da qual se encontra, o Mercosul, surgiu décadas depois da OEA. Enquanto este foi fundado em 1948, aquele só o foi em 1991. Assim, o sistema do Mercosul é mais incipiente e ainda há um longo caminho a percorrer na busca da consolidação e do reconhecimento internacional. Além disso, sua origem está relacionada com a transformação política ocorrida nos países sul-americanos com a eleição de presidentes de partidos de esquerda e da consequente ampliação da participação da sociedade civil na construção da integração regional.

Ademais, o sistema da OEA é mais reconhecido e mais legitimado no tema da proteção aos direitos humanos do que o do Mercosul. O sistema interamericano é mais abrangente, uma vez que inclui todos os 35 países membros da OEA. Assim, esse sistema consegue promover a proteção dos direitos humanos em um número maior de sociedades. Já o sistema do Mercosul concerne uma área menor, buscando garantir o respeito aos direitos humanos nos seus cinco países membros, podendo alcançar também seus cinco países associados. Por se tratar de uma área menor, as ações do Mercosul em matéria de direitos humanos poderiam vir a ser mais eficientes, uma vez que os Estados conseguem traduzir melhor seus interesses nos foros de negociação, resultando em maior engajamento em cumprir as medidas acordadas, entretanto o tema dos direitos humanos está vinculado à ideia

de proteção da democracia e participação social na integração do bloco. Isso significa que o sistema do Mercosul não visa ser uma arena de proteção internacional dos direitos humanos como o sistema da OEA.

Quanto aos instrumentos normativos, o sistema da OEA conta com a Convenção Americana como base normativa central. Para os Estados que não a ratificaram ainda há a Declaração Americana e a Carta da OEA. Outros instrumentos normativos são o Protocolo de San Salvador e diversos tratados que versam sobre matéria específica, como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Por sua vez, o sistema do Mercosul não possui uma base normativa central. Existe uma ideia de adotar uma Carta de Direitos Humanos do Mercosul que, contudo, não foi concretizada. Até o momento, seus instrumentos normativos consistem em tratados, protocolos e normas aprovadas por seus órgãos decisórios. Há, ainda, as Declarações Presidenciais e os documentos de trabalho do Parlamento do Mercosul que atuam como fontes de *soft law*, uma vez que não são documentos obrigatórios⁷.

Em relação aos tipos de direitos humanos consagrados pelos sistemas, percebe-se pela Convenção Americana que o sistema interamericano enfatizava os direitos de primeira geração como o direito à vida, o direito à liberdade, o direito à liberdade de consciência e religião, o direito à liberdade de pensamento e expressão, o direito ao nome, o direito à nacionalidade, dentre outros. Somente depois de dez anos da entrada em vigor da Convenção foi assinado o Protocolo de San Salvador que versa sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Já o sistema do Mercosul está desde sua origem relacionado aos direitos econômicos e sociais. Com efeito, a primeira norma do bloco que implicou diretamente em transferência de governança em matéria de direitos humanos, a Declaração Sociolaboral do Mercosul de 1998, tratava sobre essa subárea dos direitos humanos. Isso é consequência das características do próprio Mercosul, como organização internacional de integração regional. Conforme se desenvolvia o processo de integração econômica, foram surgindo problemas que afetavam mais diretamente os direitos econômicos e sociais das sociedades sul-americanas. Assim, as primeiras demandas por promoção e proteção dos direitos humanos por parte do bloco estavam relacionadas a essas dificuldades socioeconômicas. Posteriormente outros temas, como as questões de gênero, foram sendo incluídos na pauta.

⁷ Os documentos de trabalho do Parlamento podem ser encaminhados aos decisórios, tornando-se obrigatórios caso aprovados por estes.

O sistema da OEA tem um aparato institucional de proteção de promoção dos direitos humanos composto por dois órgãos. A Comissão é um órgão autônomo da OEA que iniciou suas atividades antes mesmo da entrada em vigor da Convenção e é atualmente regida pelas normas mencionada na Carta da OEA e na Convenção A Corte é um tribunal jurisdicional cuja atuação é dada em função da competência estabelecida pela Convenção. Ambos os órgãos contam com Regulamentos Internos que definem as regras de seu funcionamento. Além da função de promoção dos direitos humanos, esses órgãos têm funções contenciosas, compondo o mecanismo de solução de controvérsias da OEA em matéria de direitos humanos. O sistema do Mercosul não tem instituições tão centralizadas e organizadas como o sistema interamericano. Dentre os mecanismos institucionais de proteção e promoção dos direitos humanos no Mercosul, destacam-se a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos e a Comissão Técnica da Reunião dos Ministros da Justiça. Além disso, há vários foros no Mercosul cujos temas implicam diretamente os Direitos Humanos, como os grupos temáticos que abordam temas como Terrorismo e Crime Organizado e Prevenção ao Uso de Drogas e ao Tráfico, dentre outros. Quanto ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, foi instituído um órgão jurisdicional permanente, o Tribunal Permanente de Revisão, em 2004. Todavia, apesar de sua competência não ser restrita a esses aspectos, como a litigância é exclusiva dos Estados, o Tribunal lida com casos relacionados principalmente a disputas econômicas e ao comércio.

A participação da sociedade civil em ambos os sistemas é de relevada importância. Porém, essa se dá de maneira diferente em cada um deles. No sistema da OEA, a participação da sociedade civil está relacionada com a atuação das organizações não governamentais de proteção de direitos humanos no sistema contencioso da Comissão, através do mecanismo de denúncia internacional em favor de vítimas de violações de direitos humanos. Já no sistema do Mercosul, a participação da sociedade civil foi fundamental para a inclusão dos direitos humanos na pauta do bloco e continua desenvolvendo um trabalho excepcional no desenvolvimento do sistema. Quanto ao acesso dos indivíduos aos sistemas, no interamericano ocorre através do já citado mecanismo de denuncia internacional frente à Comissão. No processo contencioso junto à Corte os indivíduos também podem atuar enviando seus argumentos, arrazoados e provas, após o caso ter sido encaminhado pela Comissão ou por um Estado membro. Os indivíduos também têm acesso ao mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul. Porém, conforme explicado, esse mecanismo não costuma tratar de temas de direitos humanos.

2 POSICIONAMENTO DO BRASIL FRENTE AOS SISTEMAS REGIONAIS

Este segundo capítulo é dedicado à análise da atuação do Brasil nos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos e está dividido em três partes. Na primeira parte, são abordadas as decisões dos órgãos do sistema interamericano, Corte e Comissão, contra o Brasil e as respostas brasileiras a estas decisões. Na segunda parte, é analisado o papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no Mercosul. Por fim, na terceira parte busca-se analisar como a atuação do Brasil nesses sistemas pode impactar na relação que eles mantêm entre si.

2.1 Atuação do Brasil no sistema interamericano: decisões da Corte e da Comissão contra o Brasil e as respostas brasileiras

Conforme explicado anteriormente, esta parte trata da atuação do Brasil frente ao sistema interamericano, através da análise das decisões da Comissão e da Corte contra o Brasil e as respostas brasileiras a esses casos. Esta parte está subdividida em três subpartes. Na primeira, são estudadas as denúncias e as medidas cautelares emitidas pela Comissão contra o Brasil. Em função da grande quantidade de casos, foram selecionados quatro: o caso Maria da Penha, pelo impacto interno em relação à violência doméstica contra as mulheres, que resultou na promulgação da Lei Maria da Penha; o caso Simone Diniz, por não apenas ter chamado a atenção do governo brasileiro para o problema da discriminação racial no país e por ter sido amplamente divulgado na mídia, mas também por ter feito o Estado de São Paulo dar mais importância aos casos da Comissão no qual havia envolvimento dessa unidade federativa; o caso Raposa Serra do Sol, pela precedência que abriu em relação ao recurso de comunidades indígenas às medidas cautelares e por ter alcançado notoriedade nacional em função do julgamento de uma importante ação no STF; e o caso Belo Monte, pela resposta inédita de rechaço ao sistema interamericano que provocou. Na segunda subparte, passa-se à análise dos casos contra o Brasil na Corte. São avaliados os cinco casos em que foi emitida sentença de mérito e os quatro casos para os quais a Corte determinou a adoção de diversas medidas provisórias. Na terceira subparte, retoma-se o caso Belo Monte, explicando-se mais detalhadamente o caso e a resposta do governo brasileiro.

2.1.1 Denúncias internacionais na Comissão contra o Brasil e medidas cautelares

Apesar dos avanços na área de proteção de direitos humanos que ocorreram no Brasil com o processo de democratização, como a ratificação de normas internacionais, o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996 e a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1998 e seu posterior ganho de status ministerial, continuam ocorrendo no Brasil sérias violações aos direitos humanos. Santos destaca que essas violações são perpetuadas pela polícia, esquadrões da morte e outros grupos de interesse e

incluem a prática sistemática de tortura; trabalho escravo; discriminação com base na raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade e deficiência; impunidade dos perpetradores de violência contra as mulheres; execuções sumárias; e violência contra movimentos sociais que lutam por reformas agrárias e pelos direitos dos indígenas, incluindo a criminalização dessas lutas (SANTOS, 2007, p. 35).

Por causa do envolvimento de setores da polícia e de outros grupos de interesses com forte capacidade de exercer poder na violação de direitos humanos, as cortes locais e o governo acabam muitas vezes não investigando essas violações nem sancionando seus responsáveis. Por isso, as ONGs de direitos humanos recorrem a instrumentos internacionais, principalmente à Comissão Interamericana para denunciar essas violações. Santos (2007) destaca que as ONGs buscam não apenas soluções para casos individuais, mas também visam criar precedentes que impactem na política, legislação e sociedade brasileiras, transformando o caso em um exemplo de mudança social. Segundo levantamento de dados feito por Ventura e Cetra (2013), entre 1999 e 2011, a Comissão recebeu 643 denúncias referentes ao Brasil. Dessas, 93 foram encaminhadas ao governo brasileiro. Em 2012 e 2013, foram recebidas 184 denúncias contra o Brasil, das quais 12 foram encaminhadas ao governo brasileiro⁸. Quanto às medidas cautelares emitidas pela Comissão, o Brasil foi alvo de 29 entre 1998 e 2013.

Uma das denúncias mais importantes encaminhadas ao Brasil pela Comissão trata-se do caso Maria da Penha. O caso trata da tolerância por parte do Estado em relação à violência omitida contra Maria da Penha em seu domicílio em Fortaleza, Ceará por seu ex-marido Marco Antônio Heredia Viveiros durante os anos em que permaneceram casados até a dupla tentativa de homicídio em 1983. Em maio desse ano, Marco atirou com um revólver em Maria da Penha enquanto ela dormia. Em função desse atentado, Maria da Penha ficou paraplégica. Marco era agressivo e violento e já havia cometido agressões contra sua esposa e filhas em várias ocasiões, porém Maria da Penha tinha medo de atrever-se a pedir a separação. Duas semanas depois do primeiro atentado, Marco tentou eletrocutá-la enquanto

⁸ Disponível nos Informes Anuais de 2012 (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp>) e 2013 (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

estava no banho. Depois desse incidente Maria da Penha separou-se judicialmente de seu agressor.

Marco Viveiros foi a julgamento duas vezes. Na primeira vez, em 1991, oito anos depois dos fatos ocorridos, foi condenado, mas saiu em liberdade por causa de recurso e a segunda vez, em 1996, foi novamente condenado e posto em liberdade através de recursos. Assim, na época da denúncia, já se haviam passado mais de 15 anos que o caso havia sido denunciado à justiça brasileira sem que se chegasse a uma condenação definitiva contra o agressor, que continuava em liberdade apesar da gravidade das acusações, dos delitos cometidos contra Maria da Penha e da grande quantidade de provas que havia contra ele. Assim, denunciava-se que o Estado brasileiro havia violado os direitos garantidos nos artigos 1.1, 8, 24 e 25 da Convenção além dos artigos 3, 4 5 e 7 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, de 1994).

Em 2001, a Comissão declarou o Estado brasileiro responsável por omissão e negligência, além de tolerância em relação à violência doméstica contra mulheres. Desse modo, a Comissão indicou que a violência praticada contra Maria da Penha deveria ser percebida como crime de gênero pelo Estado brasileiro. A Comissão destacou que esse caso não se tratava de um episódio isolado no Brasil. Consistia, pelo contrário, em um exemplo dentre inúmeros outros do padrão de impunidade nos casos de violência doméstica contra as mulheres no Brasil, considerando que a maioria das denúncias não chegam a constituir processos criminais e dos poucos que conseguem, uma parcela ínfima garante a condenação dos agressores. Dessa forma, o Estado não havia tomado medidas efetivas de prevenção e sanção de casos de violência doméstica contra mulheres, a despeito de sua obrigação internacional. Ademais, a Comissão também entendeu que tal violência era uma consequência da ineficácia do Judiciário brasileiro. Por isso, recomendou uma investigação séria e a responsabilização penal do autor, a reparação da vítima e a adoção, pelo Estado brasileiro, de medidas a fim de coibir a violência contra a mulher.

Ventura e Cetra (2013) destacam que esse caso foi importante no âmbito internacional, pois constituiu a primeira vez em que foi aplicada a Convenção de Belém do Pará por um organismo internacional. Também foi a primeira vez em que um país signatário foi responsabilizado pela violência doméstica praticada por um particular. No plano interno, a decisão da Comissão foi importante por ter contribuído para que o agressor fosse finalmente preso em 2002, pouco antes da prescrição do crime. Mas a contribuição mais relevante do

caso foi a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340) para fazer frente à ausência de legislação brasileira para coibir a violência contra a mulher.

Outra denúncia internacional contra o Brasil relevante trata-se do caso Simone André Diniz, relacionado à discriminação racial. Em março de 1997, Simone André Diniz respondeu a um anúncio divulgado no jornal Folha de São Paulo, no qual Aparecida Gisele Mota da Silva demonstrava interesse em contratar uma empregada doméstica. Ao se candidatar, Simone Diniz foi informada que não preenchia os requisitos para o trabalho por causa da cor de sua pele. Imediatamente, Diniz foi à Delegacia de Crimes Raciais de São Paulo prestar queixa contra Aparecida da Silva por discriminação racial. Após investigação policial, o caso foi encaminhado ao Ministério Público, que arquivou o processo por considerar que Aparecida da Silva não havia cometido nenhum ato que se caracterizasse como crime de racismo, conforme tipificado pela Lei 7716/89. Dessa forma, o Instituto do Negro Padre Batista, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional e a Comissão de Direitos Humanos da OAB entraram com uma denúncia frente à Comissão, afirmando que o Estado brasileiro não haveria garantido o direito à justiça e ao devido processo legal aos recursos internos para investigar a discriminação racial sofrida por Simone Diniz. Assim, os petiçãoários consideraram que o Estado violou os direitos enunciados nos artigos 1.1, 8, 24 e 25 da Convenção, além dos artigos 1, 2, 5 e 6 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Em outubro de 2004, a Comissão apresentou um relatório sobre o mérito do caso, decidindo, de maneira inédita sobre um caso de discriminação racial como violação de direitos humanos, que o Estado brasileiro era responsável pela violação do direito à igualdade perante a lei, do direito à proteção judicial e do direito a um julgamento justo. Assim, a Comissão recomendou que o Estado indenizasse a vítima por danos morais e materiais; que reconhecesse publicamente a responsabilidade pela violação dos direitos humanos de Simone Diniz; que conduzisse uma completa, imparcial e efetiva investigação dos fatos, para responsabilizar os culpados e aplicar as sanções cabíveis; e que fizesse as mudanças legislativas e administrativas necessárias para tornar efetiva a lei contra o racismo no país.

Santos (2007) destaca que a decisão da Comissão sobre esse caso gerou impacto no governo brasileiro. O estado de São Paulo passou a considerar mais relevantes os casos referentes a essa unidade federativa que se encontravam pendentes na Comissão. Com efeito, em setembro de 2005, o então vice-governador do estado, Cláudio Lembo, determinou que a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo acompanhasse os casos envolvendo o estado na Comissão. Apesar disso, o Estado não cumpriu as recomendações da Comissão a respeito das

indenizações a Simone Diniz. O Estado brasileiro não considerou que havia violado os direitos humanos quanto à discriminação racial, uma vez que criou políticas afirmativas conforme recomendava a Constituição. Mesmo assim, Santos (2007) considera que o caso Simone Diniz, que teve alta repercussão em função da visibilidade que a cobertura midiática o deu, chamou a atenção do Estado para o problema da discriminação racial.

Quanto às medidas cautelares, as 29 que foram solicitadas ao Estado brasileiro pela Comissão, entre 1998 e 2013, tinham como objetivo assegurar a proteção da vida e da integridade física de pessoas que se encontravam em situações graves e urgentes. Dentre essas pessoas encontram-se crianças e adolescentes internos em institutos socioeducativos, pessoas privadas de liberdade, testemunhas de crimes, denunciante de violações de direitos humanos, defensores de direitos humanos e pessoas e povos indígenas ameaçados por processos de demarcação de terra⁹. Dessas medidas cautelares, três foram encaminhadas à Corte, através de um requerimento de solicitação de medidas provisórias em função da continuidade ou do agravamento da situação grave e urgente de violação de direitos humanos.

Dentre as medidas cautelares, podemos destacar o caso Raposa Serra do Sol. Em dezembro de 2004, a pedido do Conselho Indígena de Roraima e da Rainforest Foundation, a Comissão solicitou a adoção de medidas cautelares em favor dos membros dos povos indígenas Ingaricó, Macuxi, Patamona, Taurepang e Wapichana em Raposa Serra do Sol, em Roraima. Essas comunidades indígenas encontravam-se em situação de ameaça a vida e integridade pessoal em consequência do processo de demarcação de terras que estava pendente desde 1977. A situação agravou-se quando, em novembro de 2004, um grupo armado atacou as comunidades indígenas. Esse grupo fez uso de motosserras, tratores e fogo durante o ataque, que resultou na morte de uma pessoa e no desaparecimento de outra, assim como na destruição de 34 moradias, uma escola e o posto de saúde da região. Em função da gravidade da situação, a Comissão solicitou ao Estado brasileiro que adotasse as medidas necessárias para garantir a proteção da integridade pessoal e da vida e a livre circulação das comunidades indígenas, além de informar sobre as ações realizadas para investigar os fatos.

Ventura e Cetra (2013) destacam que esse caso ganhou notoriedade em 2009 em função de uma decisão do STF, que pode considerada como uma “vitória de Pirro” para os povos indígenas no Brasil.

O STF reconheceu a legalidade do processo administrativo da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Mais que isso, não encontrou ofensa à soberania nacional ou segurança territorial na demarcação de terras indígenas em área contígua

⁹ Ver tabela 1 em anexo.

e faixa de fronteira; rechaçou a possibilidade de a demarcação de terras indígenas ameaçar o princípio federativo e o desenvolvimento da nação; e reconheceu a proteção dos povos e culturas distintas que compõem a nação brasileira. No entanto, o STF impôs condicionantes que podem alcançar todos os povos indígenas do Brasil. (...) O STF criou uma forma de transferência de território indígena (e quis impossibilitar seu aumento) de forma gratuita aos Estados e ao governo federal. Tenta eximir o Estado e empresas concessionárias de indenizações e pagamentos pelo passivo de inúmeras obras de infraestrutura colocadas goela abaixo dos povos indígenas, quando territórios destes não estavam reconhecidos ou reconhecidos por pura arbitrariedade do Estado (YAMADA, VILLARES apud VENTURA, CETRA, 2013, p. 34 e 35).

Sobre esse caso ainda há uma denúncia contra o Brasil cuja admissibilidade foi reconhecida pela Comissão em 2010. Os peticionários afirmam que o tratamento legal à propriedade territorial indígena continua ocorrendo de maneira discriminatória e é menos benéfico do que o tratamento legal em relação à propriedade não indígena, apesar da decisão do STF. A isso, soma-se a inexistência de recursos legais disponíveis e acessíveis aos povos indígenas. Dessa forma é violado o direito à igualdade perante a lei em detrimento das comunidades indígenas. Essa violação implica em violações a outros direitos, como o direito à vida, o direito à integridade pessoal e o direito à inviolabilidade de domicílio. O caso continua pendente na Comissão.

Outra medida cautelar emitida pela Comissão contra o Brasil de extrema relevância foi o caso da construção da hidroelétrica de Belo Monte na bacia do Rio Xingu em abril de 2011. A Comissão solicitou ao governo brasileiro que suspendesse o processo de licenciamento do projeto da usina hidroelétrica de Belo Monte e impedisse a realização de qualquer obra material de execução até que fossem observadas algumas condições mínimas, dentre as quais a adoção de medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu. A importância dessa medida cautelar no plano interno e na atuação do Brasil frente ao sistema interamericano será analisada posteriormente.

2.1.2 Casos contra o Brasil na Corte e medidas provisórias

Entre 1998 - quando o Brasil reconheceu a função contenciosa da Corte - e 2013, a Comissão enviou nove casos à Corte referentes ao Brasil. Em cinco destes casos, a Corte emitiu sentença de mérito, condenando o Brasil em quatro deles. Nos outros quatro casos, foram emitidas medidas provisórias.

O primeiro caso admitido e julgado pela Corte contra o Brasil, em 2006, refere-se à morte de Damião Ximenes Lopes, portador de transtorno mental. A Comissão pediu a Corte que analisasse a responsabilidade do Estado brasileiro em relação aos artigos 4, 5, 8 e 25 da

Convenção referentes ao direito à vida, direito à integridade pessoal, garantias judiciais e proteção judicial em detrimento de Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental,

pelas supostas condições desumanas e degradantes da sua hospitalização; pelos alegados golpes e ataques contra a integridade pessoal de que se alega ter sido vítima por parte dos funcionários da Casa de Repouso Guararapes; por sua morte enquanto se encontrava ali submetido a tratamento psiquiátrico; bem como pela suposta falta de investigação e garantias judiciais que caracterizam seu caso e o mantém na impunidade (CORTE IDH, 2006, p.2).

Damião foi internado na Casa de Repouso Guararapes, no município de Sobral, Ceará para receber tratamento psiquiátrico em 1º de outubro de 1999. Após três dias de internação, a vítima faleceu em circunstâncias violentas, sem ser assistido por médico algum no momento de sua morte. A Corte considerou que “não se prestou ao senhor Damião Ximenes Lopes a assistência adequada e o paciente se encontrava, em virtude da falta de cuidados, à mercê de todo tipo de agressão e acidentes que poderiam colocar em risco sua vida”. É importante destacar que a Casa de Repouso Guararapes trata-se de um hospital privado de saúde que foi contratado pelo Estado para prestar serviços de atendimento psiquiátrico, assim operava no âmbito do sistema público de saúde do Brasil (SUS), em nome e por conta do Estado (CORTE IDH, 2006, p.32).

Segundo a Corte, foram as condições desumanas e degradantes dos hospitais psiquiátricos brasileiros que provocaram a morte de Damião. Assim, a Corte reconheceu que o Estado violou, em detrimento de Damião Ximenes Lopes, os direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos artigos 4 e 5 da Convenção, que o Estado violou, em detrimento de Albertina Viana Lopes, Irene Ximenes Lopes Miranda, Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, familiares de Damião, o direito à integridade pessoal e que o Estado violou, em detrimento de Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial consagrados nos artigos 8 e 25 da Convenção. Desse modo, a Corte determinou que o Estado deve pagar a Albertina Viana Lopes e a Irene Ximenes Lopes Miranda, no prazo de um ano, a título de indenização por dano material a quantia em dinheiro de US\$11500 e que deve pagar a Albertina Viana Lopes, a Irene Ximenes Lopes Miranda a Francisco Leopoldino Lopes e a Cosme Ximenes Lopes, no prazo de um ano, a título de indenização por dano imaterial, a quantia em dinheiro de US\$125000. O Estado brasileiro também deve garantir, em um prazo razoável, que o processo interno que visa investigar e sancionar os responsáveis pelas violações de direitos humanos desse caso surja efeitos. Além disso, a Corte determinou que

o Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de

deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria (CORTE IDH, 2006, p. 80).

O Estado brasileiro cumpriu as determinações da Corte em relação ao pagamento de indenizações no prazo estipulado, porém não se pode considerar razoável o prazo que levou para realizar o processo interno de investigação e sanção dos responsáveis. Apenas em junho de 2009, três anos depois da sentença da Corte, foram condenados a uma pena privativa de liberdade de seis anos em regime semiaberto Sérgio Antunes Ferreira Gomes, Carlos Alberto Rodrigues dos Santos, André Tavares do Nascimento, Maria Salete Moraes Melo de Mesquita, Francisco Ivo de Vasconcelos e Elias Gomes Coimbra pelo crime de maus tratos seguido de morte cometido contra Damião Ximenes Lopes, através da decisão da Ação Penal Nº 2000.0172.9186-1/0 em primeira instância da Terceira Vara da Comarca de Sobral, Ceará. Uma sentença de primeira instância na esfera civil também condenou o diretor clínico, o diretor administrativo e o proprietário da Casa de Repouso Guararapes a pagar uma indenização pecuniária a Albertina Viana Lopes, mãe da vítima. Entretanto, por se tratarem de decisões em primeira instância, ainda cabem recursos e, assim, ainda não há uma decisão definitiva quanto ao caso.

Esse caso é considerado paradigmático no âmbito interamericano, pois foi a primeira sentença pronunciada pela Corte acerca de questões atuais de saúde. A Comissão já havia reforçado que as violações nesse caso eram agravadas em razão da vulnerabilidade em que se encontram as pessoas portadoras de deficiência mental e pela obrigação especial do Estado em proteger as pessoas que se encontram sob o cuidado de centros de saúde do Estado. Através desse caso, a Corte considerou a saúde como de interesse público. Por isso, sua proteção se configura como uma obrigação do Estado.

O caso também é emblemático no plano interno, já que contribuiu para a reforma das políticas de saúde mental no Brasil, que se iniciou em 2001 com a Lei nº 10.216¹⁰, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Isso porque a Corte determinou a obrigação do Estado brasileiro de continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação das pessoas vinculadas ao atendimento na área de saúde mental. Em 2007 e 2008, o Programa Permanente de Formação de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica (criado para melhorar a formação dos profissionais da área de saúde mental) recebeu novos componentes; foi criado o

¹⁰ Rosato e Correia (2011) afirmam que o caso Damião Ximenes contribuiu para acelerar a aprovação dessa lei, que ficou 12 anos em tramitação no Congresso nacional, uma vez que o governo brasileiro precisava dar respostas à demanda apresentada à Comissão em 1999.

Programa Pró-Saúde para a revisão dos currículos das instituições de ensino superior a fim de adequá-los aos interesses da saúde pública; foram inauguradas a Escola de Saúde Mental do Rio de Janeiro e a Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde e foi instaurado o “Programa Emergencial de Ampliação do Acesso para a Atenção de Problemas relacionados ao Álcool e outras Drogas”, que conta com cursos de especialização e atualização em saúde mental. Apesar dos avanços que ocorreram nas políticas brasileiras de saúde mental, ainda não se pode considerar que a sentença da Corte foi completamente cumprida. Levando em consideração que continuam a ocorrer mortes em hospitais psiquiátricos similares à de Damião Ximenes Lopes, ainda há muitas etapas a serem vencidas no desenvolvimento desse programa de formação e capacitação das pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental.

O segundo caso referente ao Brasil em que a Corte emitiu sentença de mérito trata-se do caso Nogueira de Carvalho. A Comissão apresentou a demanda que a Corte decidisse se o Estado brasileiro era responsável pela violação dos direitos humanos consagrados nos art. 8 e 25 da Convenção em função da presumida falta de devida diligência no processo de investigação dos fatos e punição dos responsáveis pelo assassinato de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, que era um advogado defensor de direitos humanos que buscou denunciar os crimes cometidos por um grupo de extermínio conhecido como “meninos de ouro”, do qual supostamente faziam parte policiais e outros agentes estatais. Em 2006, a Corte decidiu arquivar o expediente, uma vez que não havia ficado demonstrado que o Estado tivesse violado em tal caso os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial consagrados nos art. 8 e 25 da Convenção, em virtude do limitado suporte fático de que dispunha a Corte (CORTE IDH, 2006).

Em 2009, outros dois casos foram julgados pela Corte contra o Brasil. Ambos estavam relacionados com violações de direitos humanos ocorridas em conflitos de terra. O caso Arlei Escher e outros está relacionado com a execução de grampos telefônicos ilegais e o caso Sétimo Garibaldi está relacionado com um, dentre os muitos, assassinatos cometidos durante atos ilegais de despejo forçado de camponeses.

No caso Arlei Escher e outros, a Comissão pediu a Corte que avaliasse a responsabilidade do Estado em relação à violação dos direitos de garantias judiciais, proteção da honra e da dignidade, liberdade de associação e proteção judicial, assegurados pelos artigos 8, 11, 16 e 25 da Convenção quanto à interceptação e monitoramento ilegal das linhas telefônicas de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral, Celso Aghinoni e Eduardo Aghinoni, membros das organizações Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda. e Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais,

feitas pela Polícia Militar do Estado do Paraná entre abril e junho de 1999, quanto à divulgação das conversas telefônicas e quanto à denegação de justiça e de adequada reparação.

A Corte (2009) considerou responsável o Estado brasileiro pela violação dos direitos à vida privada e à honra e à reputação expressos no artigo 11 da Convenção em detrimento de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, pela interceptação, gravação e divulgação de suas conversas telefônicas. A Corte também determinou que o Estado brasileiro violou o direito à liberdade de associação reconhecido no artigo 16 da Convenção, em prejuízo de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni. Ademais, a Corte reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8 e 25 da Convenção, em detrimento de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, a respeito da ação penal seguida contra o ex-secretário de segurança, por causa da falta de investigação dos responsáveis pela primeira divulgação das conversas telefônicas e por causa da falta de motivação da decisão em sede administrativa relativa à conduta funcional da juíza que autorizou a interceptação telefônica. A Corte, todavia, afirmou que o Estado brasileiro não descumpriu a cláusula federal estabelecida no artigo 28 da Convenção.

Assim, a Corte (2009) determinou que o Estado deve pagar a Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, dentro de prazo de um ano, a quantia em dinheiro de US\$ 20000 para cada vítima, a título de dano imaterial. Também deve pagar às vítimas a quantia em dinheiro de US\$10000, no prazo de um ano, pela restituição de custas e gastos. Além disso, a Corte decidiu que o Estado deve investigar os fatos que geraram as violações desse caso.

Em junho de 2012, a Corte (2009) deu o caso por encerrado visto que o Estado brasileiro havia cumprido todas as determinações da sentença. O pagamento das indenizações foi realizado no prazo determinado. Quanto à obrigação de investigar os fatos que geraram as violações desse caso, a Secretaria brasileira de Direitos Humanos remitiu a sentença da Corte ao órgão competente para realizar a investigação, a Procuradoria Geral de Justiça do estado do Paraná. Entretanto o Ministério Público destacou a impossibilidade de se investigar sobre a divulgação de conversas telefônicas e sobre a entrega e divulgação das fitas com as conversas gravadas a um meio de comunicação, uma vez que esses fatos já haviam prescrito, de acordo com a lei No. 9.296/96 e o artigo 109 do Código Penal brasileiro. A inaplicabilidade da

prescrição penal nos casos que tratam de graves violações aos direitos humanos não pode ser aplicada a esse caso, tendo em vista que as violações ocorridas não poderiam ser caracterizadas como crimes de lesa humanidade ou graves violações de direitos humanos.

Já no caso Sétimo Garibaldi, a Comissão requereu a Corte que examinasse a responsabilidade do Estado brasileiro em violar os artigos 8, 25 e 28 da Convenção, que tratam respectivamente dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e da cláusula federal em detrimento de Iracema Cioato Garibaldi, viúva de Sétimo Garibaldi, e de seus seis filhos. A demanda se refere ao descumprimento do Estado de sua obrigação de investigar e punir o assassinato de Sétimo Garibaldi, que aconteceu em 27 de novembro de 1998, durante uma operação extrajudicial de despejo das famílias de trabalhadores sem terra, que ocupavam uma fazenda em Querência do Norte, Paraná.

A Corte considerou que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8 e 25 da Convenção, em detrimento de Iracema Garibaldi, porém não considerou que o Estado brasileiro tenha violado a cláusula federal estabelecida no artigo 28 da Convenção. A Corte determinou que o Estado deve pagar a Iracema Garibaldi e seus seis filhos, Darsônia Garibaldi, Vanderlei Garibaldi, Fernando Garibaldi, Itamar Garibaldi, Itacir Garibaldi e Alexandre Garibaldi, no prazo de um ano, a quantia em dinheiro de US\$1000, a título de dano material, pelos gastos de transporte e de gestões os quais teria despendido Iracema Garibaldi em procura de apoio de seus familiares em outras localidades. Também deve pagar, no prazo de um ano, a título de dano imaterial, a quantia de US\$50000 a Iracema Garibaldi e a quantia de US\$20000 a cada um de seus seis filhos. Além disso, o Estado deve pagar a quantia em dinheiro de US\$8000 para Iracema Garibaldi, no prazo de um ano, pela restituição de custas e gastos. Ademais, a Corte determinou que “o Estado deve conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o Inquérito e qualquer processo que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores da morte do senhor Garibaldi”. O Estado também “deve investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos a cargo do Inquérito” (CORTE IDH, 2009, p. 52).

Essa sentença foi parcialmente cumprida. O Estado pagou as indenizações com atraso, não respeitando o prazo determinado pela Corte. Quanto à obrigação de investigar os fatos desse caso e, se for o caso, julgar e sancionar os responsáveis pelas violações de direitos humanos, em 2012, a Corte reconheceu como cumpridas as investigações administrativas, sendo que se chegou a conclusões motivadas e foi determinado seu arquivamento. Porém, em

relação à investigação penal do caso, a Corte não as considerou concluídas e o Estado brasileiro deve continuar adotando as medidas e ações necessárias para esta medida de reparação seja total e efetivamente cumprida. A Corte também determinou que o Estado ainda não logrou cumprir com a obrigação de investigar as eventuais faltas de funcionários públicos a cargo da investigação, levando em consideração, demonstrando preocupação com o fato de os processos de investigação da conduta desses funcionários terem sido arquivados sem que tivesse sido realizada uma análise séria e completa sobre os fatos.

Em 2010, o quinto caso foi admitido e julgado pela Corte contra o Brasil. Trata-se do caso Guerrilha do Araguaia, que consiste na violação de direitos humanos cometida durante o período ditatorial. O caso está relacionado à responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, incluindo membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região, ocorrido durante as operações que o Exército brasileiro realizou entre 1972 e 1975 e que visavam erradicar a Guerrilha do Araguaia. A Comissão submeteu o caso à Corte porque o Estado não realizou uma investigação penal a fim de julgar e punir as pessoas responsáveis pelo desaparecimento forçado das 70 vítimas por causa da lei No. 6.683/79, porque não foi assegurado aos familiares das vítimas o acesso a informações sobre a Guerrilha do Araguaia e porque o desaparecimento das vítimas, a impunidade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação afetaram negativamente a integridade pessoal dos familiares das vítimas. Assim, a Comissão pediu a Corte que examinasse a responsabilidade do Estado na violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à liberdade de pensamento e expressão e à proteção judicial, estabelecidos respectivamente nos artigos 3, 4, 5, 7, 8, 13 e 25 da Convenção (CORTE IDH, 2010).

Como se trata de um caso que ocorreu durante a ditadura militar, em período anterior a ratificação da Convenção Americana pelo Brasil, é fundamental destacar que, em relação à competência temporal da Corte,

em sua jurisprudência constante, este Tribunal estabeleceu que os atos de caráter contínuo ou permanente perduram durante todo o tempo em que o fato continua, mantendo-se sua falta de conformidade com a obrigação internacional. Em concordância com o exposto, a Corte recorda que o caráter contínuo ou permanente do desaparecimento forçado de pessoas foi reconhecido de maneira reiterada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, no qual o ato de desaparecimento e sua execução se iniciam com a privação da liberdade da pessoa e a subsequente falta de informação sobre seu destino, e permanecem até quando não se conheça o paradeiro da pessoa desaparecida e os fatos não tenham sido esclarecidos (CORTE IDH, 2010, p. 10).

Portanto, a Corte é competente para analisar os desaparecimentos forçados das vítimas a partir de 1998, data em que o Brasil reconheceu de sua competência contenciosa¹¹.

A Corte considerou o Estado brasileiro responsável pelo desaparecimento forçado de 62 vítimas, reconhecendo assim que o Estado violou os direitos garantidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção, quais sejam os direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal. A Corte considerou que

as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil (CORTE IDH, 2010, p. 114).

Assim, o Estado não cumpriu com sua obrigação de adequar seu direito interno à Convenção, conforme explícito em seu artigo 2. A Corte também determinou que o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial previstos nos artigos 8 e 25 da Convenção. Além disso, o Estado também foi considerado responsável pela violação do direito à liberdade de pensamento e de expressão, garantido no artigo 13 da Convenção, em consequência da afetação dos direitos de buscar e receber informação e de conhecer a verdade sobre o ocorrido. Por fim, a Corte afirmou que o Estado violou o artigo 5 da Convenção, que garante o direito à integridade pessoal, em prejuízo dos familiares das vítimas.

Desse modo, a Corte (2010) determinou que o Estado brasileiro deve conduzir a investigação penal dos fatos de maneira eficaz a fim de esclarecê-los, de determinar as correspondentes responsabilidades penais e de aplicar efetivamente as sanções e consequências previstas na lei. O Estado também deve fazer o possível para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares. A Corte também determinou que o Estado implemente, em prazo razoável, um programa ou curso sobre direitos humanos permanente e obrigatório para todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas e que o Estado forneça o acesso a informações sobre a Guerrilha do Araguaia e outras violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar. A Corte estabeleceu que o Estado brasileiro deve tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos. Em relação às reparações financeiras, o Estado deve pagar, a título de danos materiais, a quantia em dinheiro

¹¹ A demanda da Comissão também incluía a execução extrajudicial de Maria Lúcia Petit da Silva, que foi desconsiderada do caso pela Corte por ter acontecido anteriormente a 1998 (seus restos mortais foram identificados em 1996).

de US\$3000 para cada familiar das vítimas de desaparecimento forçado que foram considerados como vítimas de violação de direitos humanos pela sentença da Corte. Deve pagar, a título de danos imateriais, a quantia em dinheiro de US\$15000 para cada familiar indireto e a quantia em dinheiro de US\$45000 para cada familiar direto das vítimas de desaparecimento forçado que foram considerados como vítimas de violação de direitos humanos. Deve pagar também, a título de custas e gastos, a quantia em dinheiro de US\$5000 para Grupo Tortura Nunca Mais, US\$ 5000 para a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo e US\$35000 para o Centro pela Justiça e o Direito Internacional. Além disso, o Estado deve oferecer o tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico necessário para as vítimas.

Esse caso teve forte repercussão interna, não por causa da responsabilidade estatal pelos desaparecimentos forçados, já que a Lei 9140/95 já a havia reconhecida publicamente, mas porque foi a primeira vez que o sistema jurídico brasileiro foi posto à prova pelo sistema interamericano, considerando a demanda explícita da Corte da revogação da Lei de Anistia. É importante destacar que pouco tempo antes da sentença da Corte, o STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental N. 153. A Ordem dos Advogados Brasileira (OAB) ingressou com essa Arguição em outubro de 2008 por considerar que havia controvérsia constitucional quanto ao artigo 1º da Lei de Anistia e para o STF declarasse que “a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar”. Assim, o STF confirmou a validade da interpretação da Lei de Anistia como ampla, geral e irrestrita e considerou a lei legítima e integralmente amparada pelo ordenamento constitucional brasileiro de 1988 (DELLOVA, 2013).

Desse modo, a sentença da Corte contrariou a decisão do STF¹². “Enquanto a interpretação do STF abriga, sob o manto da anistia, os agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos durante a ditadura civil-militar brasileira, a Corte sentencia que tais crimes devem ser processados e julgados”. Por isso, alguns dos expoentes do Poder Judiciário brasileiro fizeram comentários depreciativos em relação à condenação do

¹² Moura (2012) explica que ao confirmar a validade da interpretação da Lei de Anistia, o STF desconsiderou as obrigações internacionais contraídas pelo Brasil, em especial as obrigações estabelecidas na Convenção. Em várias oportunidades, o sistema interamericano reiterou a incompatibilidade das leis de anistia com as obrigações internacionais assumidas pelos Estados em relação a graves violações de direitos humanos. Da mesma maneira o fizeram várias cortes nacionais de outros Estados membros do sistema interamericano, como as cortes argentinas, chilenas, peruana e uruguaia. Dessa forma, a decisão do STF colocou o Brasil na esteira contrária ao entendimento do sistema interamericano.

Brasil pela Corte. Cezar Peluso, então presidente do STF, afirmou em 2010 que a condenação do Brasil pela Corte não alterava a posição do STF sobre a Lei de Anistia¹³. Outra autoridade do governo brasileiro a criticar a decisão da Corte foi o então ministro da defesa Nelson Jobim, ao afirmar que como o STF é corte muito superior à Corte da OEA, sua decisão não seria efetiva no Brasil¹⁴ (VENTURA, CETRA, 2013, p. 8).

Apesar dessas reações adversas, pode-se considerar que a decisão da Corte foi bem-recebida pelo Estado, no sentido de que não houve um rechaço contra o sistema interamericano por parte das autoridades do governo. Inclusive o então o ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vannuchi, declarou que a decisão da Corte não surpreendeu as pessoas ligadas aos direitos humanos, que aceitaram com naturalidade a condenação do Brasil pela falta de punição das violações cometidas por agentes do Estado durante a Guerrilha do Araguaia¹⁵. Ventura e Cetra (2013) explicam que dependendo do ator estatal, as estratégias de resposta foram de dissimulação, insinuando ser possível cumprir a sentença sem alterações à interpretação da Lei de Anistia; de aprovação, ao considerar a sentença da Corte como uma vitória na disputa acerca da interpretação da Lei de Anistia; ou de indiferença ao afirmar que a sentença não é obrigatória para o Brasil, ou que a questão já foi decidida pelo STF. Os autores afirmam também que “ao menos oficialmente, o que transparece é o esforço do governo brasileiro para cumprimento da decisão” (VENTURA, CETRA, 2013, p.9).

A criação da Comissão Nacional da Verdade está relacionada ao caso da Guerrilha do Araguaia. Com efeito, Ventura e Cetra (2013) explicam que a criação dessa Comissão costuma ser atribuída à necessidade de defesa do Brasil frente à Corte. O objetivo dessa comissão é resgatar informações sobre o período da ditadura militar, a fim de esclarecê-los. Entretanto, a Comissão da Verdade não tem caráter punitivo, não tendo a competência de responsabilizar e sancionar aqueles que cometeram crimes de violação aos direitos humanos durante o período ditatorial. A própria Corte saudou a criação dessa Comissão da Verdade, mas reconhece seus limites. A Comissão da Verdade pode fazer avançar o Direito à Memória, mas suas atividades não alcançam o Direito à Justiça. Dentre outras medidas do governo brasileiro relacionadas ao esforço de cumprimento da sentença, é importante destacar a Lei n. 12.527, de 18/11/2011. Essa lei regula o acesso à informação e significa uma mudança de

¹³ “Peluso: decisão da Corte não altera decisão do STF”, *Estado de S. Paulo*, 15/12/2010.

¹⁴ “Jobim sugere que País não aceitará condenação da OEA”, *Estado de S. Paulo*, 04/5/2012.

¹⁵ *Rede Brasil Atual*, 15/12/2011, disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br>>.

paradigma em matéria de transparência pública, uma vez que o acesso à informação passa a ser a regra, enquanto o sigilo se torna a exceção.

Além dessas cinco sentenças de mérito, a Corte emitiu diversas medidas provisórias relacionadas a quatro casos. O primeiro, em 2002, foi o caso da penitenciária “Urso Branco”. As medidas provisórias visavam lidar com os problemas de superlotação, maus tratos e violências contra as pessoas privadas de liberdade, mortes violentas e motins ocorridas na Casa de Detenção José Mario Alves (penitenciária Urso Branco) em Porto Velho, Rondônia. Assim, as medidas provisórias atuavam em favor dos internos e tinham como objetivo principal evitar que continuassem a morrer internos nessa penitenciária (CORTE IDH, 2002).

Em janeiro de 2002, a situação na penitenciária Urso Branco tornou-se violenta quando houve uma realocação geral de presos que colocou internos reclusos por crimes considerados imorais por outros internos ou que sofriam ameaças de violência e morte por parte de outros internos em celas da população geral, retirando-os de suas celas separadas. Entre 1º de janeiro e 5 de junho de 2002, pelo menos 37 internos, segundo as estatísticas oficiais do governo brasileiro, foram brutalmente assassinados dentro da penitenciária por outros internos sem que houvesse intervenção dos agentes do Estado. A situação dentro da penitenciária levava a crer que mais violações de direitos humanos aconteceriam. Havia tensão entre os internos, havia armas em poder dos internos, a população carcerária ultrapassava a capacidade da penitenciária, e as autoridades brasileiras não tinham controle sobre a situação. Por isso, a Corte determinou a adoção de medidas provisórias para que se protegesse a vida e a integridade pessoal de todos os internos da penitenciária Urso Branco.

Foram emitidas dez resoluções da Corte a respeito desse caso, durante nove anos, até que em agosto de 2011 a Corte (2011) reconheceu os esforços do país para o cumprimento da sentença, e determinou o arquivamento do caso. Isso aconteceu porque desde dezembro de 2007 já não ocorriam mais morte violentas ou motins dentro da penitenciária, porque a população carcerária havia sido reduzida em 2009 e porque o Estado estava investigando as denúncias de violência ou maus tratos relativas aos fatos ocorridos no primeiro semestre de 2002, sendo que alguns processos penais já haviam sido resolvidos em primeira instância. Os esforços de cumprimento das medidas provisórias estão relacionados ao “Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, realizado entre Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e Ministério das Relações Exteriores, o Governo do Estado de Rondônia, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário

estaduais, e as organizações peticionárias do caso junto ao sistema interamericano Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e Justiça Global.

Em 2005, no caso das crianças e adolescentes privadas de liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo) foram emitidas medidas provisórias para enfrentar as situações de superlotação, maus tratos, violência e tortura. O Complexo do Tatuapé, situado na região metropolitana de São Paulo era a principal instalação e com maior número de internos, a cargo da FEBEM, que se tratava de uma instituição da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, que planejava e executava os programas de atenção às crianças e adolescente entre 12 e 18 anos de idade que cumpriam medidas socioeducativas de privação de liberdade em aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Complexo do Tatuapé tinha graves problemas de saturação e péssimas condições de higiene e saúde. Não havia pessoal médico para o atendimento dos jovens, que não tinham acesso regular à educação, trabalho ou tarefa de ressocialização. Durante os anos de 2004 e 2005, ocorreram vários fatos que demonstravam que a vida dos internos encontrava-se em risco constante. Havia muitas brigas entre os jovens, motins e denúncias de tortura. Isso acontecia sem que as autoridades tivessem adotado medidas eficientes para remediar a situação, mesmo sabendo da gravidade do problema. Com efeito, mesmo depois da solicitação de medidas cautelares pela Comissão, quatro pessoas morreram no Complexo do Tatuapé e houve vários incidentes violentos e motins (CORTE IDH, 2005).

Desse modo, a Corte (2005) solicitou a adoção de medidas provisórias a fim de proteger a vida e integridade pessoal de todos os jovens residentes no Complexo do Tatuapé, dos jovens que possam ingressar futuramente na qualidade de internos e de todas as pessoas que estivessem no interior do Complexo. Para cumprir a decisão da Corte, o Estado decidiu pela desativação do Complexo do Tatuapé e pela transferência dos jovens que lá cumpriam medidas socioeducativas para outros centros de reclusão da atual Fundação CASA (antiga FEBEM), o que aconteceu em outubro de 2007. Assim, na sexta resolução relativa ao caso, em 2008, a Corte (2008) considerou que os fatos que deram origem à solicitação de medidas provisórias já não existiam mais, em função da desativação do Complexo do Tatuapé. Apesar disso, a Corte destacou que as casas de detenção de menores infratores no Brasil encontravam-se em situação grave e que requeriam planos de curto, médio e longo prazo.

No caso das pessoas privadas de liberdade na penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo, as medidas visavam combater a superlotação e a violência. Em maio de 2006, o centro de detenção provisória da penitenciária foi destruído em

consequência de uma rebelião, causando a transferência dos 600 internos que lá ficavam para os pavilhões que já se encontrava superlotados (havia 1000 internos em uma área com capacidade para 750). Em junho, uma nova rebelião destruiu os pavilhões e os 1600 internos foram transferidos para uma ala do centro de detenção provisória cujas celas estavam em ruínas e cuja capacidade era para apenas 160 pessoas. A partir de então os internos passaram a viver em condições sub-humanas.

(...) após transferidas tais pessoas àquela ala, os agentes penitenciários retiraram-se do local e soldaram a porta de acesso, isolando num pátio aberto as 1.600 pessoas privadas de liberdade, as quais se encontravam sem seus bens pessoais, sem roupas adequadas a temperaturas de aproximadamente 10 graus Celsius, sem colchões nem cobertores, sem remédios nem assistência médica, sem produtos de higiene e sem eletricidade, que foi interrompida pelo Estado para evitar que os privados de liberdade recarregassem seus telefones celulares. Nessa ala do CDP haveria um máximo de 13 sanitários e 64 beliches para os 1.600 reclusos, razão pela qual eles têm que fazer suas necessidades em bolsas de plástico que são depois jogadas em um dos cantos da ala. A maioria dos homens privados de liberdade tinha que dormir no chão de cimento do pátio ao ar livre, o qual não teria suficiente espaço para que todos estivessem simultaneamente deitados, o que obrigava os reclusos a amontoar-se no chão e a dormir sentados ou de pé. As pessoas privadas de liberdade são alimentadas com a comida que é lançada de fora por cima dos muros da Penitenciária duas vezes ao dia. (...) os reclusos se encontram totalmente isolados do mundo exterior desde que as portas foram soldadas e não têm comunicação com seus familiares. O médico da Penitenciária não pode entrar na ala, devido à falta de segurança, já que não há qualquer agente penitenciário. A Comissão indica que nessa ala, dentre as pessoas privadas de liberdade, haveria doentes com hepatite, tuberculose, HIV/SIDA, gripe, que sofrem de hipertensão e em cadeira de rodas. Os reclusos não se encontram separados por categorias e estão misturadas pessoas processadas com condenadas, jovens com adultos, pessoas com deficiência física e idosos (CORTE IDH, 2006, p.3).

Apenas em meados de julho as portas foram abertas e os internos separados em duas alas. Mesmo assim, eles continuavam dormindo em pátio a céu aberto e sem segurança nenhuma, nem condições que assegurassem sua vida e integridade pessoal. Esse caso é agravado pelo fato de o Estado assumir uma função especial de garantidor dos direitos das pessoas que se encontram sob sua custódia, ou seja, que a responsabilidade do Estado de adotar medidas de segurança para proteger às pessoas que se encontram sujeitas a sua jurisdição é ainda mais evidente quando se tratam de pessoas reclusas em um centro de detenção estatal. Pela extrema gravidade e urgência do caso, a Comissão não solicitou medidas cautelares ao Estado, preferindo enviar a questão diretamente à Corte para que fossem solicitadas medidas provisórias. Por isso, a Corte (2006) solicitou ao Estado brasileiro a adoção de forma imediata das medidas que fossem necessárias para proteger a vida e integridade de todas as pessoas privadas de liberdade na Penitenciária em Araraquara.

O Estado alegou que o episódio aconteceu em meio a uma crise generalizada no sistema carcerário de São Paulo, por isso as pessoas privadas de liberdade foram mantidas na penitenciária de Araraquara, visto que sua transferência não poderia ser realizada de imediato.

Porém, o processo de transferência de todos os internos a outros centros de detenção foi concluído até 20 de setembro de 2006. Esse processo se deu de maneira responsável e gradual, sem a ocorrência de morte ou atentado à integridade pessoal de qualquer das pessoas transferidas. A partir de então pode ser iniciado o processo de reconstrução e reforma da penitenciária em Araraquara, que foi concluído em menos de um ano. Em 2008, a penitenciária funcionava dentro da capacidade, contando com 1500 internos. Assim, considerando os esforços de Estado em cumprir com as medidas e considerando que os fatos que levaram a solicitação das medidas provisórias não subsistiam, a Corte (2008) decidiu arquivar o caso em novembro de 2008.

O último caso, de 2011, trata da Unidade de Internação Socioeducativa em Cariacica, Espírito Santo. As medidas provisórias desse caso eram relativas à violência praticada por agentes estatais ou internos, assim como os graves atos de automutilação e tentativas de suicídio que configuram uma situação de extrema gravidade, urgência e de risco iminente, envolvendo crianças e adolescentes privados de liberdade (CORTE IDH, 2011). Durante o decorrer do ano de 2010, foram relatados vários incidentes violentos, relacionados às precárias condições de detenção, que colocaram em risco a vida e a integridade pessoal das crianças e adolescente que se encontravam na Unidade de Internação. Houve vários motins e ameaças de rebeliões. Adolescentes foram mantidos no pátio da unidade algemados e vigiados. Não havia separação dos internos em função de idade, de compleição física e ou gravidade da infração. Houve denúncias de tentativa de assassinato, de agressões e tortura, tanto por parte de outros adolescentes internos, como por parte de funcionários da Unidade de Internação. Durante revistas, ocorriam disparos com balas de borracha e agressões físicas e verbais. Ademais, há relatos de episódios, em que unidades do Grupo de Escolta Tática Prisional entravam na Unidade de internação durante a madrugada e nos quais havia uso de spray de pimenta e agressão física contra os internos, além de deixá-los nus e jogar-lhes água fria. Esse caso continua em aberto. Em janeiro de 2014, na sétima resolução da Corte (2014) dedicada ao caso, foi solicitada ao Estado brasileiro a adoção de medidas provisórias a fim de erradicar as situações de risco na Unidade de Internação e proteger a vida e a integridade pessoal, psíquica e moral das crianças e adolescentes privados de liberdade que lá se encontram.

Ventura e Cetra destacam que ao evidenciar a prática de violações de direitos humanos e a responsabilidade do Estado brasileiro em relação a estas, a Corte desenvolve um papel relevante não apenas na busca de reparação pontual ou tutela urgente em casos de violações de direitos humanos, mas também na formação de “um *parâmetro de avaliação*

crítica tanto de políticas públicas como da prestação jurisdicional do Estado brasileiro, cobrando a aplicação do direito interamericano inclusive em temas considerados ‘sensíveis’ no plano político” como no caso da Guerrilha do Araguaia em relação à Lei de Anistia brasileira. Quanto à atuação do Estado brasileiro frente à Corte, percebe-se que o Estado tem demonstrado esforço em cumprir as sentenças e em adotar as medidas provisórias, como fica demonstrado em seus relatórios de cumprimento de sentença apresentados à Corte. “Ao menos oficialmente, o Poder Executivo jamais exteriorizou eventual inconformidade com o caráter vinculante e obrigatório das decisões da Corte, que deriva do texto da Convenção Americana”, dado o caráter voluntário da sujeição estatal à jurisdição obrigatória da Corte, que foi aceita no pleno exercício da soberania brasileira (VENTURA, CETRA, 2013, p. 31, grifo no original).

2.1.3 O Caso Belo Monte e o rechaço brasileiro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A atuação do Estado brasileiro frente ao sistema interamericano pode ser explicada através do conceito de Estado heterogêneo. Segundo Santos, trata-se de “um Estado que, devido a pressões nacionais e internacionais contraditórias, assume lógicas diferentes de desenvolvimento e ritmo, tornando impossível a identificação de um modelo coerente de ação estatal comum a todos os setores ou campos de ação” (SANTOS, 2007, p. 28). Ventura e Cetra (2013) destacam que o Estado brasileiro hesitava entre indiferença e a tentativa de cumprimento das recomendações feitas pela Comissão e das decisões da Corte, apesar de que na maioria das vezes as tentativas eram formais e insatisfatórias, resultando em um cumprimento parcial. Isso foi assim até abril de 2011, quando a Comissão solicitou ao Brasil a adoção de medidas cautelares no caso da construção da hidroelétrica de Belo Monte. Essas medidas cautelares ocasionaram reações por parte do governo brasileiro que representavam um comportamento inédito do Brasil em relação ao sistema interamericano de direitos humanos, visto que pela primeira vez este foi rechaçado pelo Brasil, que promoveu sua desqualificação pública no plano interno, e adotou medidas de retaliação no plano regional, incluindo propostas de mudanças estruturais com o objetivo de limitar a atuação da Comissão. Com efeito, apesar da gravidade dos casos aos quais o Brasil foi submetido no sistema interamericano, nunca antes havia o Brasil reagido por meio de rechaço público a esse sistema ou à OEA.

A construção da hidroelétrica de Belo Monte faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC é um programa de governo iniciado em 2007, durante o mandato do então presidente Lula. O programa previa o investimento em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos com o objetivo de eliminar os principais gargalos que impedem o crescimento econômico, viabilizar o aumento da produtividade das empresas, estimular o investimento privado e reduzir as desigualdades regionais. Ao assumir a presidência, Dilma deu continuidade ao programa, que constitui parte fundamental do seu governo. É fundamental destacar que a presidente Dilma já atuava diretamente no PAC enquanto era ministra do governo Lula. Em 2008, durante a inauguração de obras do programa no complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro, Lula declarou que “A Dilma é uma espécie de mãe do PAC. Ela acompanha, cobra e vê se as obras estão andando ou não. Ela é a companheira que comanda o PAC, é a mãe do PAC”¹⁶. A hidroelétrica de Belo Monte é um dos principais elementos do eixo energético do PAC e viria a se tornar, quando concluída, a segunda maior usina de geração de energia elétrica no país, atrás apenas da usina de Itaipu.

Em abril de 2011, a Comissão recomendou ao Estado brasileiro a adoção de medida cautelar a favor de membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, quais sejam as comunidades Arara da Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna do "Quilômetro 17"; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaô y Kayapó da terra indígena Kararaô; Parakanã de Apyterewa; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara da terra indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca; e as comunidades indígenas em isolamento voluntário da bacia do Rio Xingu. Essa medida cautelar tinha como objetivo proteger a integridade física e a vida dessas pessoas, que a Comissão entendeu estar sob risco por causa do impacto que a construção da hidroelétrica Belo Monte teria na região. Desse modo, a Comissão solicitou ao governo brasileiro que suspendesse o processo de licenciamento do projeto da usina hidroelétrica de Belo Monte e impedisse a realização de qualquer obra material de execução até que fossem observadas as seguintes condições mínimas: (1) realizar processos de consulta prévia, livre, informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação às comunidades indígenas beneficiárias da medida cautelar; (2) garantir que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto; (3) adotar medidas para proteger a vida e a

¹⁶ “Lula apresenta Dilma como mãe do PAC em favelas do Rio”, *Reuters Brasil*, 07/03/2008. Disponível em <<http://br.reuters.com/article/idBRN0733097220080307>>.

integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu além de adotar medidas para prevenir que a construção da hidroelétrica dissemine doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias¹⁷.

É importante destacar que o recurso de comunidades indígenas ao sistema interamericano não constitui um fato inédito. Com efeito, o sistema interamericano considera os povos indígenas como grupos discriminados ou excluídos que requerem proteção especial ou tratamento diferenciado. As comunidades indígenas e as diversas ONGs que buscam defender seus direitos já haviam entrado com várias demandas contra o Brasil no sistema interamericano e a Comissão já havia feito recomendações ao Estado brasileiro em diversos casos que envolviam os direitos das comunidades indígenas, como os casos relacionados aos índios Yanomamis nos anos 1980 ou o caso Raposa Serra do Sol. Como em nenhum momento nesses casos o Estado havia rechaçado o sistema interamericano, era de se esperar que as comunidades indígenas continuassem buscando seus direitos através do recurso ao sistema interamericano.

Ventura e Cetra afirmam que certas decisões recentes da Comissão e da Corte já haviam incomodado o Estado brasileiro.

Ao interpretar os compromissos convencionais de modo a pôr em xeque a legalidade de interesses políticos e/ou econômicos prioritários de governos, o SIDH acaba por incidir em disputas internas nas quais, não raro, há uma confrontação direta do governo com movimentos sociais, com a oposição ou com a opinião pública. *Ora, conformar-se ao controle de convencionalidade exercido pelo SIDH em relação a estas questões que ocupam, devidamente ou não, o primeiro plano na política interna, significaria aceitar o primado das normas de direitos humanos como critério de solução destes conflitos domésticos* (VENTURA, CETRA, 2013, p. 32 e 33, grifo no original).

Porém o caso Belo Monte não é semelhante a outras decisões do sistema interamericano. Não se tratava apenas de disputas internas entre governo e movimentos sociais. As medidas cautelares da Comissão impactaram no PAC, um programa de governo de extrema importância. Os autores destacam que, pela primeira vez, a Comissão foi percebida pelo governo como um obstáculo ao crescimento do Brasil que precisava ser removido.

Poucos dias depois da emissão da medida cautela do caso Belo Monte, em 5 de abril de 2011, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em nota à OEA criticou a ação da Comissão, considerando suas solicitações como precipitadas e injustificadas.

O Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicita sejam adotadas para

¹⁷ MC 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil. Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>>.

“garantir a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas” supostamente ameaçados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

O Governo brasileiro, sem minimizar a relevância do papel que desempenham os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, recorda que o caráter de tais sistemas é subsidiário ou complementar, razão pela qual sua atuação somente se legitima na hipótese de falha dos recursos de jurisdição interna.

A autorização para implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 788/2005, que ressaltou como condição da autorização a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal.

O Governo brasileiro está ciente dos desafios socioambientais que projetos como o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte podem acarretar. Por essa razão, estão sendo observadas, com rigor absoluto, as normas cabíveis para que a construção leve em conta todos os aspectos sociais e ambientais envolvidos. O Governo brasileiro tem atuado de forma efetiva e diligente para responder às demandas existentes.

O Governo brasileiro considera as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Após essa declaração do Ministério das Relações Exteriores, várias autoridades governamentais, parlamentares, líderes políticos e até representantes de empresas relacionadas à obra continuaram atacando a decisão da Comissão através de declarações nos diversos meios de comunicação, corroborando com o rechaço brasileiro ao sistema interamericano.

O então ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota declarou que a solicitação da Comissão de suspender as obras da Usina Hidrelétrica Belo Monte desestimula os países que visam investir nas áreas ambiental e indígena. De acordo com Patriota, “o Brasil tem dado o exemplo nessas áreas, e a reação da comissão acaba sendo um desestímulo para que países façam mais. (...) Se quem está fazendo bem, não tem o esforço reconhecido, quem faz menos ainda vai achar: puxa, não adianta fazer esse esforço”¹⁸.

A então ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário também criticou as medidas da Comissão, considerando-as precipitadas. A motivação da medida cautelar foi um questionamento quanto aos direitos humanos de comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, porém a ministra considera que “há um diálogo com as comunidades tradicionais, com os povos indígenas, há várias ações em curso no Poder Judiciário; portanto,

¹⁸ “Patriota diz que cobrança da OEA sobre Belo Monte desestimula investimentos ambientais”. *Agência Brasil*. 06/04/2011. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-06/patriota-diz-que-cobranca-da-oea-sobre-belo-monte-desestimula-investimentos-ambientais>>.

todos os Poderes da República estão envolvidos. E, neste sentido, houve uma certa agilização desmedida da comissão de direitos humanos neste terreno”¹⁹.

Em uma solenidade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, o Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, afirmou que o governo brasileiro segue rigorosamente a lei quando se trata de construção de novas usinas. Em relação à usina de Belo Monte, o ministro destaca que “os procedimentos legais estão sendo respeitados, há intensa fiscalização do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), da sociedade e do Ministério Público”. Dessa forma, “não precisamos de mais fiscais para fazer o que estamos fazendo. Se estivéssemos cometendo algum ato de ilegalidade, ou algum dano, tudo bem. Mas nada disto está acontecendo”. De acordo com Lobão, as obras mais fiscalizadas no Brasil são justamente as construções de hidroelétricas, que configuram uma necessidade primordial para o país, uma vez que a alternativa à energia hidroelétrica é a energia produzida em usinas térmicas a diesel ou a carvão, que elevam o custo da energia e que aumentam a poluição do meio ambiente²⁰.

O ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência da República afirmou que o governo não abriria mão da construção da hidroelétrica Belo Monte. “Dá para fazer Belo Monte de um jeito ou de outro. O papel deles [dos movimentos sociais] é cobrar da gente que seja da forma mais humana, mais respeitadora possível, levando em conta todos os direitos dos atingidos, das culturas tradicionais. Essa é a parte do diálogo que dá para a gente fazer”, declarou o ministro²¹.

Nelson Hübner, então diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) afirmou que a OEA não tem competência para questionar o processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte. “A OEA não tem nada a ver com isso, conhece muito pouco do processo de licenciamento brasileiro para dar um parecer desses”. Além disso, recordou que nos anos 1980 foram realizadas audiências públicas com as comunidades indígenas e com a sociedade local para debater a questão. “Todos os processos foram cumpridos com o rigor da legislação brasileira. (...) a Justiça brasileira considerou que todos os aspectos foram

¹⁹ Maria do Rosário critica decisão da OEA de pedir suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte. *Câmara dos Deputados*. 06/04/2011. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/395382-MARIA-DO-ROSARIO-CRITICA-DECISAO-DA-OEA-DE-PEDIR-SUSPENSÃO-DO-PROCESSO-DE-LICENCIAMENTO-DE-BELO-MONTE-\(01'48%22\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/395382-MARIA-DO-ROSARIO-CRITICA-DECISAO-DA-OEA-DE-PEDIR-SUSPENSÃO-DO-PROCESSO-DE-LICENCIAMENTO-DE-BELO-MONTE-(01'48%22).html)>.

²⁰ Lobão critica OEA por ingerência em Belo Monte. *Agência Brasil* 06/04/2011. Disponível em <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-06/lobao-critica-oea-por-ingerencia-em-belo-monte>>.

²¹ Governo não abre mão de Belo Monte, avisa Gilberto Carvalho. *Agência Brasil*. 07/04/2011. Disponível em <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-07/governo-nao-abre-mao-de-belo-monte-avisa-gilberto-carvalho>>.

atendidos no processo, tanto que todas as liminares foram derrubadas e as obras foram autorizadas a serem iniciadas” explicou Hübner²².

Luis Inácio Adams, advogado-geral da União declarou que a OEA cometeu uma “impertinência” ao pedir a suspensão das obras da hidroelétrica Belo Monte, e ao argumentar que os direitos das populações indígenas da região estariam sendo desrespeitados. Conforme Adams, Belo Monte é o primeiro empreendimento de grande porte da União que ouviu os indígenas. “É algo inédito no Brasil e previsto em Belo Monte: atender as comunidades (...). O cuidado com a questão indígena é muito grande. Acho que houve precipitação e até falta de cuidado no tratar a questão de Belo Monte”, afirmou o advogado-geral²³.

Por parte do Senado, foi aprovado em 9 de junho um voto de censura à declaração da Comissão que solicitava a suspensão do licenciamento e da construção da hidroelétrica de Belo Monte. A iniciativa do requerimento partiu da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que era presidida pelo senador Fernando Collor. Segundo o senador, a Comissão atuou de maneira precipitada. “Entendemos que a Organização dos Estados Americanos precipitou-se em sua manifestação, chegando mesmo a envolver-se em assuntos internos do Brasil, o que vai de encontro a princípios basilares do Direito Internacional”, explicou Collor. O senador ressaltou que há mais de doze anos já se realizavam estudos e negociações e que foram ouvidos vários segmentos da sociedade brasileira. “Além da consulta aos distintos grupos interessados no projeto, foram realizados estudos de impacto socioambiental, dentro da tradição brasileira na construção de grandes obras de engenharia, e em conformidade com a legislação brasileira” afirmou Collor. O senador destacou que o governo estava atento às questões sociais e ambientais e às particularidades e necessidades das populações que moram na região da bacia do Rio Xingu, onde será construída a hidroelétrica. Para ele, a usina de Belo Monte trará muitos benefícios para a região²⁴.

O então presidente do Senado, José Sarney, afirmou ter ficado perplexo com o pedido da OEA de suspender o processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte. “É

²² “Para diretor da Aneel, OEA não deve questionar licenciamento de Belo Monte”. *Agência Brasil*. 05/04/2011. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-05/para-diretor-da-aneel-oea-nao-deve-questionar-licenciamento-de-belo-monte>>.

²³ A OEA não tem o que falar sobre Belo Monte, diz titular da AGU. *Ig*. 28/04/2011. Disponível em <<http://economia.ig.com.br/empresas/infraestrutura/a-oea-nao-tem-o-que-falar-sobre-belo-monte-diz-titular-da-agu/n1300108486144.html>>.

²⁴ Aprovado voto de censura à OEA por declaração contra Belo Monte. *Portal de Notícias Agência Senado*. 09/06/2011. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/06/09/aprovado-voto-de-censura-a-oea-por-declaracao-contrabelo-monte>>.

preciso fazer uma análise técnica sobre o assunto. E não uma análise política, como a que foi feita pela OEA”, declarou Sarney²⁵.

O presidente da Subcomissão de Acompanhamento das Obras de Belo Monte no Senado, Flexa Ribeiro, sobre a medida cautelar da Comissão declarou: “É um absurdo. A OEA está entrando numa questão que diz respeito à soberania do Brasil, não há sentido. A OEA poderia dar uma contribuição sobre os pontos que, ao juízo dela, deveriam ser melhor avaliados”. O senador destacou que a subcomissão tem como objetivo acompanhar os trabalhos do consórcio vencedor Norte Energia. “Para isso que o Senado aprovou essa subcomissão. (...) Se houver qualquer desvio no compromisso, quem vai solicitar a paralisação da obra não será a OEA, será o Senado”, afirmou Ribeiro²⁶.

Em sessão da Câmara dos Deputados, o deputado federal Osmar Júnior manifestou a posição do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que é da base do governo:

O Governo e o povo brasileiro receberam com perplexidade e indignação o comunicado da medida cautelar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, que solicita a suspensão das obras da Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu. O pretexto do comunicado é garantir a proteção dos direitos de povos indígenas da área de Belo Monte.

O Governo brasileiro, por meio de nota do Itamaraty, deu resposta à altura ao ato da Comissão da OEA, que consideramos como injustificável e inoportuno.

A nota de resposta do Governo brasileiro esclarece que a autorização para a implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, em 2005. Essa autorização legislativa, votada por esta Casa, já colocava como condição para o deferimento da construção da obra de Belo Monte a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial 'o estudo de natureza antropológica atinente às comunidades indígenas da área sob influência do empreendimento'. Os estudos foram procedidos pelo IBAMA e pela FUNAI. Posteriormente, o Governo discutiu e negociou durante vários anos com essas populações indígenas até se concluir por uma grande alteração no projeto que minimizou o impacto ecológico sobre a vida dos indígenas da área, além de conceder mais 3 bilhões de reais em reparação dos efeitos ecológicos.

Como afirma a nota do Itamaraty, o Governo brasileiro não é só perfeitamente ciente dos desafios socioambientais que projetos como o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte podem acarretar, como é também plenamente capaz de garantir todos os aspectos sociais e ambientais relacionados a essa obra.

O PCdoB quer juntar a sua voz à do Governo brasileiro e à de outras autoridades que vêm se manifestando contrariamente a esse comunicado da Comissão de Direitos Humanos da OEA por considerá-lo intempestivo, desarrazoado e inoportuno. A Comissão da OEA, cuja missão de defesa dos direitos humanos tem caráter suplementar à dos Estados nacionais que a compõem, nesse caso claramente ultrapassou sua competência. É lamentável que um órgão multilateral se deixe instrumentalizar por interesses mal informados.

²⁵ “Sarney diz que recebeu com perplexidade pedido da OEA para suspender licenciamento de Belo Monte”. *Agência Brasil*. 06/04/2011. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-06/sarney-diz-que-recebeu-com-perplexidade-pedido-da-oea-para-suspender-licenciamento-de-belo-monte>>.

²⁶ *Posição da OEA sobre Belo Monte é absurda, diz subcomissão do Senado*. GL. 05/04/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/04/posicao-da-oea-sobre-belo-monte-e-absurda-diz-subcomissao-do-senado.html>>.

O Brasil é capaz de garantir a integridade dos direitos fundamentais de todo o seu povo, inclusive os da população indígena da Bacia do Xingu e de todas as demais populações indígenas que, com muito orgulho, integram o povo brasileiro.

Em especial, quanto à questão de respeito e de proteção de sua população indígena, o Brasil não reconhece em nenhuma autoridade externa condições para criticar ou orientar suas políticas. Em nenhum outro país das Américas há tantas terras indígenas e políticas específicas de proteção e promoção, o que vem permitindo que, a partir do último quartel do século XX, o Brasil tenha se tornado em caso único em que a população indígena dobrou de tamanho.

O Governo brasileiro deve também continuar a construir a Hidrelétrica de Belo Monte por ser uma obra de importância estratégica na segurança energética do País e que também trará enormes benefícios ecológicos para o Brasil e o mundo, por se constituir em fonte de energia limpa e renovável, evitando que, no futuro, outras fontes de energia não ecológicas venham a ser mobilizadas para atender à necessidade de um país que precisa crescer para dar melhores condições de vida e de dignidade ao seu povo.

Belo Monte é uma obra boa para o Brasil e também para o mundo e deve ser continuada e concluída (OSMAR JÚNIOR, 2011)²⁷.

Henrique di Lello, diretor da empreiteira Andrade Gutierrez e do Consórcio Construtor da Usina Belo Monte, considerou que cobrança, por parte da OEA, de explicações do Brasil sobre a condução do licenciamento e os depoimentos relativos à obra “descabida” e “unilateral”, considerando que não houve contato prévio entre a OEA e as empresas responsáveis pela obra. “Essa situação apontada não existe e é descabida. Foi uma decisão unilateral porque não houve nenhum contato prévio buscando esclarecer a situação junto às empresas. Em nenhum momento os consórcios foram procurados por representantes da OEA²⁸” afirmou di Lello. Segundo ele, as denúncias de atrocidade sendo cometidas na região e de funcionários, a mando das empresas, coagindo os moradores locais a assinar documentos são falsas e infundadas. “Isso seria uma burrice. Claro que estamos atentos, até para evitar que funcionários mal informados cometam esse erro”, explicou o diretor²⁹.

O rechaço brasileiro ao sistema interamericano não se limitou à retórica. Dentre as medidas de rechaço, destaca-se o fato de o Estado brasileiro ter decidido retirar a candidatura brasileira à eleição dos membros da Comissão que aconteceu em junho de 2011. Paulo

²⁷ Nota da bancada federal do PCdoB, a respeito da ingerência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos - OEA, na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, Estado do Pará. *Câmara dos Deputados*. 06/04/2011. Disponível em <[²⁸ Percebe-se que as declarações fazem referência à OEA e não ao sistema interamericano, ou à Comissão. Ventura e Cetra \(2013\) afirmam que isso promoveu confusão, por ocultar a autonomia e a especialização do sistema interamericano, entre a proteção aos direitos humanos e ingerência dos EUA na OEA.](http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=060.1.54.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=6&nuOrador=4&nuInsercao=18&dtHorarioQuarto=19:26&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20&Data=06/04/2011&txApelido=OSMAR%20JÚNIOR,%20PCDOB-PI&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&txTipoSessao=Extraordinária%20-%20CD%20&dtHoraQuarto=19:26&txEtapa=>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²⁹ Manifestação da OEA sobre Belo Monte é "descabida e unilateral", diz representante de construtoras. *Agência Brasil*. 20/04/2011. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-04-20/manifestacao-da-oea-sobre-belo-monte-e-descabida-e-unilateral-diz-representante-de-construtoras>>.

Vanucchi, ex-ministro da Secretaria de Direitos Humanos, havia tido seu nome apresentado como candidato à eleição de membros para substituir Paulo Sérgio Pinheiro, que terminaria seu mandato a partir de janeiro de 2012. Outra medida relevante foi, por ordem da presidente Dilma, a suspensão do repasse de verba à Comissão, que estava previsto em US\$ 800 mil para o ano de 2011. Também ficou retido o pagamento da cota anual de financiamento da OEA do Brasil, estimada em US\$ 6 milhões. Destaca-se também que o embaixador Ruy Casaes, chefe da Missão Permanente do Brasil junto à OEA, foi chamado pelo governo para consultas, deixando o país temporariamente sem representação diplomática na organização.

Ventura e Cetra (2013) destacam que o posicionamento brasileiro frente ao caso Belo Monte fez pressão sobre a Comissão, que acabou revisando sua posição sobre o caso. Não houve retratação ou pedido de desculpas por parte da Comissão e também não houve extinção ou suspensão das medidas cautelares. O que houve foi a modificação do objeto da medida, em julho de 2011. A Comissão recomendou então ao Estado brasileiro que adotasse medidas para proteger a vida, a saúde, integridade pessoal e a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte. Também recomendou que fossem adotadas medidas efetivas para regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu e para a proteção desse território contra a apropriação ilegítima, ocupação por não-indígenas e a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais. Assim, o principal ponto de modificação do objeto foi a exclusão da recomendação de suspender imediatamente o processo de licenciamento da obra³⁰. Apesar desse recuo parcial da Comissão, o Estado brasileiro continuou adotando medidas de realização e em outubro de 2011 não enviou representante à audiência que deveria discutir o caso. Destaca-se que essa foi a primeira ausência brasileira diante uma convocação do sistema interamericano.

Após esse rechaço do sistema interamericano por causa da medida cautelar no caso Belo Monte, o Estado brasileiro adotou uma postura ofensiva em relação ao sistema durante a 41ª Assembleia Geral da OEA que aconteceu na cidade de El Salvador. Apesar de oficialmente o Brasil ter reiterado seu apoio ao sistema interamericano³¹, Ventura e Cetra (2013) destacam que nos bastidores havia propostas de modificar do regulamento da Comissão que iam desde a retirada da possibilidade de adoção de medidas cautelares até a extinção do órgão. Em junho de 2011, o Conselho Permanente da OEA decidiu criar o Grupo

³⁰ MC 382/10 – Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil. Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>>.

³¹ “O Brasil tem também reiterado seu apoio ao sistema interamericano de direitos humanos” afirmou a embaixadora Vera Lúcia Barrouin Crivano Machado em seu discurso frente à Assembleia Geral. Disponível em <http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=11-0034>.

de Trabalho especial encarregado de Refletir sobre o Funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Apesar do nome, durante a definição da agenda de trabalho “somente foram incluídos os temas que evidentemente representam um incômodo para os Estados e não outros que são prioritários para o fortalecimento do sistema interamericano” (AMATO apud VENTURA, CETRA, 2013, p. 53). Durante a terceira e última fase de atividades do Grupo de Trabalho, qual seja a apresentação e consideração das propostas dos Estados membros a serem submetidas à consideração do Conselho Permanente, o Estado brasileiro apresentou várias propostas de reforma, principalmente em relação à atuação da Comissão. Dentre essas, destacam-se as propostas:

- 1.1. A CIDH deve fundamentar adequadamente toda e qualquer decisão, inclusive aquelas relativas à concessão de medidas cautelares (...);
- 1.2. No caso específico das medidas cautelares, a CIDH deve definir com precisão os critérios aplicáveis à configuração de situações graves, urgentes e de dano iminente à pessoa, que levem à solicitação dessas medidas. Deve, também, explicitar os elementos que caracterizam a gravidade, a urgência e a iminência de dano irreparável à pessoa em cada caso concreto.
- 2.1. A CIDH deve ter presente que seus procedimentos são de natureza quase-jurisdicional e recomendatória.
- 2.4. Medidas cautelares eventualmente solicitadas pela CIDH perderão seu objeto sempre que o Estado demonstre que remédios judiciais internos, aplicáveis à proteção de pessoas que se encontrem sob risco grave, urgente e irreparável à sua vida ou integridade física, sejam eficazes para resolver a situação em análise.
- 2.6. Como regra geral, as medidas cautelares deverão ser solicitadas após consulta ao Estado concernido, de modo a que este possa de imediato tomar ciência e adotar as providências cabíveis ao tratamento da situação.
- 2.7. A CIDH deve levar em conta motivos de força maior que impeçam o cumprimento das cautelares pelo Estado (DELEGAÇÃO DO BRASIL, 2011, p. 1-2).

Ventura e Cetra consideram que esse Grupo de Trabalho “deu lugar a um grande ‘exercício de catarse’ por parte dos Estados, no qual a ‘reação desmedida do Brasil’ sobre Belo Monte ‘abriu a porta para que outros Estados apresentassem propostas que debilitam gravemente o sistema’” (VENTURA, CETRA, 2013, p. 55). Em dezembro de 2011 esse Grupo de Trabalho apresentou um relatório, aprovado pelo Conselho Permanente da OEA em janeiro de 2012, que continha diversas recomendações à Comissão, dentre as quais:

- Definir e divulgar critérios ou parâmetros objetivos mais precisos para a outorga, revisão e, se for o caso, prorrogação ou revogação de medidas cautelares.
- Delimitar a avaliação para a concessão de medidas cautelares à “gravidade” e “urgência” das situações, evitando-se considerações sobre o mérito da matéria.
- Definir critérios ou parâmetros objetivos para determinar que situações reúnem a “gravidade” e “urgência” requeridas, assim como para determinar a iminência do dano, levando em consideração os diversos graus de risco.³²

³² Para mais informações consultar Relatório do grupo de trabalho especial encarregado de Refletir sobre o Funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Fortalecimento do Sistema

Em suma, foi visto que o Brasil atua no sistema interamericano de uma maneira heterogênea. Em relação às recomendações feitas pela Comissão e às decisões da Corte, o Brasil oscilou entre a indiferença e a tentativa de cumprimento, todavia sem deixar de reconhecer a legitimidade do sistema. Entretanto, quando a Comissão recomendou a adoção de medidas cautelares, que incluíam a suspensão imediatamente do processo de licenciamento da obra, no caso Belo Monte, o governo brasileiro teve uma reação inédita e passou a rechaçar o sistema interamericano. Esse rechaço se deu não apenas por meio da nota oficial do MRE e de declarações condenatórias ao sistema interamericano feito por autoridades brasileiras à mídia, mas também através de medidas concretas contra o sistema. A seguir, será abordada a atuação do Brasil no sistema do Mercosul.

2.2 Papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no Mercosul

Nesta segunda parte deste capítulo, estuda-se a atuação do Brasil em relação ao sistema regional de proteção dos direitos humano no âmbito do Mercosul. Para isso, é analisado o papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos do bloco. Esta parte subdivide-se em quatro. Na primeira subparte, estuda-se a internalização no direito interno brasileiro das normas firmadas no Mercosul em matéria de direitos humanos. Na segunda subparte, é avaliada a participação do Brasil nas instituições do bloco que atuam na proteção dos direitos humanos através da análise da atuação do país na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos. Na terceira subparte, avalia-se qual foi o papel da política externa brasileira no processo de inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul. Considerando que a sociedade civil também desempenhou papel relevante nesse processo, na quarta subparte, é verificada a relação que o governo brasileiro mantém com os atores da sociedade civil em relação a sua participação no Mercosul, através da análise do Programa Mercosul Social e Participativo.

2.2.1 O Estado brasileiro e os instrumentos normativos de proteção dos direitos humanos no Mercosul: a incorporação de tratados e protocolos do Mercosul ao direito brasileiro

Interamericano de Direitos Humanos a ser considerado pelo Conselho Permanente. Disponível em <<http://www.oas.org/consejo/pr/documentos%20DOC2012.asp>>.

No Brasil prevalece a corrente dualista quanto à relação entre o direito internacional e o direito interno. Essa corrente pressupõe que o direito internacional e o direito interno são representados por dois sistemas diferentes e independentes, oriundos de fontes distintas, uma interna e outra externa (SOARES, 2011). A Constituição Federal determina no art. 84, inciso VIII que é da competência do Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional e determina no art. 49, inciso I que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais. Assim, as normas internacionais precisam ser incorporadas ao direito brasileiro. Dessa forma, uma maneira de analisar a relação do Brasil com os instrumentos normativos de proteção dos direitos humanos no Mercosul é verificar se os protocolos relativos aos direitos humanos firmados no bloco já foram internalizados ao direito brasileiro, ou seja, se já viraram norma vigente e aplicável. Assim, será avaliado se o Protocolo de Ushuaia, o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul e o Protocolo de Montevidéu (Ushuaia II) foram incorporadas ao direito brasileiro.

O Protocolo de Ushuaia foi assinado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso em 24 de julho de 1998, na cidade argentina de Ushuaia. Esse Protocolo trata-se da cláusula democrática do Tratado de Assunção, ao afirmar que a plena vigência das instituições democráticas nos Estados-Partes é uma condição fundamental para o processo de integração do bloco. Através do Decreto Legislativo nº 452, o Congresso brasileiro aprovou o texto do Protocolo em 14 de novembro de 2001. O Protocolo entrou em vigor, para o Brasil, em 17 de janeiro de 2002, trinta dias depois da data do depósito do quarto instrumento de ratificação, conforme o art. 10 do Protocolo. Em 24 de abril de 2002, a presidência determinou a execução e o cumprimento do Protocolo através do Decreto nº 4210.

O Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul foi assinado pelo então Ministro da Relações Exteriores, Celso Amorim, representando a Presidência da República em 20 de junho de 2005, na cidade paraguaia de Assunção. Esse Protocolo afirma que o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos Estados-Partes também é uma condição fundamental para o processo de integração do bloco e determina que os Estados-Partes devem cooperar para a promoção e proteção efetiva dos direitos humanos e liberdades fundamentais através dos mecanismos institucionais do bloco. O texto do Protocolo foi aprovado pelo Congresso brasileiro em 27 de agosto de 2009, por meio do Decreto Legislativo nº 592. O Brasil foi o último Estado-Parte a depositar o instrumento de ratificação do Protocolo em 4 de março de

2010. Assim, 30 dias depois, em 3 de abril de 2010 entrou em vigor o Protocolo. Em 1 de julho de 2010, o Decreto Presidencial nº 7225 determinou a execução e o cumprimento do Protocolo.

O Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul também é conhecido como Ushuaia II, uma vez que atualiza o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, ao aperfeiçoar os mecanismos de consulta entre os países signatários e ao permitir sanções mais contundentes nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática. O Protocolo foi feito em 20 de dezembro de 2011, na cidade uruguaia de Montevideu e as partes tinham até 31 de janeiro de 2012 para subscrevê-lo. Em 11 de novembro de 2013, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Congresso aprovou o Projeto de Decreto Legislativo 1290/13, apresentado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que aprova o texto do Protocolo de Montevideu. O Projeto esteve na pauta do Plenário no dia 22 de maio de 2014, porém não houve votação em função da falta de acordo entre os líderes partidários³³. Assim, como ainda não foi aprovado pelo Congresso brasileiro, o Protocolo de Montevideu ainda não entrou em vigor no país.

Dessa forma, nota-se que o Brasil tem incorporado as normas do Mercosul ao direito interno. Contudo, esse processo não é rápido e o protocolo mais recente, feito em 2011 ainda está em processo de internalização. É importante destacar também que outras normas do bloco referentes a direitos humanos não precisam passar por esse processo por suas características próprias. A resolução do Grupo Mercado Comum que incorpora a perspectiva de gênero no âmbito do Mercosul (Res. 84/00) não precisou ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados-Partes por se tratar de aspectos organizacionais e do funcionamento do bloco. Em relação à Declaração Sociolaboral do Mercosul, segundo seu art. 20, os Estados-Partes se comprometeram a respeitar os direitos fundamentais nela inscritos a promover sua aplicação em conformidade com a legislação e as práticas nacionais e as convenções e acordos coletivos, entretanto por se tratar de uma declaração, não se configura como fonte legal do Mercosul³⁴ e também não precisa ser incorporado ao direito interno.

³³ 'Comissão aprova acordo sobre casos de ruptura democrática em países do Mercosul'. *Câmara dos Deputados*. 22/05/2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/457384-COMISSAO-APROVA-ACORDO-SOBRE-CASOS-DE-RUPTURA-DEMOCRATICA-EM-PAISES-DO-MERCOSUL.html>>.

³⁴ De acordo com o art. 41 do Protocolo de Ouro Preto, as fontes jurídicas do Mercosul são: (a) O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; (b) Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; (c) As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

2.2.2 O Estado brasileiro e as instituições de proteção dos direitos humanos do Mercosul: participação brasileira na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos

Para avaliar o posicionamento do Brasil em relação a essas instituições de proteção dos direitos humanos no Mercosul, será analisada a participação do país na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, considerando que esta é uma das principais instituições, conforme visto no primeiro capítulo. Lembrando que a Reunião de Altas Autoridades teve como origens as atividades e experiências passadas do Grupo de trabalho Ad Hoc sobre Direitos Humanos; que em maio de 2005 aconteceu a primeira reunião ordinária, que ocorre duas vezes por ano, a cada presidência *Pro Tempore* do bloco; que tem como objetivos principais o aprofundamento da troca de informação sobre a promoção e proteção dos direitos humanos na região, a análise da definição de políticas públicas sobre direitos humanos na região e a promoção do debate acerca da adoção de uma Carta de Direitos Humanos do Mercosul; e que é composta pelos Ministros de Direitos Humanos dos Estados-membros (ou outra autoridade equivalente na estrutura do governo na ausência de um ministro), mas conta também com a participação de atores da sociedade civil. A análise da participação brasileira na Reunião de Altas Autoridades será feita através do estudo das atas³⁵ das seis últimas reuniões ordinárias do grupo, que ocorreram entre o primeiro semestre de 2011 e o segundo semestre de 2013, uma vez que o Instituto de Políticas Pública em Direitos Humanos, outra instituições relevante na proteção dos direitos humanos no Mercosul, passou a participar dessas reuniões justamente a partir do primeiro semestre de 2011. Dessa forma é possível fazer também algumas considerações sobre a relação entre que o Brasil mantém em relação ao Instituto.

Durante a XIX Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, realizada em abril de 2011, em Assunção, Paraguai, a delegação do Brasil, assim como a delegação do Paraguai, se comprometeu a realizar um trabalho em conjunto com o Conselho da Nação Guarani e com os institutos responsáveis pela realização de políticas públicas em relação aos povos indígenas com o objetivo de apresentar uma proposta de ações destinadas a tratar da situação das populações indígenas que habitam em áreas de fronteira na reunião seguinte do

³⁵ MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 01/11; MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 02/11; MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 01/12; MERCOSUL/RAADH/ATA N° 02/12; MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 01/13; MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 02/13

Comitê Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia. No mesmo encontro, a delegação do Brasil destacou a necessidade de se criar indicadores ou uma metodologia para determinar os mecanismos de participação da sociedade civil nessa Reunião de Altas Autoridades.

A XX Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos aconteceu entre 30 de novembro e 2 de dezembro de 2011, em Montevidéu, Uruguai. Nessa ocasião, a Ministra Maria Rosário Nunes, da Secretaria de Direitos Humanos, destacou a necessidade do fortalecimento da agenda de Direitos Humanos no Mercosul. A delegação do Brasil informou aos outros membros de sua tentativa de avançar propostas para a criação de um acordo do bloco sobre os direitos das pessoas com deficiências e os direitos das pessoas idosas. A delegação brasileira também sugeriu que houvesse cooperação entre a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e a Rede Mercociudades e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. Nessa mesma ocasião, a delegação do Brasil aproveitou para apresentar o projeto orográfico do artista Gustavo Germano, “Ausências”, que contribuiu para a construção da memória e encorajou as outras delegações a também apoiar esse tipo de manifestação artística.

Em março de 2012, aconteceu em Buenos Aires, Argentina, a XXI Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos. Durante esse encontro, a delegação brasileira enfatizou a candidatura do Dr. Roberto Caldas para a Corte Interamericana e recebeu o apoio das delegações argentina e uruguaia. A delegação do Brasil também destacou o pedido de Opinião Consultiva frente à Corte Interamericana realizado pelos países membros do Mercosul sobre o direito das crianças migrantes. A delegação brasileira afirmou que esse pedido contribuiu para o fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos.

Como ocorreu durante a Presidência *Pro Tempore* brasileira, a XXII Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos aconteceu no Brasil, em Porto Alegre, em setembro de 2012. Foi a primeira reunião em que o Paraguai não se encontrava presente, por causa da suspensão do bloco. Ao dar as boas-vindas aos participantes, a Ministra Maria Rosário Nunes lamentou essa ausência do Paraguai. A Ministra apresentou a candidatura do Sr. Wandelino Nogueira para o Comitê de Direitos da Criança da ONU e pediu o apoio dos Estados presentes. Destacou também o desejo do Brasil em retornar ao Conselho de Direitos Humanos da ONU e que o país esperava poder contar com o apoio dos Estados membros e associados do Mercosul. O Brasil também afirmou apoiar o candidato uruguaio ao Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente. Sobre a cooperação entre o Mercosul e o Haiti, a Ministra ressaltou a importância da cooperação para a implementação de ações de segurança e de direitos humanos no Haiti, destacando que as propostas de cooperação devem ter como

objetivo permitir que o Estado haitiano crie suas próprias capacidades em matéria de direitos humanos, através da elaboração e execução de políticas públicas eficazes.

Durante esse encontro, a delegação brasileira destacou a importância de fortalecer o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos através da efetivação das contribuições dos países do bloco e destacou que, nesse sentido, o Brasil está buscando formas de efetivar suas contribuições financeiras. A delegação do Brasil também propôs que o Grupo Técnico de obtenção de dados e informações e levantamento de arquivos sobre as ações coordenadas de repressão ilegal no Cone Sul, em particular a Operação Condor, as organizações da sociedade civil e as autoridades competentes do Estado do Rio Grande do Sul trabalhem em conjunto para a criação do Memorial às Vítimas da Operação Condor, em Porto Alegre.

Em Montevideu, aconteceu a XXIII Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, em junho de 2013. Nesse encontro, a Ministra Maria Rosário Nunes agradeceu a Argentina, Uruguai e Chile por sua colaboração com as investigações da Comissão da Verdade de crimes e violações de direitos humanos cometidos durante a ditadura militar, dentro do contexto da Operação Condor. A Ministra falou sobre os eventos esportivos que aconteceriam no Brasil em 2014 e 2016 e informou que o Estado brasileiro está desenvolvendo políticas específicas de proteção dos direitos humanos, com ênfase nos direitos das crianças e adolescentes, durante esses eventos. Informou às demais delegações presentes, convidando-as a participar da III Conferência Global sobre Trabalho Infantil e do III Encontro Ibero-americano sobre Direitos Humanos das Pessoas Idosas, que aconteceram em Brasília no segundo semestre de 2013. A Ministra concordou com a afirmação do Uruguai de que o Instituto de Políticas Públicas não é autônomo. Assim, sem a intenção de diminuir a importância e a excelente qualidade do trabalho do Instituto, ressaltou que as iniciativas resultantes dos mandatos conferidos ao Instituto devem ser analisadas pelo Conselho de Representantes Governamentais e que o processo de produção de documentos pelo Instituto pode ser aperfeiçoado.

Nesse encontro, a delegação brasileira reafirmou o compromisso e a confiança do Brasil no Sistema Interamericano. A delegação também demonstrou seu acordo com as atividades do Instituto no sentido de aumentar a cooperação na área de direitos humanos e desenvolvimento social, uma vez que essa é a linha de trabalho desenvolvida no Brasil. Durante a discussão do projeto do “Protocolo adicional do Mercosul de assistência jurídica mútua em assuntos penais para casos vinculados a graves violações aos direitos humanos”, a delegação do Brasil destacou que o Estado não poderia celebrar acordos em matéria estritamente penal por causa de seu marco jurídico. Todavia, a delegação manifestou o

compromisso do Brasil em realizar acordos administrativos que facilitem a investigação desses casos através da troca de informações entre os Estados.

Durante a XXIV Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos, realizada em novembro de 2013, em Caracas, Venezuela, o Brasil aproveitou a ocasião para convidar os representantes dos demais Estados presentes (Argentina, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Suriname) a participar do Fórum Mundial de Direitos Humanos, que aconteceu em Brasília entre 10 e 13 de dezembro do mesmo ano teve como objetivo analisar os problemas atuais, os desafios e as estratégias para a redução das dificuldades em matéria de implementação de medidas de promoção e proteção dos direitos humanos. Durante essa reunião, a delegação do Brasil apresentou o projeto “Viver sem Limites”. Trata-se de um Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, com o objetivo de construir moradias adaptadas às necessidades e características das pessoas com deficiência. Sobre a adoção de novos instrumentos normativos no âmbito do sistema interamericano, o Brasil destacou durante o encontro que a próxima reunião do Grupo de Trabalho para a negociação do projeto de Convenção para a proteção dos direitos dos idosos se realizaria no mês seguinte em Washington, Estados Unidos e encorajou as delegações presentes que comparecessem. Nessa mesma ocasião, o Brasil ainda apresentou seu “Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência contra LGBT e Promoção dos Direitos”.

Dessa forma, o Brasil atua na Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos destacando a necessidade do fortalecimento da agenda de Direitos Humanos no Mercosul, como por exemplo a partir de um acordo do bloco sobre os direitos das pessoas com deficiências e os direitos das pessoas idosas. O Brasil vem buscando fortalecer a RAADH, incluindo uma participação da sociedade civil mais formalizada e mais coordenação com outras instâncias do Mercosul, como a Rede Mercociudades e o Instituto de Políticas Públicas. Esse espaço também serve para tentar coordenar a ação dos países do Mercosul em outros foros de direitos humanos, como a OEA e a ONU. Nesse sentido, o Brasil utiliza esse espaço para apresentar a candidatura de autoridade brasileira a instituições de proteção de direitos humanos dessas organizações e para solicitar o apoio dos outros países participantes na Reunião. Nesse espaço, o Brasil apresenta seus projetos nacionais de proteção dos direitos humanos e apresenta também fóruns de discussão sobre direitos humanos que acontecem no Brasil, convidando os outros participantes da Reunião. É importante destacar que o representante brasileiro nesse espaço é a Secretaria de Direitos Humanos, que costuma se mostrar mais atuante na área de direitos humanos do que outros órgãos do governo brasileiro.

Quanto ao Instituto, o Brasil reconhece a importância e a qualidade de seu trabalho. Porém, afirma que há muito a ser melhorado e aperfeiçoado no Instituto, considerando fundamental fortalecê-lo. Além disso, o Brasil destaca que o Instituto não é autônomo e que as iniciativas resultantes dos mandatos a ele conferidos precisam ser analisadas pelo Conselho de Representantes Governamentais. Isso demonstra um apego do governo brasileiro por um Mercosul intergovernamental. Uma vez que o Instituto visa coordenar as políticas públicas dos países membros em matéria de direitos humanos, o país não quer que o Instituto tenha autonomia suficiente para poder impor alguma política pública com a qual o governo brasileiro não concorde plenamente. Dessa forma, esse apego ao caráter intergovernamental do bloco acaba fazendo com que o Brasil apoie menos a promoção de políticas regionais e prejudique o fortalecimento do sistema regional de proteção dos direitos humanos no âmbito do Mercosul.

2.2.3 A Política Externa Brasileira e a inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul

Para compreender o papel do Brasil no desenvolvimento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no Mercosul é preciso, além de analisar o posicionamento do país em relação aos instrumentos normativos e às instituições de proteção dos direitos humanos no Mercosul, verificar a participação do Brasil no processo de inclusão dos direitos humanos à pauta do bloco. Nesse sentido, Hoffmann (2013) explica que esse processo é consequência não apenas da virada à esquerda dos governos dos Estados-membros com a chegada à presidência de candidatos de partidos de esquerda e do fato de os atores da sociedade civil terem aproveitado a oportunidade criada pelo cenário político favorável para incluir suas demandas na agenda do Mercosul, mas também é consequência das prioridades da política externa brasileira nas últimas duas décadas e do papel do Brasil como líder regional. Assim, o ativismo da sociedade civil pode ter sido em grande parte responsável pela ênfase que os direitos humanos passaram a ter no bloco, porém este elemento não é capaz de explicar como os governos dos Estados-membros, principalmente o Brasil, mudaram sua ideia tradicional de um Mercosul estritamente intergovernamental e sua oposição à intervenção em assuntos internos. Para entender como que o Brasil, que historicamente foi o principal opositor à expansão das competências do Mercosul e de sua supranacionalização, passou a apoiar a inclusão dos temas de direitos humanos na agenda do Mercosul é preciso analisar a mudança de paradigma que houve na política externa brasileira em relação à proteção e à promoção internacional dos direitos humanos.

Pode-se considerar que a política externa brasileira manteve-se constante quanto a seus princípios fundamentais, como a solução pacífica de controvérsias, o respeito ao direito internacional, soberania, não-intervenção e multilateralismo. Todavia, cada governo enfatizava de maneira distinta os temas específicos e a importância dada a cada região também variava. De maneira semelhante, mudanças estruturais afetam a identidade internacional brasileira, fazendo com que a política externa tenha que ser moldada para se adaptar às circunstâncias. Dentre as principais mudanças destacam-se o fim do regime ditatorial e o processo de redemocratização; a transição de um paradigma de estado desenvolvimentista para a adoção de um modelo neoliberal, conforme recomendado pelo Consenso de Washington; e a mudança de status de país em desenvolvimento para status de potência emergente, ao lado dos outros países do BRICS. Dentro desse contexto, Hoffmann (2013) destaca que os direitos humanos têm se tornado cada vez mais importantes na política interna e externa do governo brasileiro, desde o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002, passando pelo mandato de Lula, de 2003 a 2010, até o atual mandato de Dilma, que teve início em 2011.

Sob a presidência de FHC, o Brasil passou a considerar que a promoção internacional dos direitos humanos e o princípio de soberania nacional não são conceitos mutuamente excludentes. Assim, a política externa brasileira buscou projetar a imagem de um Brasil que respeita os direitos humanos dentro de suas fronteiras e os promove fora delas (SANTISO apud HOFFMANN, 2013). A política externa brasileira tem lidado com a aparente contradição entre promover a democracia e os direitos humanos internacionalmente e com a manutenção dos conceitos de não-intervenção e de soberania através da restrição dos instrumentos de promoção da democracia e dos direitos humanos aos instrumentos políticos, como a pressão diplomática, excluindo a possibilidade do uso de força militar. Outra maneira de lidar com essa aparente contradição foi, conforme Burges (2008), estar comprometido com a ideia de que democracia é a única forma legítima de organização política e considerando que a constituição institucional e a forma de funcionamento da democracia devem ser alçadas através do debate político interno e não através de imposição externa.

Durante o governo Lula, houve um fortalecimento do conceito de transferência de governança nas áreas de democracia e direitos humanos na política externa brasileira. Como um dos pilares da política externa do governo Lula era a projeção nacional no cenário internacional, através da liderança regional, esse tema assumiu grande importância. Hoffmann (2013) destaca que era preciso que a presença brasileira na América do Sul fosse considerada com um fator de estabilidade democrática na região. Dentro desse contexto de liderança

regional, o Brasil nunca quis ser uma potência militar, buscando a liderança através de seu *soft power*. Assim, segundo Burges (2008), a política externa brasileira buscou promover na região uma hegemonia consensual. Dessa forma, a proteção e a promoção dos direitos humanos podem ser vistas como um dos elementos desse *soft power*. Em uma avaliação sobre a política externa do governo Lula, Celso Amorin, que foi Ministro das Relações Exteriores durante todo o mandato de Lula, afirmou que *“Brazil’s commitment to the promotion of human rights is unwavering both within our borders and on a global scale. Brazil sees human rights being profoundly related to democracy, peace and development. The promotion of human rights is at the heart of Brazilian foreign policy”*³⁶ (AMORIN, 2010, p. 238).

Ao assumir a presidência, Dilma deu continuidade à política externa do governo Lula em relação à promoção e proteção internacional dos direitos humanos, apesar de não haver mais a mesma ênfase na liderança regional. Ademais, conforme destaca Hoffmann (2013) a presidente tem um envolvimento pessoal com o tema em função de sua história pessoal - durante a ditadura militar no Brasil, Dilma foi presa e torturada. Em seu governo, houve várias iniciativas importantes internamente em relação aos direitos humanos, como lançamento do debate político acerca da Lei de Anistia e a criação da Comissão da Verdade. Entretanto, como foi visto na primeira parte deste capítulo, a atuação do governo Dilma em relação ao sistema interamericano não priorizou a defesa dos direitos humanos, quando esta entrou em conflito com os objetivos políticos e econômicos do governo.

Em suma, a política externa brasileira evoluiu ao longo do tempo, saindo de um forte posicionamento contrário às intervenções internacionais, para o reconhecimento da importância de se proteger os direitos humanos internacionalmente. Isso permitiu a inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul. Contudo, o Brasil ainda desconfia das grandes potências e exige que haja uma regulamentação estrita sobre o uso da força no cenário internacional (SPEKTOR apud HOFFMANN, 2013).

2.2.4 O Estado brasileiro e a participação social no Mercosul: o Programa Mercosul Social e Participativo

Conforme mencionado anteriormente, o ativismo da sociedade civil foi fundamental para a inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul. Por isso, é necessário analisar

³⁶ O compromisso do Brasil com a promoção dos direitos humanos é inabalável, tanto dentro das nossas fronteiras, como em escala global. O Brasil enxerga os direitos humanos como sendo profundamente relacionados à democracia, à paz e ao desenvolvimento. A promoção dos direitos humanos está no coração da política externa brasileira.

como que o Estado brasileiro se posiciona frente a essa participação social. Dentro desse contexto, levando em consideração a necessidade de se estabelecer um diálogo com a sociedade civil a fim de construir uma agenda comum sobre temas pertinentes ao bloco, o governo brasileiro criou um espaço nacional destinado a permitir esse diálogo: trata-se do Programa Mercosul Social e Participativo. Esse Programa busca colocar sociedade civil e governo de acordo para que as demandas internas possam ser levadas ao plano regional.

Coordenado conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Secretaria Geral da Presidência da República, o Programa Mercosul Social e Participativo foi instituído em outubro de 2008, através do Decreto nº 6594/2008. Segundo esse Decreto, o Programa tem o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercosul. As finalidades do Programa são:

- I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do governo brasileiro relacionadas ao Mercosul;
- II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao Mercosul;
- III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul.³⁷

O Programa é coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores (ou pelos substitutos por eles designados para esse fim) e nele participam órgãos e entidades da administração pública federal que atuam no Mercosul e organizações da sociedade civil convidadas. O Programa conta com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Inicialmente chamado de Conselho Mercosul Social e Participativo, teve que ser rebatizado de Programa, pois não havia a institucionalidade necessária para que se constituísse como Conselho.

Koch e Lapa (2012), do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, elaboraram um relatório sobre a participação social no Mercosul no qual continham suas impressões pessoais do Programa e o resultado de entrevistas realizadas com outras organizações participantes. Esse Instituto faz parte do Programa Mercosul Social e Participativo e, desde sua entrada no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, vem acompanhando os espaços de participação social nas instâncias que tratam sobre direitos humanos no âmbito do Mercosul. As impressões pessoais do Instituto foram formadas

³⁷ Decreto 6594/2008. Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/decreto_internacional>.

a partir de sua participação nas reuniões do Programa que ocorreram em 2012, rumo à Presidência *Pro Tempore* brasileira do bloco do segundo semestre do mesmo ano.

Koch e Lapa afirmam que o Programa Mercosul Social e Participativo é “sem dúvida, um importante espaço no cenário político brasileiro e regional uma vez que se constitui como um dos espaços mais representativos da sociedade civil brasileira para debater temas relacionados ao Mercosul”. Contudo, apesar dos pontos positivos do Programa, ainda há diversos problemas e desafios a serem ultrapassados para que se alcance o nível de incidência, diálogo e representatividade desejado. Um desses problemas é a falta de diálogo entre o Programa e as outras instâncias do Mercosul. Normalmente, cada organização participante do Programa acaba acompanhando os outros espaços do Mercosul, porém de maneira individual. Como não há um compartilhamento das agendas desse acompanhamento individual, os encontros do Programa acabam se concentrando na troca de informações, ao invés de ser uma análise conjuntural dos assuntos. Isso prejudica a elaboração de propostas concretas por parte das organizações. Dessa forma, outro problema anotado é a falta, ou o baixo nível, de diálogo entre as diversas organizações que participam do Programa. As autoras destacam também a falta de representatividade étnica e racial, apesar da grande diversidade de organizações participantes. As organizações trabalham com temas diversos, como educação, questões de gênero, imigração, dentre outros, porém não há organizações que trabalhem especificamente com populações indígenas, quilombolas ou ciganas (KOCH, LAPA, 2012, p. 16).

Um aspecto que precisa ser melhorado é a questão organizacional do Programa, como a disponibilização das pautas e atas das reuniões. Outro aspecto é a metodologia das reuniões, uma vez que não se segue um padrão. As autoras destacam que para o bom funcionamento do processo,

é imprescindível que as ações e ideias advindas das reuniões do PMSP sejam levadas em consideração pelos formuladores das políticas regionais do Estado brasileiro. A criação desse espaço é, sem dúvida, um grande avanço para a articulação política regional, mas é um espaço que precisa ser levado a sério pelo Estado. Ou seja, se conforme o Decreto 6.594 que instituiu o PMSP as propostas trazidas em consenso pelo grupo, após os debates com o Governo, devem ser levadas ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum, essas sugestões deveriam efetivamente ser apresentadas a essas instâncias, pois senão as organizações não verão finalidade em participar deste espaço como um lugar para formulação e articulação de política regional (KOCH, LAPA, 2012, p. 19).

Ademais, a falta de acompanhamento das demandas que surgem durante as reuniões do Programa fazem com que este se torne inerte. As reuniões do Programa só podem ser efetivas a partir do momento em que as propostas desenvolvidas forem colocadas em prática e que haja acompanhamento e cobrança das mesmas.

Quanto às outras organizações participantes do Programa Mercosul Social e Participativo entrevistadas, Koch e Lapa (2012) perceberam que muitas delas possuem as mesmas impressões que o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos sobre esse Programa. As organizações consideram necessário que haja um encontro da sociedade civil para que as organizações possam debater sem a intervenção ou moderação governamental antes das reuniões do Programa. De maneira semelhante, apontam a necessidade de maior interação entre o Programa e outras instâncias do Mercosul relativas a temas sociais. As organizações também cobram mais acesso à informação, como a disponibilização de agendas e atas, mais transparência das informações sobre o bloco em meios eletrônicos, como o site do Mercosul e maior clareza na escolha das organizações convidadas a participar do Programa. Por fim, as organizações destacam a necessidade de reuniões mais regulares.

Ainda sobre as entrevistas, Koch e Lapa (2012) destacam que uma organização afirmou que o Programa não cumpre seus objetivos, uma vez que não se efetiva como um espaço real de diálogo entre o governo e a sociedade civil, tendo em vista a falta de regularidade das reuniões, de regulação do seu funcionamento e de clareza quanto à formação. A mesma organização também destacou a importância do Programa como espaço para as organizações sociais poderem atuar na região, considerando a possibilidade de incidir sobre a condução das políticas públicas. Outra organização alegou que é preciso abandonar o formato de definição da agenda e da participação do Programa, que deveria se comprometer com o financiamento da democratização da definição das políticas públicas regionais. Uma terceira organização destacou que é preciso institucionalizar o processo que envolve o Programa e criticou que a dinâmica atual do Programa não se trata de uma participação social para definir as políticas regionais.

Dessa forma, percebe-se que apesar de a política externa brasileira ter sido relevante para o processo de inclusão dos direitos humanos na pauta do Mercosul, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro não considera o desenvolvimento e a consolidação desse sistema de proteção dos direitos humanos do Mercosul, que ainda é incipiente, como uma prioridade. Mesmo que alguns atores do governo brasileiro, como a Secretaria de Direitos Humanos, ocupem efetivamente os espaços do Mercosul destinados à discussão e à promoção dos direitos humanos na região, outros atores não priorizam a questão dos direitos humanos no bloco, como o Congresso nacional que leva muito tempo para aprovar o texto dos acordos firmados no bloco em matéria de direitos humanos. Além disso, apesar da tentativa de coordenar as ações do governo e da sociedade civil através do Programa Mercosul Social e Participativo, ainda há muito a ser feito, considerando que o Programa ainda não cumpre os

objetivos para qual foi criado. Na parte seguinte deste capítulo, busca-se analisar de que modo a atuação do Brasil nos sistemas regionais pode afetar a relação que os dois mantêm entre si.

2.3 Complementariedade ou contraposição: como a atuação do Brasil impacta na relação entre os sistemas

Considerando que os países membros do Mercosul são todos membros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, surge a questão sobre a relação entre os sistemas regionais de proteção de direitos humanos da OEA e do Mercosul. Seria uma relação de complementariedade ou de contraposição? Além disso, pode-se questionar como o posicionamento do Brasil frente a esses sistemas poderia afetar a relação que eles mantêm entre si. É isso que se busca analisar neste momento.

Como o sistema interamericano é, segundo Hoffmann (2013), frequentemente considerado como um mecanismo legítimo e efetivo de proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito regional, poder-se-ia pensar que a inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul seria uma reação a um descontentamento com o sistema interamericano. Entretanto, conforme visto anteriormente, esse processo foi consequência da virada à esquerda na política dos países membros do bloco, do ativismo de atores da sociedade civil e das prioridades da política externa brasileira. Assim, a inclusão dos direitos humanos à pauta do bloco está relacionada à necessidade de se lidar com as dificuldades em matéria de direitos humanos que estavam surgindo em função do processo de integração regional. Desse modo, em sua origem, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos na América eram complementares, uma vez que o sistema do Mercosul não buscava se contrapor, ou substituir o sistema da OEA, mas promover e proteger os direitos humanos em áreas complementares às do sistema interamericano.

Contudo, é preciso levar em consideração que o descontentamento político de alguns governos sul-americanos com a OEA poderia alterar a relação que os sistemas têm entre si, tornando-os sistemas competitivos. Mesmo que esse descontentamento político esteja mais relacionado à Bolívia e à Venezuela³⁸ do que aos membros originais do Mercosul, as ações de repúdio à Comissão Interamericana por parte do Brasil no caso Belo Monte poderia ter efeitos semelhantes. A transição da relação de complementariedade para relação de contraposição

³⁸Esses países criticam fortemente a OEA, por considerarem-na como um instrumento de influência dos Estados Unidos na região.

entre os sistemas regionais significaria um retrocesso para a proteção dos direitos humanos na região e definitivamente iria de encontro aos interesses dos atores da sociedade civil que estimularam o processo de inclusão dos direitos humanos à pauta do Mercosul. Enquanto o sistema interamericano demonstra um grande ativismo da OEA na proteção e promoção dos direitos humanos quando os Estados nacionais falham, o sistema do Mercosul ainda é muito incipiente e está mais relacionado aos problemas do processo de integração regional. Apesar de estar presente na agenda, a questão dos direitos humanos não é uma prioridade do bloco. Com efeito, apesar das sistemáticas violações de direitos humanos que ocorrem nos países membros do bloco, o Protocolo nunca foi evocado. Ademais, como o sistema do Mercosul não possui um mecanismo de acesso aos indivíduos em relação a casos individuais de violação dos direitos humanos, o rechaço ao sistema interamericano, principalmente ao papel da Comissão, reduziria as possibilidades de as vítimas de violações de direitos humanos buscarem proteção ou reparação em âmbito regional.

As consequências negativas que adviriam de uma relação de contraposição dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos poderiam ser agravadas pelo posicionamento do Brasil em relação ao sistema do Mercosul. Conforme visto anteriormente, alguns atores do governo brasileiro, como destaque para a Secretaria de Direitos Humanos, ocupam efetivamente os espaços para a discussão e a promoção dos direitos humanos no âmbito do Mercosul, outros atores, por sua vez, não consideram a questão dos direitos humanos no bloco como prioritária. O Congresso nacional, por exemplo, demora a aprovar o texto dos acordos firmados no bloco, atrasando a entrada em vigor dessas normas no país. O Programa Mercosul Social e Participativo do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Geral da Presidência da República ainda não cumpre os objetivos para qual foi criado. O Ministério das Relações Exteriores brasileiro não considera uma prioridade o desenvolvimento e a consolidação do ainda incipiente sistema de proteção dos direitos humanos do Mercosul. Dessa forma, o sistema do Mercosul não seria suficiente para manter a proteção e a promoção dos direitos humanos que se perderia com o afastamento do sistema interamericano por parte do Brasil.

Conforme analisado anteriormente, o posicionamento do Brasil frente ao sistema interamericano configura-se como a atuação de um Estado heterogêneo. Isso significa que o Brasil oscilou entre a indiferença e a tentativa de cumprimento das recomendações feitas pela Comissão e das decisões da Corte. Contudo, no caso Belo Monte, o governo brasileiro teve uma reação inédita e passou a rechaçar o sistema interamericano. Ventura e Cetra (2012) destacam que o Estado brasileiro tinha a faculdade, legal e legítima, de discordar do conteúdo

das medidas cautelares da Comissão, criticando-as e contestando-as. Entretanto, as críticas e contestações brasileiras não foram feitas de maneira a buscar fortalecer e valorizar o sistema interamericano, mas de forma a conduzi-lo ao descrédito. Todavia, esse episódio não significa que houve uma transformação permanente do posicionamento do Brasil frente ao sistema interamericano. O caso Belo Monte é particular e pode ser considerado, por enquanto, como um caso isolado. A crise do caso Belo Monte e o rechaço do sistema interamericano por parte do governo brasileiro foi definitivamente grave e poderia ter afetado a relação que os sistemas regionais mantêm entre si, prejudicando fortemente a proteção e promoção dos direitos humanos da região³⁹. Felizmente a crise parece estar superada: o país voltou a participar da Comissão, uma vez que a candidatura de Paulo Vannuchi que havia sido retirada em 2012, ocorreu em 2013, garantindo sua eleição e as medidas cautelares emitidas contra o Brasil em 2013 não provocaram reações semelhantes às do caso Belo Monte. Contudo, com a atuação do sistema interamericano atingindo assuntos cada vez mais delicados na política interna, outras crises poderiam vir a se deflagrar, colocando em risco as conquistas alcançadas em matéria de direitos humanos na região americana pela OEA.

³⁹ É possível se pensar também na consequência que o afastamento brasileiro teria para a política externa do país, prejudicando a imagem de potência emergente baseada no *soft power* que se vem construindo nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o posicionamento do Brasil em relação aos regimes internacionais de proteção aos direitos humanos, mais especificamente aos regionais, quais sejam o sistema interamericano de direitos humanos e os mecanismos do Mercosul de proteção dos direitos humanos. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi comparar a posição do Brasil em relação aos sistemas regionais de proteção de direitos humanos da OEA e do Mercosul através da análise não apenas das modificações do sistema jurídico brasileiro a partir da ratificação de normas, mas também do impacto desses sistemas regionais no cenário político interno, incluindo as estratégias do governo brasileiro para corroborar com ou para burlar esses sistemas.

No primeiro capítulo foram cumpridos os objetivos específicos de analisar o aparato jurídico e as origens do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de identificar as normas e instituições de proteção de Direitos Humanos no Mercosul. No segundo capítulo foram cumpridos os objetivos específicos de estudar as medidas cautelares, medidas provisórias e os casos da Corte aos quais o Brasil foi submetido e a reação do governo brasileiro frente a esses e de compreender a atuação do Brasil no desenvolvimento de normas e instituições do sistema do Mercosul.

Assim, foi visto no primeiro capítulo que o sistema da OEA teve início em 1948, a partir da Declaração Americana e trata-se de um sistema institucionalizado e consolidado. A Convenção Americana constitui a base normativa do sistema, que também conta com a Comissão e a Corte como órgãos de seu aparato jurídico. Além disso, o sistema da OEA é mais reconhecido e mais legitimado no tema da proteção aos direitos humanos do que o do Mercosul. Isso porque o tema dos direitos humanos no Mercosul está vinculado à ideia de proteção da democracia e participação social na integração do bloco, sem visar ser uma arena de proteção internacional dos direitos humanos como o sistema da OEA. Com efeito, nos anos iniciais, a integração no Mercosul era basicamente econômica, porém fatores como a virada à esquerda na política sul-americana, as prioridades da política externa brasileira e o ativismo da sociedade civil levaram à inclusão de assuntos como democracia e direitos humanos na pauta do bloco. Nesse contexto, foram desenvolvidas algumas normas de proteção aos direitos humanos no bloco e foram formadas algumas instituições de proteção aos direitos humanos, com destaque para a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos.

No segundo capítulo, foi visto que a participação brasileira no sistema da OEA ocorre de maneira heterogênea. Dessa forma, o Brasil oscilou entre a indiferença e a tentativa de cumprimento das decisões dos órgãos do sistema, mas sem deixar de reconhecer a legitimidade do sistema. Isso até 2011, quando a Comissão recomendou a adoção de medidas cautelares no caso Belo Monte que provocaram uma reação inédita do governo brasileiro de rechaço do sistema interamericano. Quanto à atuação do Brasil no sistema do Mercosul, foi visto que, apesar de a política externa brasileira ter sido relevante para o processo de inclusão dos direitos humanos na pauta do Mercosul, o desenvolvimento e a consolidação de sistema de proteção dos direitos humanos do Mercosul, que ainda é incipiente, não é considerado como uma prioridade pelo governo brasileiro.

Este trabalho buscou também contribuir para resolver questões sobre a relação que esses sistemas regionais mantêm entre si e sobre como a atuação do Brasil poderia afetar essa relação. Concluiu-se que o surgimento do sistema do Mercosul não esteve relacionado a um descontentamento com o sistema da OEA, mas à necessidade de se lidar com as dificuldades em matéria de direitos humanos que estavam surgindo em função do processo de integração regional. Desse modo, os sistemas são complementares, uma vez que o sistema do Mercosul não buscava se contrapor, ou substituir o sistema da OEA, mas promover e proteger os direitos humanos em áreas complementares às do sistema interamericano.

Também foi visto que as ações de repúdio à Comissão Interamericana por parte do Brasil no caso Belo Monte poderiam alterar a relação que os sistemas têm entre si, tornando-os sistemas competitivos, o que seria extremamente prejudicial para a proteção dos direitos humanos na região. Parece que essa crise entre o Brasil e o Sistema interamericano está superada, porém outras crises poderiam vir a se deflagrar, colocando em risco as conquistas alcançadas em matéria de direitos humanos na região americana pela OEA. Desse modo, é preciso que os atores da sociedade civil continuem atentos a essas questões. Além disso, este trabalho não abordou tudo que tem sobre o tema e nem pretendeu fazê-lo. Assim, é preciso que outras pesquisas acadêmicas, que podem usar esta pesquisa como base, continuem se dedicando ao assunto.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview.** Revista brasileira política internacional [online]. 2010, vol.53, p. 214-240.

ANNONI, D. O acesso à justiça no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. In: ANNONI, D. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Assessoria para Assuntos Internacionais. **Mercosul Social e Participativo/Integração Regional:** Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/conselho-brasileiro-do-mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em 17/05/14.

BURGES, S. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, v. 22, n. 1, 2008, p. 65-84.

CANÇADO TRINDADE, A. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no limiar do novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: PIOVENSAN, F.; GOMES, L. **O Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COMISSÃO IDH. **Informe Nº 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha, Brasil.** 2001. Disponível em <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>>. Acesso em 08/05/14.

COMISSÃO IDH. **Informe Nº 66/06, Caso 12.001, Simone André Diniz, Brasil.** 2006. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Brasil12001sp.htm#_ftn1>. Acesso em 09/05/14.

COMISSÃO IDH. **Medidas Cautelares 2004.** Disponível em <<http://www.cidh.org/medidas/2004.sp.htm>>. Acesso em 09/05/14.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Desativado Complexo Tatuapé da antiga FEBEM:** Violações de direitos humanos no complexo já haviam sido alvo de condenação na Corte IDH. 15 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/desativado-complexo-tatuape-da-antiga-febem>>. Acesso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_01_portugues.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de agosto de 2011. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_10_por.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_Se_01_portugues.pdf>. Acceso em 03/05/14.

CORTE IDH. Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 2014. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_07_por.pdf>. Acceso em 03/05/14.

CORTE IDH. Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto Brasil. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de julio del 2006. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_01_por.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría "Dr. Sebastião Martins Silveira" en Araraquara, São Paulo respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2008. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_05_por.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2005. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_01_portugues.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. Asunto de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de junio de 2008. Disponible em <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_05_portugues.pdf>. Acceso em 02/05/14.

CORTE IDH. **Caso Escher y otros Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf>. Acesso em 20/04/14.

CORTE IDH. **Caso Escher y otros Vs. Brasil**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de junio de 2012. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12_por.pdf>. Acesso em 29/04/14.

CORTE IDH. **Caso Garibaldi Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf>. Acesso em 21/04/14.

CORTE IDH. **Caso Garibaldi Vs. Brasil**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de febrero de 2012. (disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_20_02_12_por.pdf, acesso em 29/04)

CORTE IDH. **Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 21/04/14.

CORTE IDH. **Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf>. Acesso em 18/04/14.

CORTE IDH. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil**. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em 19/04/14.

CORTE IDH. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre 2009. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenesp.pdf>>. Acesso em 29/04/14.

DELEGAÇÃO DO BRASIL. **Propostas da Delegação do Brasil sobre os temas “fundamentação de decisões”, “tramitação de petições, de casos e de medidas cautelares”, prazos aos estados”, “mecanismo de soluções amistosas”, “promoção dos direitos humanos” e “gestão transparente”**. 6 de dezembro de 2011. Disponível em <http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_11/CP27711P04.doc>. Acesso em 14/05/14.

DELLOVA, Renato Souza. Considerações sobre o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a Lei de Anistia no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12868>. Acesso em 30/04/14.

GALLI, M.; DULITZKY, A. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu papel central no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: PIOVENSAN, F.; GOMES, L. **O Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GALLI, M.; DULITZKY, A.; KRSTICEVIC, V. A Corte Interamericana de Direitos Humanos: aspectos procedimentais e estruturais de seu funcionamento. In: PIOVENSAN, F.; GOMES, L. **O Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GROSCHE, M. Breves considerações sobre o sistema de soluções de controvérsias no Mercosul. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 54, n. 1, p.269-295, dez. 2000.

HOFFMANN, A. **Protection and promotion of Human Rights by Mercosur**: last but not least. In: ISA Annual Convention, San Francisco, 2013.

JUSTIÇA GLOBAL BRASIL (Rio de Janeiro). **Brasil cumpre apenas parcialmente sentença de Damião Ximenes. 15 de novembro de 2007**. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/brasil-cumpre-parcialmente-sentenca-de-damiao-ximenes/>>. Acesso em: 30/04/14.

KOCH, C.; LAPA, F. **Direitos Humanos e participação social no Mercosul**. Joinville: Instituto de Desenvolvimento e Direito Humanos, 2012.

LUIZ, D. **Integração jurídico-social do Mercosul**: a necessidade do estudo da “Saúde Pública” como um dos segmentos dos Direitos Sociais. Curitiba: Juará Editora, 2002.

MALAMUD, A. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? **Iberoamericana**, España, Portugal, n.41, 2011, p.174-179.

MALAMUD, A. **A leader without followers?** The growing divergence between regional and global performance of Brazilian foreign policy. In: *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, 2011, p. 1-24

MILANI, C. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA**. Nota nº142. 05 de abril de 2011. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em 15/05/14.

MOURA, L. O Direito à Memória e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise do caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 102, jul 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12035&revista_caderno=16>. Acesso em 30/04/14.

NERY, N. Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos. **Folha de São Paulo**. 30/04/2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>. Acesso em 16/05/14.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

RODRIGUES, T.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan/jun 2011.

ROSATO, C.; CORREIA, L. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios Após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 15, p.93-113, dez. 2011

SABOIA, G. União Europeia, Mercosul e a proteção dos Direitos Humanos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 54, n. 1, p.209-220, dez. 2000.

SANTOS, C. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 7, p.27-57, dez. 2007

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SOARES, C. Os tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro: análise das relações entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno Estatal. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9431&revista_caderno=16>. Acesso em 27/05/14.

VENTURA, D.; CETRA, R. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: De Maria da Penha à Belo Monte. In: SILVA FILHO, J.; TORELLY, M. **Justiça de Transição nas Américas**: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação. Belo Horizonte: Forum, 2013.

ANEXO

Tabela 1: Medidas cautelares outorgadas pela Comissão em relação ao Brasil (1996-2013)

Ano	Objeto	Unidade Federativa
1996	Proteção da vida e da integridade pessoal do advogado Osmar Barcelos do Nascimento, defensor de direitos humanos	ES
	Proteção de menores internos no Instituto Padre Severino, na Escola João Luiz Alves e na Escola Santos Dumont	RJ
	Proteção da vida e da integridade física de pessoas ameaçadas pelo esquadrão da morte “Meninos de Ouro”	RJ
	Reativação das medidas adotadas em 1995 para proteção da vida e da integridade física do Padre Ricardo Rezende e extensão destas medidas ao Padre Henri des Roziers, à Maria da Conceição Carneiro e sua família, defensores de direitos humanos ameaçados em conflitos de terra	PA
1998	Proteção da vida e da integridade física de Luzia Canuto, testemunha de assassinato	PA
	Proteção da vida de Maria Emilia de Marchi e outros detentos em greve de fome	SP
	Reativação das medidas adotadas em 1995 e 1996 para proteção da vida e da integridade física do Padre Ricardo Rezende	PA
1999	Proteção da vida e da integridade pessoal do advogado Joaquim Marcelo Denadai e do promotor José Luis Azevedo da Silveira, defensores de direitos humanos e testemunhas em processos de corrupção	ES
2000	Proteção da vida e da integridade pessoal de Catherine Halvey, defensora de direitos humanos	AM
	Proteção da vida e da integridade pessoal do ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo, Benedito Mariano, e de sua família	SP
	Proteção da vida e da integridade pessoal de promotores de justiça de São Paulo e seus familiares, além de 16 detentos da Cadeia Pública de Sorocaba	SP
2002	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos do cárcere de Urso Branco	RO

	Proteção da vida e da integridade pessoal de Iriny Nicolau Corres Lopes, defensora de direitos humanos	ES
	Proteção da vida e da integridade física de Rony Clay Chaves, Rubens Leoncio Pereira, Marcos Massari e Gilmar Leite Siqueira, detentos e testemunhas de execuções	SP
	Proteção da vida e da integridade física do vereador Manuel Matos, da promotora Rosemary Souto Maior e da testemunha Luiz da Silva, denunciante da ação de grupos de extermínio	PB/PE
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Zenilda Maria de Araújo e Marcos Luidson de Araújo (Cacique Marquinhos), ameaçada em processo de demarcação de terras	PE
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Elma Soraya Souza Novais, mãe de cidadão assassinado por policiais militares	PE
2003	Proteção da vida e da integridade pessoal de Jorge Custódio, Rosângela Saraiva Ferreira e Alessandra Rodriguez Celestino, denunciante de torturas no cárcere de Londrina	PR
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Maria Aparecida Gomes da Silva e sua família, e do promotor Edson Azambuja, denunciante de torturas na casa de custódia de Palmas	TO
2004	Proteção da vida e da integridade pessoal dos povos indígenas Ingaricó, Macuxi, Wapichana, Patamona e Taurepang, ameaçados em processo de demarcação de terras (Raposa Serra do Sol)	RR
	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da FEBEM Tatuapé	SP
2005	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos em condições desumanas e degradantes no sótão delegacia POLINTER, do Rio de Janeiro	RJ
2006	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos do CAJE Brasília	DF
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Maria Aparecida Denadai e família, testemunha do assassinato de seu irmão Marcelo Denadai (beneficiário de medida cautelar em 1999)	ES
	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos em condições desumanas na delegacia de polícia de Niterói	RJ

2007	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da Cadeia Pública de Guarujá	SP
2009	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da UNIS de Cariacica, região metropolitana de Vitória	ES
	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes na penitenciária POLINTER-Neves de São Gonçalo	RJ
2010	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes no Departamento de Polícia Judicial de Vila Velha	ES
	Ampliação das medidas adotadas em 2002 para proteção da vida e da integridade física da promotora Rosemary Souto Maior, denunciante da ação de grupos de extermínio, passando a beneficiar outras sete pessoas e suas famílias (o beneficiário Manuel Matos foi assassinado em 2009)	PB/PE
2011	Proteção da vida e da integridade pessoal de comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu, ameaçada pela construção da hidroelétrica de Belo Monte	PA
	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes na penitenciária Aníbal Bruno, em Recife	PE
2013	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas	MA
	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos do Presídio Central de Porto Alegre	RS

Fonte: Ventura e Cetra, 2013, p.22, Tabela 1- Medidas cautelares outorgadas pela Comissão em relação ao Brasil (1996-2011), com inclusão das medidas cautelares de 2013, disponíveis no Relatório Anual de 2013 da Comissão Interamericana.