

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

REBECCA PARADELLAS BARROZO

**A INFLUÊNCIA DO ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NA ELABORAÇÃO
DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS CASOS
BRASILEIROS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

UBERLÂNDIA
2017

REBECCA PARADELLAS BARROZO

**A INFLUÊNCIA DO ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NA ELABORAÇÃO
DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS CASOS
BRASILEIROS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais da
Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito
parcial para a obtenção do
título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra.
Marrielle Maia Alves Ferreira.

UBERLÂNDIA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B278i
2017

Barrozo, Rebecca Paradellas, 1989

A influência do ativismo jurídico transnacional na elaboração de normas e políticas públicas no Brasil: uma análise dos casos brasileiros no sistema interamericano de direitos humanos / Rebecca Paradellas Barrozo. - 2017.

110 f. : il.

Orientadora: Marrielle Maia Alves Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Organizações não-governamentais - Teses. 4. Direitos humanos - Teses. I. Ferreira, Marrielle Maia Alves. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

REBECCA PARADELLAS BARROZO

**A INFLUÊNCIA DO ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NA ELABORAÇÃO
DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS CASOS
BRASILEIROS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Banca examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira
Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia

Membro: Prof. Dr. Armando Gallo Yahan Filho
Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia

Membro: Profa. Dra. Tereza Cristina França
Universidade Federal de Sergipe
Departamento de Relações Internacionais

Ao Elisson e ao pequeno Benjamin, a quem já amamos.

AGRADECIMENTOS

Ao Elisson, pelo amor, amparo e companheirismo.

Aos meus pais e irmão, por me incentivarem a crescer profissionalmente e evoluir como ser humano.

Aos meus amigos, pois o afeto deixa a caminhada mais fácil.

À minha orientadora Marrielle, cuja tranquilidade e acessibilidade foram fundamentais para a construção deste trabalho.

À CAPES, pelo financiamento dessa pesquisa.

Ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos da UFU, pelo auxílio na pesquisa.

Aos professores e secretários do Programa de Pós Graduação de Relações Internacionais da UFU, sempre generosos e acessíveis.

Aos membros da banca, pela disponibilidade de contribuírem com esse trabalho.

À todos vocês, meu muito obrigada.

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
INTRODUÇÃO	10
1 O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL: CONCEITOS E ABORDAGEM TEÓRICA	15
1.1 Considerações iniciais	15
1.2 Evolução do ativismo transnacional em direitos humanos a partir de 1948	18
1.3 Conceito, características, alcance e limitações do ativismo jurídico transnacional	22
2 O BRASIL, O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL: CARACTERÍSTICAS DOS CASOS DEMANDADOS CONTRA O BRASIL NO SIDH E DE SEUS DENUNCIANTES	35
2.1 Os direitos humanos no SIDH	35
2.1.1 O sistema interamericano de direitos humanos	35
2.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos	40
2.1.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos	44
2.2 O Brasil no contexto do sistema interamericano de direitos humanos	48
2.2.1 Análise dos casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos	51
2.3 O ativismo das organizações não governamentais no Brasil e a mobilização do direito no SIDH: um panorama	65
3 ESTUDO DE CASOS EM QUE O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS CONTRIBUIU PARA A FORMULAÇÃO DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	78
3.1 Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil	80
3.2 Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil	87
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	104

RESUMO

O ativismo jurídico transnacional é o engajamento em cortes internacionais ou instituições quase judiciais, para fortalecer as demandas dos movimentos sociais, constranger os Estados a cumprirem as normas de direitos humanos e promover mudanças legais e políticas dentro dos países (SANTOS, 2007). O SIDH permite essa atuação por meio do sistema de denúncias na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Utilizando o exemplo do trabalho das organizações de ativismo em denunciar as violações de direitos cometidas (ou omitidas) pelo Estado brasileiro no sistema interamericano de direitos humanos, objetiva-se, no presente trabalho, realizar análise empírica e estudo aprofundado a respeito dos frutos conquistados pelas ONGs (nacionais e internacionais) de direitos humanos no que tange à criação de normas e de políticas públicas em território nacional, devido a essa atuação na Comissão interamericana.

Palavras-chave: Ativismo jurídico transnacional; sistema interamericano de direitos humanos; ONGs; normas; políticas públicas.

ABSTRACT

Transnational legal activism is the engagement in international courts or quasi-judicial institutions to strengthen the demands of social movements, to constrain States to comply with human rights norms and to promote legal and political change within countries (SANTOS, 2007). The Inter-American System of Human Rights allows this proceeding through the system of denunciations in the Inter-American Commission on Human Rights. Through the example of the work of activism organizations in denouncing violations of rights committed (or omitted) by the Brazilian State in the Inter-American system of human rights, the objective of this work is to carry out an empirical analysis about the fruits conquered by (national and international) human rights NGOs with regards to the creation of norms and public policies in national territory, due to its work in the Inter-American Commission.

Keywords: Transnational legal activism; Inter-American human rights system; NGOs; norms; public policies.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero

CAPS - Centros de Atenção Psicossocial

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CEJIL – *Center for Justice and International Law*

CDHMP - Centro de Direitos Humanos e Memória Popular

CFMDP/SP - Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIR - Conselho Indígena de Roraima

CIMI - Conselho Indigenista Missionário

CLADEM - Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher

CONECTAS - Associação Conectas Direitos Humanos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU

FEBEM - Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente

FIDHD - Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos

GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

GELEDÉS - Instituto da Mulher Negra

GTE - Grupo de Trabalho Especial

GTNM/RJ - Grupo Tortura Nunca Mais

HHRP - Holocausto Projeto de Direitos Humanos

IARA - Instituto de Advocacia Racial e Ambiental

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NASF - Núcleos de Apoio à Saúde da Família

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

RAPS - Rede de Atenção Psicossocial

RENAP - Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares

SIDH – Sistema interamericano de direitos humanos

SRTs - Residências Terapêuticas

SUS – Sistema Único de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

THEMIS - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

INTRODUÇÃO

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, principalmente devido ao caráter violador de direitos de tal período, reconhece-se o florescer de movimentos que objetivaram a proteção internacional dos direitos humanos. Surge, então, uma conjuntura mundial de aquiescência entre Estados voltados para a celebração de acordos internacionais que protegessem a dignidade dos indivíduos (BOBBIO, 2004, p.49).

Nesse contexto, durante a nona Conferência Internacional Americana a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da assinatura da Carta de Bogotá, ou Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas. No mesmo evento, pactuou-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Reconhece-se que o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos (SIDH) foi concebido com a Declaração Americana, no entanto, foi fundamentado no seio da OEA por meio da celebração da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também chamada de Pacto de São José da Costa Rica (BICUDO, 2003, p.230).

O sistema interamericano é formado pela Comissão (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Pacto de São José da Costa Rica sedimentou o SIDH, pois conferiu mais efetividade à Comissão Interamericana, ao fortalecer os fundamentos da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (MAZZUOLI, 2010, p. 882) e criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em caso de violação pelos Estados-partes dos direitos garantidos no sistema interamericano ou em sua omissão em punir violadores de tais direitos em seu território, tanto a Comissão quanto a Corte possuem instrumentos que buscam assegurar o direito de reparação dos danos às vítimas ou a suas famílias.

Uma peculiaridade interessante da Comissão Interamericana é o fato de que qualquer pessoa, grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização podem apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta

Convenção por um Estado-parte (BICUDO, p.230, 2003). Por meio dessa abertura legal é que organizações não governamentais e outras instituições apresentam denúncias à Comissão como forma de promoverem um ativismo jurídico transnacional (SANTOS, 2007), ou, nas palavras de Kathryn Sikkink e Margareth Keck, “advocacia transnacional” (KECK; SIKKINK, 1998, p.1) por vias judiciais, em favor dos direitos humanos.

Para as autoras, redes de advocacia transnacional podem ser formadas por atores econômicos, cientistas, acadêmicos, ativistas, entre outros membros da sociedade civil. Essas redes “incluem relevantes atores que trabalham internacionalmente em favor de um tema, os quais são unidos por valores em comum, discursos compartilhados, e intensa troca de informações e serviços” (KECK; SIKKINK, 1998, p.1). Ao se construir uma ligação entre tais atores, organizações internacionais e Estados, são multiplicados os canais de acesso ao sistema internacional. Isso é marcante nas demandas por defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, áreas caracterizadas por denso conteúdo valorativo.

O ativismo jurídico transnacional difere-se de um mero ativismo transnacional. Enquanto este está vinculado à utilização de diversos mecanismos no sistema internacional para lograr êxito em algum tipo de demanda política, aquele está ligado ao engajamento em cortes internacionais ou instituições quase judiciais (como a Comissão Interamericana), para “fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou definir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas dos direitos humanos” (SANTOS, 2007, p. 28).

Apesar de existirem inúmeros agentes atuando no sistema interamericano como ativistas, o foco central desse trabalho será dado às organizações não governamentais, por essas representarem os atores de maior presença como litigantes no SIDH. Segundo Keck e Sikkink, pesquisas sugerem que ONGs têm atuação central nas redes de advocacia, “normalmente iniciando ações e pressionando atores mais poderosos a tomarem posições. ONGs introduzem novas ideias, provêm informações e constrangem para mudanças políticas”(KECK; SIKKINK, 1998, p.9). Outro foco que será dado nesse trabalho é o ativismo jurídico

transnacional no sistema interamericano de direitos humanos (e não em outras organizações ou sistemas) nos casos em que o Brasil é a parte demandada.

Utilizando o exemplo do trabalho dessas organizações em denunciar as violações de direitos cometidas (ou omitidas) pelo Estado brasileiro no sistema interamericano, objetiva-se, no presente trabalho, realizar análise empírica e estudo aprofundado a respeito dos frutos conquistados pelas ONGs de direitos humanos no que tange a promoção de normas e políticas públicas em direitos humanos em território nacional, devido a essa atuação na Comissão interamericana.

O trabalho justifica-se pela necessidade de estudar se a atuação de redes e organizações de ativismo jurídico locais e internacionais tiveram influência na implementação de medidas que visam à defesa de direitos humanos no Brasil, para além de uma análise puramente de cumprimento das recomendações dos órgãos do SIDH. Ressalta-se que o objetivo desse estudo não é trabalhar com uma análise puramente de *compliance* ou em demonstrar o número de sentenças da Corte e recomendações da Comissão que foram cumpridas, mas sim demonstrar como o ativismo jurídico induz a transformações no país demandado, especificamente na elaboração de normas e políticas públicas.

Apesar de o Estado, por vezes, não cumprir todas as recomendações da Comissão e da Corte Interamericana, não se pode dizer que o ativismo jurídico transnacional tem pouca relevância prática. Em um breve estudo a respeito dos resultados das denúncias levadas à Comissão por ativistas, pôde-se constatar que algumas normas e políticas públicas foram criadas no Brasil após a CIDH reconhecer a culpabilidade do Estado brasileiro em relação à violação denunciada.

Estudos anteriores realizados por doutrinadores também confirmam a veracidade dessa afirmação (AMORIM, 2009) (PIOVESAN, 2012). Flávia Piovesan afirma, por exemplo, que os casos de violência policial, especialmente aqueles que denunciam a impunidade de crimes praticados por policiais militares, “foram fundamentais para a adoção da Lei n. 9.299/96, que determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares”; da mesma forma, que o caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas “-em face de decisão definitiva proferida pelo

Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença-gestante à mãe adotiva - foi também fundamental para a aprovação da Lei n. 10.421/2002, que estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos;" (PIOVESAN, 2012, p. 59)

Para efeitos dessa análise, neste trabalho realizou-se o exame dos casos Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil e Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, nos quais se observou que o ativismo jurídico no SIDH influenciou fortemente a criação de leis e de políticas públicas que visam proteger a sociedade das violações em questão.

Além disso, com a intenção de traçar a atuação dos grupos de ativismo jurídico de forma mais ampla, fez-se a análise de todos os casos admitidos na Comissão Interamericana contra o Brasil e a relação dos grupos de ativismo com cada um deles. Objetivou-se pontuar quem são os denunciantes; que tipos de violações cada organização denuncia; se estes atuam em rede ou sozinhos, entre outras observações. A partir disso, pôde-se realizar um estudo mais consistente a respeito das características, objetivos e estratégias de ONGs ativistas no SIDH.

Assim, o momento de análise da atuação desses grupos será o antes e o durante da levada dos casos à Comissão Interamericana. Ou seja, deseja-se avaliar por que motivos as ONGs escolheram determinados casos em detrimento de outros e elaboraram denúncias; quais os padrões de solicitações nas petições; quais as táticas utilizadas para buscarem lograr êxito nas demandas, entre outras questões. O trabalho dessas organizações no período posterior à emissão das recomendações da Comissão ou das sentenças da Corte, apesar de importante, não será aqui estudado.

Em termos de metodologia, foi empregado o método analítico-dedutivo. Em relação à técnica utilizada, foi feito o levantamento da literatura especializada do assunto, como também dos documentos legais brasileiros e os da Organização dos Estados Americanos que tenham relevância para o estudo. Como suporte para a pesquisa, foi utilizado o banco de dados formulado pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos (NUPEDH) da UFU, no qual constam informações sobre os casos protocolados contra o Brasil na Comissão e na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Enfim, considerando a experiência brasileira, a atuação de ONGs no ativismo jurídico transnacional com articuladas estratégias de litigância tem permitido resultados práticos e avanços políticos em direitos humanos. Como afirma Piovesan, “sem os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e suas normas, bem como sem a atuação das networks transnacionais que operam para efetivar tais normas, transformações na esfera dos direitos humanos não teriam ocorrido” (PIOVESAN, 2013, p.442).

1 O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL: CONCEITOS E ABORDAGEM TEÓRICA.

1.1 Considerações iniciais

O processo de globalização mundial influencia grande parte das relações sociais contemporâneas, promovendo mudanças econômicas, culturais, comportamentais, e, sobretudo, na amplitude das ações estatais. A reestruturação produtiva advinda dessa nova ordem global e neoliberal redefiniu a função do Estado, de mantenedor e provedor, para um “estado mínimo”. Tal comportamento é refletido nas ações dos países no que tange à proteção dos direitos humanos, que, por vezes, tendem a desatendê-los. Assim, organizações defensoras de direitos humanos e sociais encontram nesse cenário a necessidade de que se atue pela proteção e se chame a atenção do Estado para esses direitos.

O projeto neoliberal hegemônico impacta diretamente a autonomia dos Estados nacionais em gerenciar seu desenvolvimento econômico e social. Atores fortes como multinacionais, das quais muitas vezes os países dependem em termos econômicos e sociais, acabam ditando ações políticas e pressionando os Estados a agirem de determinada forma. Para Cecília Santos, a expansão dessas empresas e o estabelecimento de programas de ajustes estruturais pelo governo para auxiliar tais entidades, têm gerado trágicos efeitos aos direitos humanos. Estes podem tanto influenciar os governos a não incorporarem normas internacionais de direitos humanos quanto praticarem violações contra esses direitos. Assim, mesmo quando os Estados não são violadores de direitos humanos, eles estão pequenos e enfraquecidos para reagirem a tais transgressões, que, por diversas vezes, são criadas por estes outros atores poderosos. (SANTOS, 2007, p. 31).

Por outro lado, a globalização permitiu a diversificação de tecnologias e a criação de novos métodos de comunicação, impulsionando não apenas os fluxos de capitais, mas também facilitando a interlocução transnacional entre redes e organizações defensoras de direitos. Fomentou, assim, a criação de novos grupos de ativismo e movimentos sociais.

Segundo Carlos Milani e Ruthy Laniado, os efeitos sociais gerados pela globalização contribuíram para uma ampliação na atuação de organizações transnacionais. Afirmam que a ordem mundial contemporânea é constituída de novos valores, dos quais destacam três: a solidariedade, o pluralismo e o princípio da responsabilidade. Para a presente análise, a solidariedade é o valor mais importante a ser discutido. A globalização fomentou as solidariedades transnacionais, “que incluem relações de ajuda mútua e de confiança entre grupos e indivíduos (por razões ideológicas, humanitárias, ambientais e democráticas) que se expressam, se justificam e se conformam além das fronteiras do Estado nacional” (MILANI; LANIADO, 2006, p. 486).

Reiteram, ainda, que “a solidariedade é uma forma de ação coletiva que depende diretamente das condições sociais de aproximação dos sujeitos individuais e coletivos”. A partir dessa aproximação, valores, identidades e objetivos comuns são constituídos. No caso de movimentos sociais transnacionais, a ação coletiva promove o desenvolvimento de elementos de solidariedade que integram atores e organizações, combinando valores morais e atitudes orientadas (MILANI; LANIADO, 2006, p. 487).

Dessa forma, a atual ordem mundial, apesar de suas contradições e pontos negativos, tem conseguido fomentar novos valores de cultura política no âmbito global, os quais dão sustentabilidade a mobilizações de atores que operam além das fronteiras dos Estados-nação, “para defender bandeiras diversas, bens públicos globais e responsabilidades recíprocas” (RAMOS, 2013, p.3).

A partir desse contexto complexo é que surgem novas organizações sociais que concentram sua atenção na composição de redes de ativismo transnacional e na formação de estratégias para a defesa dos direitos humanos, utilizando, para tanto, mecanismos diversos, dentre os quais estão os jurídicos ou quase jurídicos de âmbito internacional, como o sistema de denúncias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Para Cecília Santos, desde os anos 90, devido ao processo de globalização, tem-se testemunhado a expansão da transnacionalização das instituições legais e da mobilização jurídica, fenômeno denominado por aplicadores do Direito de

“judicialização global” e “litigância transnacional”. A judicialização global se dá por meio da “criação de cortes internacionais *ad hoc* ou permanentes e tribunais arbitrais, bem como por intermédio do crescente recurso às instituições internacionais judiciais ou quase judiciais para lidar com disputas sobre questões comerciais e direitos humanos”. A litigância transnacional, por outro lado, “engloba as disputas entre os Estados, entre indivíduos e Estados e entre indivíduos através de suas fronteiras nacionais” (SANTOS, 2007, p. 27).

Anne Marie Slaughter, por sua vez, esclarece a diferença entre resolução internacional de disputas e litigância internacional. Resolução internacional de disputas é a litigância entre dois Estados, na qual uma nação traz uma reclamação contra outra nação sob o crivo do direito internacional. A litigância internacional, como já explicitado, envolve casos entre Estados, entre indivíduos de diferentes países e entre Estados e indivíduos no âmbito de cortes internacionais e também domésticas (SLAUGHTER, 2003, p. 191-192).

É na litigância internacional que se encontra a atuação de grupos de ativismo jurídico internacional. Estes são atores ou rede de atores transnacionais que se mobilizam em prol de demandas em comum, especialmente no campo de direitos humanos, utilizando de cortes ou instituições semi-jurídicas para apresentarem suas denúncias a violações desses direitos, na espera que os atores e Estados em questão mudem de comportamento e passem a proteger direitos humanos em seus territórios.

O primeiro capítulo deste trabalho visa construir o conceito do que é ativismo transnacional, levando, posteriormente, ao conceito de ativismo jurídico transnacional, por meio do estudo dos teóricos atuais do tema. A partir disso, objetiva-se compreender o alcance, as características e as limitações do ativismo transnacional em direitos humanos. Para tanto, entende-se necessário iniciar a pesquisa com uma breve abordagem histórica do tema, o que é feito na próxima seção.

1.2 Evolução do ativismo transnacional em direitos humanos a partir de 1948.

A evolução do que se tem hoje na área de ativismo em direitos humanos, remonta, principalmente, a fase a partir da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Compreender como a mobilização transnacional nesse campo surgiu auxilia o entendimento de suas atuações e limites nos dias de hoje.

A celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos marca o início da era moderna do ativismo transnacional. Para a maior parte dos ativistas, a Declaração representa o documento base na luta pela proteção dos direitos humanos. Apesar de não ser um documento vinculante é “um regime declaratório relativamente forte” (DONNELLY, 1986, p. 609). Consequentemente, segundo Emily Rodio e Hans Schmitz, a DUDH contribuiu significativamente para que redes de mobilização em direitos humanos evoluíssem de modo notável a partir da adoção da carta de 1948 (RODIO; SCHMITZ, 2010, p. 444).

Apesar de que para muitos, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas se tornaria uma agência internacional para a efetivação da proteção de direitos humanos, houve pressão dos Estados, desejosos em proteger sua soberania, para que a ONU focasse forças no seu principal mandato, o de proteger a paz e segurança internacional. Assim, em 1947, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, por meio da resolução 75 (V), decidiu que Comissão de Direitos Humanos não possuía poder de tomar nenhuma ação em direção a reclamações concernentes a direitos humanos.

Segundo Rodio e Schmitz:

Enquanto a Carta das Nações Unidas de 1945 autorizou a organização a promover os direitos humanos, os seus Estados membros, logo em seguida esclareçam que a ONU não teria autoridade para investigar diretamente as alegações de violações dos direitos humanos e muito menos punir governos membros de quaisquer ações domésticas protegidas por estado soberano. Uma vez que o principal objetivo das Nações Unidas foi a defesa da paz entre as nações soberanas, a ideia dos direitos humanos representou um desafio fundamental

para as bases de um sistema internacional baseado em soberania (RODÍO; SCHMITZ, 2010, p. 444).

Boas expectativas foram geradas em 1966, quando adotados pela ONU o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Tais tratados tornaram preceitos da Declaração Universal, até então com efeitos meramente declaratórios, mas detalhados e juridicamente vinculantes, apesar de não conterem mecanismos de reclamação por parte de Estados, indivíduos ou grupos de ativismo ou de execução de atores violadores de desses direitos.

Até esse momento, nenhum Estado membro da ONU temia séria censura por suas ações no âmbito doméstico concernentes ao tema. A partir da década de 1970, no entanto, as Nações Unidas passaram a acolher melhor as discussões de direitos humanos devido a fatores políticos e geopolíticos, como o crescimento e o maior destaque de grupos de ativismo transnacional pressionando a atuação da ONU; o processo de descolonização Afro-asiática estar praticamente concluído, o que significou a entrada de novos membros na organização, trazendo novas demandas e expondo suas fragilidades econômicas e sociais; e uma flexibilização temporária das tensões da Guerra Fria, o que permitiu que as Nações Unidas tivessem mais espaço na agenda para discutir temas outros que não fossem paz e segurança internacional.

É importante destacar que organizações não governamentais (ONGs) possuem apenas status consultivo nas Nações Unidas¹. O artigo 71 da Carta da ONU diz que

“o Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos para consultar organizações não-governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso”.

O Status consultivo permite que representantes de ONGs atendam a reuniões, mas sem poder de voto.

¹ **A ONU e a sociedade civil.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/sociedade-civil/>. Acesso em 24 de maio de 2016.

Apesar de possuírem poderes restritos nas Nações Unidas, “o papel e a presença dos atores da sociedade civil no processo da ONU aumentaram consideravelmente durante as últimas décadas. Houve um aumento significativo da participação no ciclo de grandes conferências que tiveram lugar nos anos 90”. Poucos meses após a fundação da ONU, havia 41 ONGs filiadas à ONU com status consultivo. Em 1992, esse número passou para 700. Hoje, tem-se 3052 organizações filiadas com esse status².

A restrição da atuação de ONGs apenas como consultores e não como denunciadores de abusos contra direitos humanos forçou ativistas a desenvolverem outras estratégias para a promoção de tais direitos, percebendo que os principais esforços teriam que ser concentrados fora das Nações Unidas. Tal inovação na estratégia de organizações militantes começou a enfatizar “o foco em países individuais, o desenvolvimento de laços transnacionais sustentados entre ativistas locais e ONGs internacionais e a coleta sistemática e a publicação de informações sobre os direitos humanos” (RODIO; SCHMITZ, 2010, p. 445). Essa inovação surge principalmente a partir dos anos de 1970, quando ONGs passam a formar redes transnacionais mais sólidas, conduzindo conjuntamente pesquisa, relatórios sobre países e seus abusos aos direitos humanos e angariando maior número de membros e a atenção da mídia.

Introduz-se duas estratégias principais, a de coletar informações contra os Estados violadores de direitos humanos para causar certo constrangimento internacional pelos atos causados ou não coibidos, como meio para cessar tais abusos; e a de ligar os maus tratos às pessoas que os sofreram e divulgar suas histórias, assim, direitos humanos passam a não ser mais algo abstrato e despersonalizado. Esse processo conferiu mais responsabilidade ao nível local e também criou laços pessoais entre vítimas e ativistas.

Apesar das mudanças positivas, os desafios enfrentados pelas organizações de ativismo também aumentaram. Primeiramente, com o fim da Guerra Fria, surgiram novos tipos de abusos a direitos humanos e maior atenção foi dada a violações anteriormente ignoradas. A violência étnica e comunitária, a desigualdade

² Ibid.

econômica global e certas práticas culturais ganharam maior reconhecimento, no entanto, são mais difíceis de serem censuradas que a repressão tradicional patrocinado pelo Estado. É mais fácil identificar o governo que cometeu ou permitiu ações como tortura e assassinatos. No caso de violações de cunho social, econômico e cultural é mais difícil para os ativistas “envergonharem” o Estado, tendo, assim, que criar outras estratégias mais complexas e direcionadas para lidar com o problema, como a formação de debates e campanhas contra a redução da fome e miséria (RODIO; SCHMITZ, 2010, p. 447).

Por fim, diante da falta dentro do sistema global de uma maior capacidade sancionatória e julgadora das violações aos direitos humanos, é importante mencionar a relevância dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos para o fortalecimento do ativismo transnacional. Atualmente existem três sistemas regionais em funcionamento: o europeu, o africano e o americano. O início dos sistemas deu-se em 1953, para o primeiro, 1981 para o segundo e 1947 para o terceiro, apesar de o funcionamento dos sistemas de denúncias terem se consolidado anos depois.

Os sistemas regionais têm-se mostrado extremamente importantes como um “vigilante” de direitos em seus territórios, uma vez que, principalmente a América Latina e a África, são regiões marcadas pela grande desigualdade social e por democracias ainda em fase de consolidação. Pelo fato dos membros dos blocos regionais compartilharem, na maioria das vezes, valores, economia e cultura semelhantes, a chance de que se construa consensos é maior do que em instituições de âmbito global. Assim, ONGs e outras organizações têm o papel de construir o elo entre os cidadãos dos Estados membros a serem protegidos e os sistemas regionais.

Apesar das diferenças entre si, nos três sistemas existe a possibilidade de pessoas, grupos de pessoas e organizações peticionarem denúncias contra abusos aos direitos humanos a um dos órgãos do sistema. No caso do sistema europeu, os cidadãos da região podem peticionar diretamente à Corte, e nos americano e africano, peticiona-se à Comissão, órgão preliminar à Corte (BICUDO, 2003). A respeito do sistema interamericano de direitos humanos, o qual é foco deste trabalho, será feito um estudo mais aprofundado do mecanismo no próximo capítulo.

ONGs e outros grupos de ativismo encontram nesses sistemas de petição um terreno fértil para que suas denúncias sejam internacionalmente conhecidas, países praticantes de delitos contra os direitos humanos sejam constrangidos e que as violações delatadas sejam cessadas. Apesar das falhas existentes nos sistemas e das dificuldades que ONGs encontram para poderem ter suas demandas atendidas pelos Estados membros, é importante lembrar que nações tendem a não cooperar com mecanismos que possam causar-lhes embaraço internacional. Assim, “apesar dos pesares”, a estrutura que existe atualmente é, de certa forma, uma vitória dos militantes da causa.

1.3 Conceito, características, alcance e limitações do ativismo jurídico transnacional

Para traçar de modo satisfatório o conceito de ativismo jurídico transnacional é preciso, primeiramente, compreender a esfera na qual este é incluído, ou seja, o ativismo transnacional de forma geral. O ativismo jurídico transnacional, portanto, é um tipo de ativismo transnacional. Assim, para conhecer o específico, compreende conhecer o geral. Esta seção tem por objetivo traçar os conceitos, características, alcances e limitações do ativismo transnacional, como também do ativismo jurídico transnacional.

Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics é considerado trabalho pioneiro no estudo do ativismo transnacional e grande contribuição para a literatura das Relações Internacionais. No campo da discussão sobre o sucesso ou insucesso dos atores não estatais em influenciarem o comportamento e a política dos Estados, Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink contribuem, em seu livro, analisando o papel da advocacia transnacional nas relações internacionais.

Ativismo transnacional, em primeiro lugar, é a atuação de ONGs, sindicatos e outros tipos de organizações sociais e políticas que têm por objetivo iniciar ações para que Estados ou atores poderosos ajam de modo a não lesionar direitos ou a tomarem posições para que tais direitos sejam garantidos. Tal atuação, ademais,

por ser “transnacional”, significa que há o envolvimento de organizações e movimentos que defendem demandas em diversos países, mesmo que não seja o seu de origem.

As autoras analisam as características do ativismo transnacional ou, como denominam, “advocacia transnacional”, dentro de “redes”. O estudo de redes revela o objetivo das autoras de pesquisar o ativismo transnacional como um todo, mas focando como este é estruturado quando organizações de ativismo trabalham em conjunto em prol de um objetivo em comum.

Para as autoras, redes de advocacia transnacional são estruturas de comunicação cujos membros são motivados principalmente “por ideias de princípios ou valores compartilhados” (KECK; SIKKINK, 1998, p.30). Essas redes “incluem relevantes atores que trabalham internacionalmente em favor de um tema, os quais são unidos por valores em comum, discursos compartilhados e intensa troca de informações e serviços” (KECK; SIKKINK, 1998, p.2). É a organização em torno de valores compartilhados que distingue redes de advocacia transnacional de outras redes transnacionais, como corporações e bancos.

Elas denominam essa atuação como “redes de advocacia” pelo fato de advogados lutarem e defenderem a causa de outros. “Advocacia captura o que é único nessas redes transnacionais: são organizados para defenderem causas, idéias, normas”, e mudanças políticas. Redes de advocacia têm sido particularmente importantes nos debates sobre “direitos humanos, meio ambiente, mulheres, saúde infantil, indígenas”, dentre outros. (KECK; SIKKINK, 1998, p.8-9).

Os atores principais nas redes de advocacia transnacional são, normalmente, os seguintes: “organizações não governamentais, internacionais e domésticas, de pesquisa e advocacia; movimentos sociais locais; fundações; a imprensa; igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, e intelectuais; partes de organizações intergovernamentais regionais e internacionais; ramos do governo.” No entanto, pesquisas sugerem que ONGs têm atuação central nas redes de advocacia, “normalmente iniciando ações e pressionando atores mais poderosos a tomarem posições. ONGs introduzem novas ideias, provêm informações e constrangem para mudanças políticas” (KECK; SIKKINK, 1998, p.9).

Ao se construir ligação entre tais atores, organizações internacionais e Estados, são multiplicados os canais de acesso ao sistema internacional. Assim, por meio dessa interação, atores não estatais conseguem suficiente abertura para transformar e desafiar as concepções de soberania nacional vigente, através das redes de advocacia transnacional, modificando políticas e comportamentos dos países.

Apesar das vantagens, o envolvimento internacional entre os ativistas é caro. Então por que motivos estes se unem internacionalmente em vez de permanecer apenas na esfera nacional? Para as autoras, redes de advocacia transnacional são formadas por três motivos principais: quando os canais entre grupos domésticos e seu governo estão bloqueados ou são ineficazes para resolver um conflito; quando ativistas acreditam que as redes transnacionais irão promover suas missões e campanhas; e que conferências e outras formas de contato internacional criam arenas para formar e fortalecer redes.

Assim, quando canais nacionais de participação estão bloqueados, o cenário internacional parece ser o único caminho que ativistas domésticos têm para obter atenção para suas demandas. Nisso recai o que as autoras chamam de “modelo bumerangue”, que é o modo pelo qual ONGs deixam de lado a litigância em seu Estado e procuram aliados no âmbito internacional para que estes façam pressão no Estado “do lado de fora” (KECK; SIKKINK, 1998, p.12-13).

Isso ocorre, por exemplo, quando organizações de certo país não conseguem persuadir o governo local a promover mudanças em políticas públicas de direitos humanos, mas, por outro lado, conseguem ativar uma rede transnacional voltada para a questão. Esta é capaz, por sua vez, de exercer pressão sobre o Estado original e influenciar outras organizações e nações a também exercerem, promovendo, assim, uma cominação a nível global.

A figura a seguir, retirada da obra em questão, ilustra o “modelo bumerangue” de forma prática (KECK; SIKKINK, 1998, p. 13):

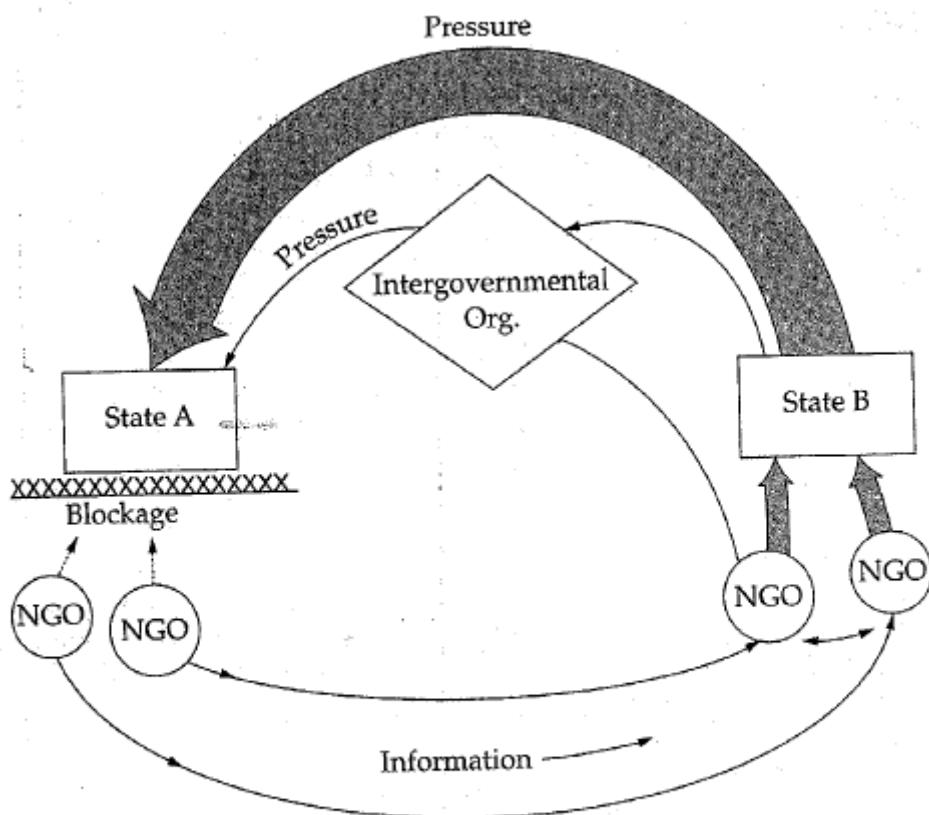


Figure 1 Boomerang pattern. State A blocks redress to organizations within it; they activate network, whose members pressure their own states and (if relevant) a third-party organization, which in turn pressure State A.

Compreendendo o “modelo bumerangue”, ONGs nacionais e internacionais têm formado redes para a defesa de causas de direitos humanos a fim de pressionar seus governos a cumprirem a legislação, criar novas leis e formular políticas públicas para a proteção dos direitos humanos. Desde meados dos anos noventa, essas redes têm aumentado seu envolvimento no ativismo transnacional, buscando o apoio de organizações internacionais tais como a OEA e seu Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SANTOS, 2007, p. 36).

Mas como trabalham as redes de advocacia transnacional? Estas possuem quatro táticas principais: política de informação (geração e difusão de informação relevante); política simbólica (uso de símbolos, ações e histórias para se conectar com uma variedade de públicos); política de alavancagem (alianças com “atores alvos”) e política de prestação de contas (o esforço de relembrar os atores de suas promessas e princípios anteriormente declarados).

Na “Política de informação”, a geração e difusão de informação é relevante no sentido de que informações são essenciais para a eficiência do trabalho e para manter um vínculo importante entre os membros das redes de advocacia. O fluxo de informações inclui, além de fatos, testemunhos de pessoas afetadas por violações de seus direitos. Isso também carrega uma mensagem poderosa e apelativa ao cenário internacional, persuadindo os atores a mudanças positivas.

Com a “política simbólica”, os ativistas usam eventos simbólicos como catalisadores para o crescimento de suas demandas e de suas redes. O assassinato de Chico Mendes (importante ambientalista brasileiro), por exemplo, “cristalizou a ideia de que algo estava muito errado na Amazônia” (KECK; SIKKINK, 1998, p.23).

“Política de alavancagem” é a estratégia em que redes de ativismo pressionam e persuadem atores estratégicos, como instituições financeiras internacionais ou corporações transnacionais privadas, a promoverem mudanças políticas. Ao assim agirem, essas instituições acabam influenciando as atitudes dos Estados.

Por fim, “política de prestação de contas” é a tática em que as redes de ativismo se aproveitam das promessas e discursos proferidos pelos Estados em favor dos temas demandados como uma oportunidade para cobrar do país que se tome a posição prometida, uma vez que o ator nacional já se comprometeu publicamente com tal empenho.

Todas as estratégias acima são utilizadas pela maior parte das ONGs envolvidas em causas de ativismo no sistema interamericano. No âmbito interno de seus países e em redes transnacionais, estas promovem difusão de informação, usam acontecimentos e pessoas como símbolo de luta, e pressionam atores não estatais e atores estatais a agirem de modo a não violarem mais direitos.

A política de prestação de contas, no entanto, é a que mais se relaciona de perto com o sistema de proteção dos direitos humanos da OEA. São denunciados à Comissão os Estados que fizeram um comprometimento com princípios do SIDH e não os cumpriu. Assim, são impugnados a prestarem contas de suas ações divergentes, esperando-se que tal constrangimento leve a mudanças de comportamento.

O ativismo transnacional, por sua vez, é um todo no qual o ativismo jurídico transnacional é contido. As características e alcances do primeiro estão também no segundo. A organização dos grupos de ativismo jurídico, assim como o ativismo geral, também é motivada pela defesa de direitos. Sua atuação transnacional, quando estes trabalham com outras organizações de ativismo jurídico, passam também a operar com ideias, princípios e valores em comum, compartilhando informações, discursos e serviços.

Segundo Cecília Macdowell Santos, autora que criou este termo, ativismo jurídico transnacional é o tipo de ativismo

“focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos”. (SANTOS, 2007, p. 28)

O ativismo jurídico transnacional, portanto, distingue-se dos outros tipos de ativismo, no sentido que é jurídico, ou seja, o mecanismo utilizado pelas organizações militantes são as petições, denúncias e demandas em “cortes internacionais ou instituições quase judiciais”. É transnacional, uma vez que as cortes e instituições jurídicas ou quase jurídicas são de âmbito internacional, além do fato de ser comum que grupos e ONGs de ativistas oriundos de países distintos coordenem ações para que suas demandas sejam conhecidas e que gerem impactos em termos políticos, legislativos e sociais.

Nesse sentido, Cecília Santos afirma que o termo “ativismo jurídico transnacional” é mais adequado para enfatizar a “dimensão *transnacional* das alianças e redes formadas por ONGs, atores do movimento social e organizações de base engajadas no ativismo em prol dos direitos humanos”. A expressão “ativismo jurídico” é importante pois “destaca os atores sociais como *ativistas* e enfatiza um *movimento* que inclui uma diversidade de lutas jurídicas, sociais e políticas”(SANTOS, 2007,p.32).

As ONGs e organizações de ativismo possuem, ainda, o potencial de “(re)politicizar o direito e (re)legalizar a política”, uma vez que, por meio das denúncias por desrespeito aos direitos humanos feitas internacionalmente, pressionam as

arenas política e jurídica dos Estados delatados, gerando incontáveis frutos internos e externos, e não somente o de remediar abusos individuais. Assim, ainda segundo a autora, conceitos como “judicialização global” e “litigância transnacional” “são muito restritos para capturar os aspectos políticos característicos das estratégias do ativismo jurídico transnacional”. A estrutura das redes para defesa de causas transnacionais “é muito ampla para capturar a especificidade do ativismo jurídico transnacional” (SANTOS, 2007, p.49).

Na mesma linha, convém ressaltar a distinção que Boaventura de Sousa Santos estabelece entre o ativismo jurídico e o ativismo puramente político. No jurídico, os ativistas são inclinados a mobilizarem-se por vias judiciais como forma de vencerem suas lutas políticas. Os ativistas puramente políticos, por sua vez, são muitas vezes desconfiados de métodos legais. Para estes, existe um vazio que distancia a mobilização política da mobilização legal, pois a ação legal tende a individualizar conflitos, priorizar o conhecimento técnico do direito, e tirar dos movimentos de ativistas o “ritmo da luta” – ou seja, “tende a ter um efeito desmobilizador”. Ativistas puramente políticos preferem concentrar seus esforços em outros artifícios, como por meio de fóruns, como o Fórum Social Mundial (SANTOS, 2005, p.50). Apesar dos receios apresentados pelo último grupo, o ativismo jurídico, especificamente o que atua no sistema interamericano, colheu bons resultados nas últimas décadas na defesa de direitos humanos, como será demonstrado mais à frente neste trabalho.

Importante destacar, no entanto, que as estratégias do ativismo jurídico transnacional defrontam-se com limitações. Primeiramente, a mobilização jurídica por si só pode ser insuficiente para gerar mudanças sociais. Para que tais mudanças ocorram, é necessária a vontade do Estado violador para reparar o dano, e, no caso do SIDH, de cumprir as sentenças da Corte ou os ordenamentos da Comissão, tendo em vista o baixo poder de *enforcement* da organização para com infratores de direitos humanos.

Elementos internos dos Estados influenciam no cumprimento, por estes, de sentenças e obrigações internacionais. Courtney Hillebrecht, a respeito do assunto, afirma que apenas por meio de exame profundo da política doméstica, ou seja, da relação entre os atores e Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e de suas

motivações e competências, que se pode esclarecer o motivo do cumprimento ou não de sentenças de tribunais de direitos humanos. Ao aplicar tais conceitos ao SIDH, atesta que a implementação das decisões da Corte ou da Comissão depende principalmente, segundo seu ponto de vista, da vontade política do Poder Executivo. No entanto, para que o Executivo exerça sua vontade completamente no caso, é necessário compor com os demais Poderes, uma vez que “tribunais e o Legislativo são capazes de decidir contra a vontade do Executivo” (HILLEBRECHT, 2012, p.960).

Essa composição entre os Poderes é denominada pela autora de “coalizões de cumprimento”. Tais coalizões são importantes pelo fato de que apenas se alcança o completo cumprimento das sentenças da Corte Interamericana em um Estado com a cooperação do Executivo, Legislativo e Judiciário. Mesmo que o Poder Executivo seja forte, não há como um único ator forçar os outros Poderes a agirem de modo a cumprirem ordenamentos e recomendações dos órgãos no SIDH ou de qualquer corte internacional (HILLEBRECHT, 2012, p. 965).

Bárbara Campos, em análise da obra de Huneeus (HUNEEUS, 2011, p.513-517), afirma que, quando se trata do dever de investigar, processar e punir atores violadores de direitos humanos dentro do país, tal ação deve ser feita em sintonia com os sistemas nacionais de justiça, não sendo suficiente apenas a atuação do Executivo. Os casos do Brasil no SIDH revelam que “a vontade política e institucional de atores do sistema judicial é um motor tão relevante quanto o Poder Executivo para o cumprimento. Ainda que o papel de liderança esteja nas mãos do Executivo, não há movimentos no sentido pró-cumprimento sem o apoio e a iniciativa de tribunais nacionais e Ministério Público” (CAMPOS,2014, p.11). Assim, afirma conceitos similares aos do termo “coalizões de cumprimento” de Hillebrecht.

Este trabalho defende que há importância conjunta entre os três Poderes para que as recomendações dos órgãos do SIDH sejam cumpridos. Como se observará nos próximos capítulos sobre o caso brasileiro no sistema interamericano, mesmo que nem todas as recomendações tenham sido cumpridas, algumas foram, resultando em novas legislações e políticas públicas. Isso demonstra a relevância do envolvimento de todas as esferas de Poder do Estado no cumprimento das sentenças e ordenamentos.

Em segundo lugar, outra limitação deve-se ao fato de que normas internacionais de direitos humanos dependem do reconhecimento e da implementação pelos Estados. “Por depender das condições políticas locais, nacionais e internacionais, o Estado pode estar mais ou menos aberto a reconhecer tais normas” ou cumprir decisões da Corte. (SANTOS, 2007, p.50). Ou seja, internacionalmente o país pode mostrar-se disposto a reconhecer normas ou a acatar decisões de órgãos de defesa dos direitos humanos, mas internamente há diversos entraves que dificultam a resposta positiva do Estado ao compromisso estabelecido.

Nesse sentido, o que se enfatiza é a necessidade de desenvolverem-se mecanismos internos para o cumprimento das decisões e incorporação de normas internacionais. “O baixo grau de cumprimento das decisões emanadas de instâncias internacionais é explicada pela falta de uma legislação específica que esclareça como essas decisões são incorporadas e implementadas, identificando-se as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos” (CAMPOS, 2007, p.10).

A respeito do assunto, Cecília MacDowell Santos afirma que em algumas vezes, por mostrarem descaso à denúncia ou por não cumprirem os termos sentença da Corte quando são condenados, Estados adotam postura contraditória com a imagem de defensor de direitos humanos e sociais que revelam internacionalmente. Para embasar tal estudo, utiliza o conceito de “Estado heterogêneo” de Boaventura de Souza Santos, o qual revela que alguns Estados, apesar de possuírem unidade como ente de direito internacional público, não a possuem no seu funcionamento jurídico e administrativo, diante das posturas díspares que tomam nesses campos (SANTOS, 2006, p. 8-13).

O autor, em uma análise das estruturas políticas e jurídicas de Moçambique no pós-independência e guerra civil, identifica que grupos globais e domésticos pressionam o Estado moçambicano para comportamentos distintos. Soma-se a isso o fato de haver diversos grupos internacionais e diversos grupos internos com interesses também completamente opostos, constrangendo o Estado ao mesmo tempo. Por exemplo, de um lado há pressões de agências financeiras internacionais, no campo econômico, e de outro de ONGs transnacionais, no campo social. São grupos cujas ações são muitas vezes inconciliáveis.

Nisso recai a ideia de Estado heterogêneo, ou seja, um Estado que adota comportamentos contraditórios no campo jurídico, político, administrativo e social devido a pressões de grupos distintos originários do campo interno e internacional.

Aplicando a análise anterior ao Estado brasileiro, apesar deste ser reconhecidamente uma nação democrática, a política de direitos humanos é paradoxal, pois, enquanto alguns setores do Estado aplicam e legitimam normas de direitos humanos, outros desrespeitam essas normas e as decisões de instituições internacionais como a Corte Interamericana.

Apesar de o país, por vezes, mostrar-se relapso no cumprimento das recomendações, não se pode dizer que o ativismo jurídico transnacional tem pouca relevância. Em um breve estudo a respeito dos resultados das denúncias levadas à Comissão por ONGs ativistas em direitos humanos, pode-se constatar que algumas normas e políticas públicas foram criadas no Brasil após recomendações da CIDH serem encaminhadas ao país.

Por exemplo, segundo o ex-ministro Celso Amorim, a política nacional de erradicação do trabalho escravo, a legislação de prevenção e sanção da violência contra as mulheres (Lei Maria da Penha), e a mudança do modelo assistencial em saúde mental “são exemplos emblemáticos de políticas públicas que têm inspiração em acordos e decisões geradas no âmbito do sistema interamericano”. (AMORIM, 2009, p. 74) Uma análise mais pontual a respeito desse assunto será realizada mais à frente nesse trabalho.

Intrigante, no entanto, é que, apesar da relativa dificuldade de se obter cumprimentos de acordos internacionais, “cada vez mais se nota a multiplicação de acordos internacionais, a diversificação de mecanismos formais de execução de acordos (tribunais, arbitragem e outros métodos de solução de disputas) e, mais interessante, a verificação de índices (cada vez mais altos) de cumprimento estatal”. No caso dos direitos humanos, em específico, essa evidência é ainda mais curiosa, uma vez que aqui a expectativa do engajamento estatal é ainda menos esperada. (RAMANZINI, 2014, p.20)

Para além de outros fatores, essa situação é explicada, em grande parte, pelo engajamento de grupos de ativismo jurídico transnacional no sistema internacional.

As redes de advocacia transnacional, como denominam Keck e Sikkink, agem estrategicamente de modo a pressionar Estados e outros atores poderosos, ao expor as violações cometidas e exigir respostas dos agentes transgressores de direitos.

No caso do sistema interamericano, segundo o entendimento de Carvallaro e Brewer, os avanços nas práticas de direitos humanos em inúmeras sociedades latino-americanas têm dependido da capacidade de movimentos sociais e ativistas de direitos humanos de exercer pressão sobre autoridades para que implementem mudanças. Segundo os autores, as estratégias que permitem realizar tal pressão envolvem a cooperação entre as redes de advocacia transnacional para promover vergonha internacional ao ator violador; a utilização de meios de comunicação e outras estratégias para envolver a opinião pública; e a utilização dos meios jurídicos internacionais, como a provocação dos órgãos do sistema interamericano por meio de denúncias contra Estados infratores (CAVALLARO; BREWER, 2008, p. 788).

A importância dos grupos de ativismo é de fato notável, uma vez que, quando um país viola direitos, os cidadãos domésticos normalmente não possuem recursos internos eficazes para sanar tal problema. Dessa forma, grupos de ativismo são um meio eficaz capaz de pressionar o Estado. Assim, objetivando transformar o comportamento do governo violador, redes transnacionais utilizam do supracitado “modelo bumerangue”, ou seja, amplificam as denúncias domésticas para o campo internacional, permitindo, assim, que estas retornem ao seu país de origem ainda mais fortalecidas (KECK; SIKKINK, 1998, p.12-13).

Risse-Kappen (RISSE-KAPPEN et al., 1999) em estudo sobre o processo de adesão dos Estados aos regimes internacionais de direitos humanos, afirmam que é possível identificar um padrão de comportamento identificado como modelo espiral. Segundo os autores o comportamento dos Estados é marcado por 5 fases: (i) repressão não-constrangida; (ii) período de negação; (iii) concessões táticas; (iv) status prescricional; (v) comportamento consistente com a regra (ou cumprimento).

A primeira fase representa o período em que grupos domésticos de um Estado não têm força para constranger as violações ou omissões do governo aos direitos humanos. O Estado, nesse momento, empenha-se apenas em desviar a

atenção dos ativistas, uma vez que gerencia com certa facilidade sua posição de violador. Após, redes transnacionais de advocacia mobilizam-se de modo a criar, para o Estado, vergonha perante a opinião pública internacional, colocando o governo sob pressão. Na terceira etapa, então, os governos fazem “concessões táticas”, “(participam de conferências internacionais em direitos humanos, ratificam tratados ou se engajam para eventualmente cumprir acordos internacionais) para amenizar denúncias de práticas estatais repressivas”. Após as concessões táticas, há a internalização das normas ratificadas no período anterior, de forma que “os atores domésticos passam a se referir a essas normas de direitos humanos para pautar seus comportamentos”. Na última fase, o comportamento do Estado tende a ser de acordo com os compromissos de direitos humanos assumidos por ele. Após esse processo, violações ainda podem ocorrer, mas a tendência é que as violações sejam causadas mais por indivíduos dentro do Estado, e que serão alvo de processos judiciais domésticos, do que uma prática do próprio Estado (RAMANZINI, 2014, p. 29).

Por fim, a internalização de normas e o comprometimento em participar de organizações internacionais de direitos humanos podem representar para os Estados, em um primeiro momento, uma forma de concordância retórica e para se mostrarem como “bons moços” no sistema internacional (RAMANZINI, 2014). No entanto, o que pode surpreendê-los é o fato de grupos transnacionais de ativismo utilizarem esses mesmos compromissos para pressionar os Estados a agirem em conformidade com tais. Nesse contexto, o modelo espiral, que demonstra o processo de adesão dos Estados aos compromissos assumidos no âmbito internacional, acaba por ressaltar o papel dos movimentos ativistas, uma vez que os mesmos exercem pressão interna e externa. Mesmo que muitas vezes os resultados das pressões sejam insuficientes perto das inúmeras transgressões dos direitos humanos, é necessário reconhecer diversos exemplos no regime regional de direitos humanos.

Os grupos de ativismo jurídico transnacional no sistema interamericano têm logrado êxito em parte de suas demandas propostas no SIDH. Mesmo que os Estados ignorem grande parte dos ordenamentos das sentenças da Corte ou recomendações da Comissão, algumas mudanças significativas têm ocorrido dentro

dos países violadores, como inovações legislativas e de políticas públicas que protegem os grupos protagonistas nas denúncias. As criações de normas e de políticas públicas no Brasil, fruto da ação dos ativistas jurídicos transnacionais, é o objeto de estudo do presente trabalho, que será investigado no terceiro capítulo.

O próximo capítulo visa estudar o que é o sistema interamericano de direitos humanos, a relação do Brasil com o sistema e as denúncias nas quais o país já figurou como réu na Comissão Interamericana. Também, em uma análise individual de cada caso em que o país foi delatado, objetiva-se identificar quem são os denunciantes das queixas contra o Estado brasileiro, os tipos de litigância (quais tipos de direitos, dentro dos direitos humanos, há mais denúncias), e a identificação dos atores que trabalham conjuntamente com outras organizações transnacionais para defenderem, diante do SIDH, as mesmas reivindicações. Por fim, serão estudados características, estratégias e modos de atuação de ONGs, nacionais e internacionais, envolvidas com o ativismo jurídico transnacional no SIDH.

2 O BRASIL, O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL: CARACTERÍSTICAS DOS CASOS DEMANDADOS CONTRA O BRASIL NO SIDH E DE SEUS DENUNCIANTES

2.1 Os direitos humanos no SIDH

2.1.1 O sistema interamericano de direitos humanos

O sistema interamericano de direitos humanos é um sistema criado com o objetivo coibir e findar a prática de violação dos direitos humanos no continente americano. Tendo em vista o passado ditatorial que grande parte dos países da América Latina enfrentou, o SIDH detém importante papel para a proteção de direitos humanos.

Segundo Flávia Piovesan, mesmo com o fim dos regimes autoritários, estes criaram desafios que não foram sanados até os dias de hoje, dentre eles, a dificuldade de implementar certos direitos na região. Para a autora, a América Latina possui um duplo desafio: “romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados – direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”. (PIOVESAN, 2007, p. 86). O completo estabelecimento da democracia na região apenas se dará quando houver o enfrentamento do elevado padrão de violação de direitos e do alto grau de desigualdade social, fatores que comprometem a vigência dos direitos humanos e a sustentabilidade dos regimes democráticos. Como a autora mesma lembra, segundo a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento (PIOVESAN, 2007, p. 86-87). É à luz dessa problemática que o SIDH se mostra muito importante para a proteção e a observância do cumprimento de normas de direitos humanos na região.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada em 1948, na IX Conferência Internacional Americana, por meio da assinatura da Carta de Bogotá, ocasião na qual também se celebrou a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. A OEA é considerada o órgão basilar do sistema interamericano de

proteção aos direitos humanos. Este, por sua vez, é constituído pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgãos especializados da OEA. O Sistema Interamericano efetivou-se, entretanto, com a celebração da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida também como Pacto de São José da Costa Rica (BARROZO; SILVA; PALUMA, 2014, p. 337).

A Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 teve por base o conteúdo da Declaração Americana. A Convenção Americana tem por objetivo prever a organização e competência dos órgãos do SIDH e instituir uma série de direitos a serem garantidos pelos Estados-parte a seus cidadãos, como é evidenciado em seu artigo 1º:

Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

É importante assinalar que a Convenção Americana pontuou competências e conferiu mais funcionalidade à Comissão Interamericana, órgão que já existia anteriormente, como também criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por esses feitos é que se diz que o SIDH se efetivou por meio do Pacto de São José.

Por existirem nações no continente americano que ratificaram e outras que não ratificaram a Convenção Americana, entende-se que há um tripleno grau de proteção dos direitos humanos no SIDH: o sistema menos protetivo, que envolve os Estados que apenas assinaram a Carta Americana; um sistema intermediário, dos Estados que são signatários da Carta e da Convenção Americana, mas que não reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana; e o sistema mais protetivo, que abrange os Estados signatários da Carta Americana, da Convenção Americana de Direitos Humanos e que reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana.

Como ilustram Tavalera e Moyano,

No primeiro caso, as violações são cometidas por Estados membros da OEA que ainda não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como ocorre, por exemplo, com os Estados Unidos e Canadá. Neste caso, a Comissão Interamericana, a quem o pedido é dirigido, é regida pela Carta da OEA e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, bem como as disposições gerais do Regulamento da Comissão. Em segundo caso, a violação é cometida pelos Estados membros da OEA que ratificaram a Convenção Americana, mas não a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como é o caso da Jamaica. Neste caso, a Comissão rege-se não apenas pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, mas também pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os regulamentos da Comissão. Finalmente, no terceiro caso, a violação é cometida por Estados membros da OEA que assinaram a Convenção Americana e que mediante declaração unilateral aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como ocorre, por exemplo, com o Peru. Neste último caso, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos exibe toda sua capacidade, permitindo não só a aplicação dos instrumentos mencionados, mas também a intervenção da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (TAVALERA;MOYANO, 2003, p. 272)³

O primeiro regime envolve os Estados membros da OEA que não ratificaram a Convenção Americana e, por isso, não estão submetidos às disposições nela contidas. Mesmo assim, pelo fato de terem assinado a Carta Americana, instrumento necessário para pertencer à OEA, estão sujeitos ao monitoramento da Comissão Interamericana, que supervisionará a proteção dos direitos humanos no território desses países com base apenas nos dispositivos da Carta Americana e na Declaração Americana de Direitos Humanos.

³ Tradução livre da autora. “En el primer supuesto, las violaciones son cometidas por Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, como sucede por ejemplo con Estados Unidos y Canadá. En este supuesto la Comisión Interamericana a quien se dirige la petición, se rige por la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre, así como por las disposiciones generales Del Reglamento de la Comisión. En el segundo supuesto, la violación es cometida por Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, pero no la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como sucede por ejemplo con Jamaica. En este supuesto, la Comisión Interamericana se regirá no solo por la Declaración Americana de Derechos y Deberes Del Hombre sino también por la Convención Americana de Derechos Humanos y El Reglamento de la Comisión. Finalmente, en El tercer supuesto, la violación es cometida por Estados Miembros de la OEA, que han suscrito la Convención Americana y que mediante declaración unilateral han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como sucede, por ejemplo con el Perú. En este último supuesto el sistema de protección interamericano de derechos humanos despliega toda su capacidad, al permitir no solo la aplicación de los instrumentos antes referidos sino también la intervención de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Tal afirmação é evidenciada pelos art. 106 e 145 da Carta Americana e pelo art. 1º do Estatuto da Comissão Interamericana:

Art. 106 - Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.

Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria.

Art 145 - Enquanto não entrar em vigor a convenção interamericana sobre direitos humanos a que se refere o Capítulo XV, a atual Comissão Interamericana de Direitos Humanos velará pela observância de tais direitos.

Art. 1 - 1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria.

2. Para os fins deste Estatuto, entende-se por direitos humanos:

- a. os direitos definidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos com relação aos Estados Partes da mesma;
- b. os direitos consagrados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, com relação aos demais Estados membros.

Ademais, os arts. 18 e 20 do Estatuto da Comissão Interamericana pontuam as atribuições deste órgão em relação aos Estados da OEA que não são membros da Convenção Americana.⁴

A respeito da Declaração Americana de Direitos Humanos, é consolidado jurisprudencialmente o entendimento, na Comissão e na Corte Interamericana, de que a Declaração constitui fontes de obrigações legais para todos os Estados membros da OEA⁵ (MENEZES, 2009,p.101). A Corte Interamericana, por exemplo,

⁴Art 18. “A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da Organização:(...)”

Art 20. “Com relação aos Estados membros da Organização que não são Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Comissão terá, além das atribuições assinaladas no artigo 18, as seguintes:(...)”

⁵Segundo André Menezes (2009), alguns dos casos em que se consolidou esse entendimento foram os seguintes:

Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre en El Marco Del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de Julio de 1989. Serie A, n. 10, §§ 35-45; Caso 9647 (James Terry Roach e Jay Pinkerton v. Estados Unidos), Resolução 3/87, de 22 de setembro de 1987, Relatório Anual da

na Opinião Consultiva 10/89, afirmou que todos os Estados membros da OEA estão sujeitos às previsões da Declaração Americana, mesmo que estes não sejam membros do Pacto de São José da Costa Rica, uma vez que a Declaração constitui um documento de interpretação da Carta da OEA⁶.

O segundo regime de proteção envolve os Estados que, além de membros da OEA (e assim partes da Carta Americana), também ratificaram ou aderiram à Convenção Americana. Estes, como no primeiro regime, são monitorados pela Comissão Interamericana, mas com base nos compromissos da Carta, da Declaração e também da Convenção Americana. A Comissão Interamericana utiliza o Pacto de São José como referência normativa na atuação frente a tais Estados.

Além disso, os países inseridos nesse segundo regime de proteção “são diretamente alcançados pela competência consultiva do Corte Interamericana, obrigatória a todo o Estado parte do Pacto de São José em decorrência da tão-só condição de parte no tratado”. Aponta ainda Menezes que, mesmo os Estados do primeiro regime, ou seja, os que não são parte da Convenção Americana, “podem também ser alcançados pela competência consultiva da Corte, por via reflexa, na hipótese de aplicação pela Comissão das diretrizes contidas nos Pareceres Consultivos da Corte, quando a Comissão apreciar denúncias a ela formuladas contra os Estados membros da OEA” (MENEZES, 2009, p. 103)

Por fim, o terceiro regime é aquele em que um Estado, já parte do Pacto de São José da Costa Rica, reconhece a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, aceitando submeter-se a seus julgamentos e acatar suas sentenças. Este mostra-se como o regime mais protetivo e completo,

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1986-87, §§ 46-49. Para exemplos de decisões em que a Comissão proclamou violações da Declaração Americana perpetradas por Estados membros da OEA que não são parte da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, cf. Caso 1742 (Cuba), maio de 1975, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1975; Caso 10.116 (Maclean v. Suriname), Resolução n. 18/89, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1988-1989; Caso 12.067 (Michael Edwards et al v. Bahamas), Relatório n. 48/01, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000; Caso 12.243 (Garza v. United States), Relatório n. 52/01, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000.

⁶Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre en El Marco Del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de Julio de 1989. Serie A, n. 10, §43 a 46.

uma vez que o Estado membro da OEA que se incluir nesse terceiro regime “estará proporcionando aos indivíduos sob a sua jurisdição a mais ampla garantia de seus direitos humanos, completamente integrado aos mecanismos de proteção do sistema interamericano e em franca elevação dos seus padrões de proteção à pessoa humana”(MENEZES, 2009, p. 103). Ou seja, o país que se submete à essa jurisdição, mostra-se, a princípio, mais comprometido a respeitar e defender os direitos consagrados no Pacto de São José, uma vez que corre o risco de ser julgado pela Corte Interamericana a qualquer momento.

2.1.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana foi criada em 1959, representando o primeiro órgão de proteção dos direitos humanos da OEA (HANASHIRO, 2001, p. 35). Esta entrou em funcionamento em 1960 com o objetivo central de promover os direitos previstos na Carta da OEA e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em conformidade com seu primeiro estatuto. Após a celebração da Convenção Americana, a Comissão também passou a fomentar a defesa dos preceitos desse instrumento.

A função central da Comissão Interamericana é promover a proteção dos direitos humanos no continente americano. Para isso, promove recomendações aos governos locais, incentivando a adoção de determinada medida; elabora relatórios e estudos; requisita aos Estados informações a respeito das medidas por eles adotadas em direitos humanos, dentre outros. No dizer de Héctor Fix-Zamudio, citado por Piovesan, a Comissão Interamericana realiza as seguintes funções:

a) conciliadora, entre um Governo e grupos sociais que vejam violados os direitos de seus membros; b) assessora, aconselhando os Governos a adotar medidas adequadas para promover os direitos humanos; c) crítica, ao informar sobre a situação dos direitos humanos em um Estado membro da OEA, depois de ter ciência dos argumentos e das observações do Governo interessado, quando persistirem essas violações; d) legitimadora, quando um suposto Governo, em decorrência do resultado do informe da Comissão acerca de uma visita ou de um exame, decide reparar as falhas de seus processos internos e sanar as violações; e) promotora, ao efetuar estudos sobre temas de direitos humanos, a fim de promover

seu respeito e f) protetora, quando além das atividades anteriores, intervém em casos urgentes para solicitar ao Governo, contra o qual se tenha apresentado uma queixa, que suspenda sua ação e informe sobre os atos praticados. (PIOVESAN, 2007, p.92)

É também competência da Comissão Interamericana analisar petições depositadas por indivíduos, grupo de indivíduos ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, as quais contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção Americana por um Estado-parte⁷. É por meio dessa abertura legal que grupos de ativismo jurídico transnacional apresentam suas demandas contra nações violadoras de direitos humanos no continente americano.

A Convenção Americana também estabelece, no art. 46, alguns requisitos para que a petição seja aceita pela Comissão, como a necessidade de esgotamento dos recursos internos no Estado denunciado (exceto no caso de injustificada demora processual ou de a legislação do país não prever o devido processo legal) e que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional.

A respeito do esgotamento dos recursos internos, esse princípio visa dar ao país reclamado a oportunidade de reparar o dano antes que se possa invocar sua responsabilidade internacional. Essa regra, como acima mencionado, é flexibilizada em alguns casos, como quando se verifica uma demora processual injustificada que acarrete sérios danos aos reclamantes. Sobre o tratamento prático do tema no Sistema Interamericano, Cançado Trindade pondera que:

À Comissão Interamericana [...] tem sido possível usar presunções mais a favor dos reclamantes no que diz respeito às condições com base nas condições de admissibilidade (como o não-esgotamento dos recursos internos no estágio de admissibilidade), a Comissão Interamericana tem adotado uma diversidade de soluções (e.g., arquivamento temporário ao invés de simples rejeição, pedidos de informações adicionais, adiamento do exame e decisão etc.). Em suma, a Comissão Interamericana parece estar menos inclinada a rejeitar uma petição expressamente como inadmissível por não-esgotamento de recursos internos do que a Comissão Europeia. (TRINDADE, 1986, p. 429)

⁷ Art. 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

Ao receber uma petição contendo denúncias contra um Estado, a Comissão Interamericana verifica se esta contém os requisitos de admissibilidade estipulados pelo art. 46 do Pacto de São José. Uma vez presentes os requisitos e reconhecida a admissibilidade da petição, a Comissão pedirá informações ao governo em questão a respeito do conteúdo da denúncia⁸. “Recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente”⁹. Se o expediente, no entanto, não for arquivado, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação, com o objetivo de comprovar os fatos¹⁰.

Após esse exame, a Comissão buscará alcançar uma solução amistosa entre o(s) denunciante(s) e o Estado denunciado. Se bem-sucedida a tentativa, o órgão elaborará um relatório no qual descreve os fatos importantes ao caso e o modo pelo qual a solução foi atingida. Esse relatório será publicado, posteriormente, pela Secretaria da OEA¹¹. Se não se chegar a uma solução, a Comissão redigirá um relatório no qual exporá os fatos, suas conclusões e as recomendações que julgar adequadas.¹² Esse relatório é enviado ao Estado denunciado, o qual tem o prazo de três meses para cumprir as recomendações realizadas pela Convenção.

Se passado esses três meses e o assunto não houver sido solucionado ou submetido à Corte Interamericana pela Comissão ou por Estado interessado (no caso de, por exemplo, o Estado denunciado não reconhecer, mediante declaração expressa, a jurisdição contenciosa da Corte), a “Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração”¹³, e fixará um prazo no qual o Estado deverá “tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada”¹⁴.

Por fim, em casos de gravidade e urgência ou quando resultar necessário (por exemplo, na situação em que a vida ou integridade pessoal da vítima encontrar-se em

⁸ Art. 48, 1, a, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969

⁹ Art. 48, 1, b, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

¹⁰ Art. 48, 1, d, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

¹¹ Art. 49 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

¹² Art. 50, 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

¹³ Art. 51, 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

¹⁴ Art. 51, 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

perigo real ou iminente), a Comissão poderá, por iniciativa própria ou mediante petição da parte, pedir ao Estado em questão que empregue medidas cautelares para evitar danos irreparáveis, segundo o artigo 25 do novo Regulamento da Comissão. A Comissão pode, também, solicitar que a Corte Interamericana adote medidas provisórias, em casos de gravidade e urgência, para evitar dano irreparável à vítima. (HANASHIRO, 2001, p. 38).

É importante ressaltar que a CIDH passou recentemente por reformas em seu regulamento, dentre elas, a aplicação de medidas cautelares. O movimento de reforma iniciou-se em 29 de junho de 2011, com a criação do Grupo de Trabalho Especial (GTE) pela Assembleia Geral da OEA. A Comissão Interamericana realizou análise da proposta do GTE e, sancionou a reforma mediante a Resolução 1/2013¹⁵, aprovada em 18 de março de 2013 e publicada em 19 de março de 2013. em fevereiro de 2013. O documento visou promover, entre outras coisas¹⁶, modificações nos procedimentos e práticas relacionados às medidas cautelares e solicitações de medidas provisórias à Corte Interamericana. “Sobre as medidas cautelares foram detalhados os parâmetros utilizados pela CIDH usados para determinar a urgência, gravidade e irreparabilidade, bem como as circunstâncias de solicitação das medidas provisórias à Corte IDH (quando for o caso)” (FERREIRA; LIMA, mimeo).

O Brasil, apesar de inicialmente apresentar algumas críticas, em novembro de 2012, manifestou posicionamento oficial favorável à reforma. Alguns outros países (como o Equador, que é porta voz de nações como a Venezuela, Bolívia e Nicarágua), ONGs ativistas no SIDH¹⁷ e acadêmicos, no entanto, pronunciaram-se contrariamente à reforma, acreditando que esta visa busca restringir suas competências da Comissão, em particular a capacidade desta em adotar medidas cautelares em casos graves e urgentes. Boaventura de Sousa Santos, por exemplo,

¹⁵ Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/Resoluci%C3%A3o1-2013port.pdf>. Acesso em 27 de janeiro de 2016.

¹⁶ Segundo Marrielle Maia Ferreira e Rodrigo Lima, “o documento apresenta modificações nos procedimentos e práticas relacionados às medidas cautelares, solicitações de medidas provisórias à Corte IDH, o sistema de petições, monitoramento de países e quanto à promoção da universalidade. Foram reformados os artigos 25, 28, 29, 30, 36, 37, 42, 44, 46, 59, 72, 76 e 79 do Regulamento da Comissão”.

¹⁷ Como a ONG Conectas, por exemplo. Vide: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/dossie-oea>. Acesso em 27 de janeiro de 2016

em 2012, lançou apelo público com o objetivo de bloquear a reforma no Sistema de Direitos Humanos da OEA. Segundo Santos,

Do que se sabe, todas as recomendações vão no sentido de limitar o poder da CIDH para interpelar os Estados em matéria de violação de direitos humanos. Por exemplo: dedicar mais recursos à promoção dos direitos humanos e menos à investigação de violações; encurtar de tal modo os prazos de investigação que tornam impossível uma análise cuidada; eliminar do relatório anual a referência a países cuja situação dos direitos humanos merece atenção especial; limitar a emissão e extensão de medidas cautelares; acabar com o relatório anual sobre a liberdade de expressão; impedir pronunciamentos sobre as violações que pairam como ameaças, mas ainda não foram concretizadas. (Santos, 2012).

2.1.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte Interamericana é o órgão jurisdicional que julga os casos de violação de direitos humanos no continente americano, interpretando e aplicando os direitos consagrados na Convenção Americana. Trata-se de tribunal internacional supranacional, capaz de condenar os Estados-partes na Convenção Americana por violação de direitos humanos (MAZZUOLI, 2010, p.889). Com sede em São José da Costa Rica, a Corte é composta por sete juízes nacionais dos Estados-partes da OEA, nomeados a título pessoal. Estes são eleitos por um prazo de seis anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez.

A Corte possui competência de caráter consultivo e contencioso. A consultiva prima por interpretar os dispositivos da Convenção Americana e de outros tratados de direitos humanos no âmbito dos Estados Americanos. A contenciosa visa a solução de controvérsias apresentadas à Corte no que tange a denúncias de violações de direitos humanos nos Estados-partes da Convenção Americana.

Segundo Piovesan, na esfera consultiva, qualquer membro da OEA (parte ou não da Convenção), pode requerer um parecer da Corte a respeito da interpretação do Tratado de São José ou de outro tratado sobre a proteção de direitos humanos nos Estados americanos. A Corte também pode emitir opinião a respeito da compatibilidade de preceitos das legislações domésticas dos Estados em relação a

outros instrumentos internacionais, realizando, desse modo, o chamado “controle da convencionalidade das leis” (PIOVESAN, 2013, p. 350).

Ainda, segundo a autora, por meio de sua jurisdição em matéria consultiva, a Corte tem realizado importantes contribuições conceituais no campo dos direitos humanos e contribuído para conferir maior uniformidade à interpretação de aspectos substanciais do Tratado de São José da Costa Rica e de outros tratados de direitos humanos. Dentre esses aspectos, pode-se citar “o alcance de sua competência consultiva, o sistema de reservas, as restrições à adoção da pena de morte, os limites ao direito de associação [...], a interpretação da Declaração Americana, as exceções ao esgotamento prévio dos recursos internos e a compatibilidade de leis internas em face da Convenção”(PIOVESAN, 2013, p. 351)

Pode-se citar, ainda, opiniões consultivas sobre os direitos humanos de crianças¹⁸; a respeito da interpretação do art. 55 do Tratado de São José da Costa Rica no tocante ao instituto do juiz *ad hoc* e à paridade de armas nas ações ante a Corte Interamericana¹⁹; sobre a incompatibilidade entre a Convenção Americana e a filiação obrigatória de jornalistas, exigida pela lei costa-riquenha n.4.420²⁰; a respeito da consideração do *habeas corpus* como garantia insuscetível de ser suspensa, mesmo em casos de emergência, em consideração ao art. 27 do Pacto de São José²¹, entre outras opiniões consultivas.

Na esfera contenciosa, as atribuições da Corte de julgar casos restringem-se somente aos Estados signatários da Convenção Americana que explicitamente se submetam à sua jurisdição contenciosa. Ademais, intera-se que apenas a Comissão e os Estados-partes podem apresentar casos à Corte. Diferentemente do sistema europeu de proteção aos direitos humanos, em que indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais podem protocolar petições à Corte Europeia, no sistema interamericano, apenas Estados-partes e a Comissão Interamericana têm acesso a essa garantia, excluído-se a legitimação de indivíduos, nos termos no art. 61 da Convenção Americana.

¹⁸ OC 17/02, de 28 de agosto de 2002.

¹⁹ OC 25/09, de 29 de setembro de 2009.

²⁰ OC 5/85, de 13 de novembro de 1985.

²¹ OC 8/87, de 30 de janeiro de 1987.

Apesar de indivíduos não poderem demandar diretamente à Corte, o direito de participação das vítimas ou de seus representantes durante o processo é garantido pelo Regulamento da Corte Interamericana de 2009 (MAZZUOLI, 2010, p. 891). Segundo o art. 25 do Regulamento, “depois de notificado o escrito de submissão do caso, conforme o artigo 39 deste Regulamento, as supostas vítimas ou seus representantes poderão apresentar de forma autônoma o seu escrito de petições, argumentos e provas e continuarão atuando dessa forma durante todo o processo”. Por meio dessa abertura legal é que grupos de ativismo jurídico transnacional participam dos processos na Corte, não como parte na ação, mas como auxiliadores na apresentação de provas e instigadores na condenação de Estados violadores de direitos humanos.

A competência contenciosa da Corte visa averiguar denúncias em que um Estado-parte violou direito protegido pela Convenção. Se de fato houver ocorrido violação, determinará a adoção de medidas que se façam necessárias à restauração do direito infringido ou, quando não possível essa restauração, o pagamento de uma justa compensação financeira à vítima ou a seus familiares. Segundo o art. 63,1, da Convenção Americana:

quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

As sentenças da Corte têm força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento. Estas também são definitivas e inapeláveis. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance de uma sentença, pode-se requerer à Corte que a interprete, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença²².

Para isso, como foi dito anteriormente, é necessário que o Estado reconheça a jurisdição da Corte, uma vez que esta é manifestada sob a forma de cláusula facultativa. Até novembro de 2016, dos vinte e cinco Estados que ratificaram a

²²Art. 67 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Convenção Americana de Direitos Humanos, vinte e dois reconhecem a jurisdição contenciosa da Corte²³.

Apesar de as sentenças da Corte serem vinculantes e obrigatórias, muitos Estados, na condição de demandados, simplesmente não cumprem parte das decisões das sentenças. Este é um dos grandes desafios enfrentados pelo sistema interamericano atualmente, o qual necessita de ser solucionado para que haja um maior respeito do sistema entre os países do continente e uma maior eficácia da proteção dos direitos humanos no âmbito americano.

Em referência ao tema, Antônio A. Cançado Trindade pondera que a Corte Interamericana, atualmente, possui uma especial preocupação em relação ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, de modo geral, cumprem com as reparações de cunho pecuniário, mas não fazem o mesmo em relação às indenizações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem à investigação efetiva dos feitos que originaram as violações e a identificação e a sanção dos responsáveis pela violação, imprescindíveis para colocar fim à impunidade e suas consequências negativas para o tecido social como um todo (TRINDADE; ROBLES, 2005, p. 337).

Ainda segundo Trindade, deveria existir no sistema interamericano um mecanismo de supervisão e execução das sentenças da corte, como ocorre no sistema europeu, pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Para ele, deveria existir no SIDH um órgão com função análoga, para prevenir o descaso dos Estados com as determinações das sentenças. Atualmente, dada a carência institucional do sistema interamericano nessa área específica, a Corte exerce a *motu proprio* a supervisão da execução de suas sentenças. Mas a supervisão da fiel execução das sentenças da Corte, segundo a Convenção Americana, é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados Partes (TRINDADE; ROBLES, 2005, p. 336-337).

Apesar dos desafios enfrentados no tocante ao cumprimento das decisões da Corte e da Comissão Interamericana, algumas delas são implementadas pelos

²³ Fonte: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm. Acesso em 24 de novembro de 2016.

Estados, como será comprovado mais a frente. Normas e políticas públicas, por exemplo, têm sido criadas no âmbito interno do Estado brasileiro devido à oportunidade de litigância e proposição de denúncias na Comissão Interamericana.

O sistema interamericano detém notável importância para a proteção dos direitos humanos na região, sobretudo em fomentar avanços no regime de proteção de direitos humanos e impedir retrocessos nessa matéria. No dizer de Flávia Piovesan, “sistema interamericano salvou e continua salvando muitas vidas; tem contribuído de forma decisiva para a consolidação do Estado de Direito e das democracias na região; tem combatido a impunidade; e tem assegurado às vítimas o direito à esperança de que a justiça seja feita os direitos humanos sejam respeitados” (PIOVESAN, 2013, p. 367-368).

2.2 O Brasil no contexto do sistema interamericano de direitos humanos

A República federativa do Brasil é membro fundador da OEA, uma vez que assinou seu tratado constitutivo, ou Carta de Bogotá, na data da criação da organização, em 30 de abril de 1948²⁴. A adesão brasileira à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de novembro de 1969, no entanto, se deu vinte e três anos depois, em 1992²⁵, devido ao regime militar instalado no país, de 1964 a 1985.

Com o fim da ditadura militar, o processo de redemocratização proporcionou ao Brasil a oportunidade de renovar suas credenciais em face da comunidade internacional. Objetivando apresentar uma nova imagem do país internacionalmente e livrar-se das máculas da ditadura militar, aderiu a diversos tratados de direitos humanos e adotou postura cooperativa em questões sensíveis.

Além disso, segundo Carlos Milani, a partir dos anos de 1990, novas questões internacionais, antes relegadas ao âmbito da *low politics*, ganham maior relevância e despontam nas discussões de política externa (MILANI, 2011, p. 40). Tal fato,

²⁴ Também são membros fundadores: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Fonte: http://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp. Acesso em 26 de novembro de 2016.

²⁵Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 27/92 de 1992.

certamente, influencia também a política externa brasileira. Nesse contexto, o país aderiu à Convenção Americana em 1992 e reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998²⁶²⁷.

Ainda de acordo com Milani, nos anos de 1990,

destacam-se, por exemplo, os temas ambientais, narcotráfico, redução da pobreza, direitos humanos etc. Muitas dessas questões foram discutidas nas conferências organizadas pela ONU ao longo da década de 1990 — Jomtien-90, Rio-92, Viena-93, Cairo-94, Beijing-95, Istambul-96 —, que incentivaram a internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas, mas também o fortalecimento de redes mais ou menos autônomas de organizações da sociedade civil (MILANI, 2011, p. 40).

O reconhecimento da competência jurisdicional da Corte Interamericana foi uma postura importante tomada pelo Brasil, uma vez que concedeu aos indivíduos sob sua jurisdição maior proteção de seus direitos humanos no contexto do SIDH. Esse ato possibilitou que a Corte viesse a conhecer as denúncias contra o Estado Brasileiro de casos ocorridos após a data da submissão do reconhecimento da competência contenciosa da Corte pelo país, regra que deriva do princípio da irretroatividade dos tratados, previsto no artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Existem exceções a esse preceito, no entanto. A jurisprudência da Corte tem entendido que o órgão tem competência para analisar violações continuadas que se iniciam antes da data de reconhecimento de sua jurisdição pelo Estado parte e que persistem depois dessa data. A Corte tem competência para conhecer violações continuadas sem que seja infringido o princípio da irretroatividade²⁸.

Desde a promulgação da Constituição Federal brasileira, de 1988, e em atenção ao princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações

²⁶ Originalmente, a adesão do Brasil ao Pacto de São José não reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana.

²⁷ O que se efetivou com a transmissão de Nota do Presidente da República ao Secretário-Geral da OEA, em 10 de dezembro de 1998.

²⁸ Exemplo da consolidação desse princípio está presente na sentença proferida pela Corte Interamericana no caso Garibaldi VS. Brasil, de 23 de setembro de 2009. Sentença: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/c5be67d768a9e6f774020ea22d4062d4.pdf>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

internacionais previsto pelo art. 4, inciso II, o Brasil ratificou diversos outros instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos, como:

a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (em 1989), a Convenção para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (em 1995), o Protocolo de São Salvador e o Protocolo da Convenção Americana de Direitos Humanos para Abolição da Pena de morte (em 1996) e a Convenção Interamericana para Eliminação de Toda Forma de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência (em 2001) (BERNARDES, 2011, p. 135).

Apesar desse novo posicionamento favorável ao regime regional (e internacional) dos direitos humanos, advindos no período posterior à ditadura militar, críticos observam que, o Brasil, na fase posterior à adesão aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, “resistiu a real integração ao regime internacional de direitos humanos, atribuindo pouca relevância ao contencioso supranacional” (BERNARDES, 2011, p. 141). O Estado brasileiro não responde de modo adequado às solicitações da Comissão Interamericana, descumpre prazos e responde petições que contém denúncias de violações graves a direitos humanos de modo genérico e em poucos parágrafos (CAVALLARO, 2002, 485-486).

A respeito dessa postura, Cançado Trindade comenta que, a despeito dos sensíveis avanços logrados no domínio da proteção dos direitos humanos nos últimos anos, ainda resta um longo caminho a percorrer. No Brasil, assim como a maioria dos países que tem ratificado os tratados de direitos humanos, “até o presente lamentavelmente ainda não parece haver se formado uma consciência da natureza e do amplo alcance das obrigações convencionais contraídas em matéria de proteção dos direitos humanos. Urge que um claro entendimento destas últimas se difunda, a começar pelas autoridades públicas” (TRINDADE, 2009, p. 32). Ainda, para o doutrinador, se houvesse uma clara compreensão em relação ao “amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de direitos humanos, muitas dúvidas e incertezas persistentes já teriam sido esclarecidas e superadas”(TRINDADE, 2009, p. 34).

2.2.1 Análise dos casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Nessa seção, será feita uma análise dos casos admitidos contra o Estado brasileiro entre 1969 e 2016 pela Comissão Interamericana. Objetivo da presente análise é observar os padrões de denúncia para que se compreenda, posteriormente, o papel dos grupos de ativismo jurídico transnacional no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos e os tipos de direitos por esses litigados.

Desde 1970, constam nos relatórios anuais da CIDH 94 casos admitidos contra o Brasil²⁹. Esses 94 casos admitidos, no entanto, representam uma pequena parcela do total de denúncias recebidas pela Comissão. A Comissão, por exemplo, recebeu contra o Brasil, apenas entre 1999 e 2015, 1018 denúncias³⁰. Esse fenômeno justifica-se pelo fato de que muitas petições ainda estão pendentes de estudo inicial pela Comissão (atualmente, existem 405 petições contra o Brasil nessa situação³¹), algumas são arquivadas³², outras são reunidas em um único caso (isso acontece quando solicitações com um mesmo objetivo podem ser analisadas conjuntamente) e algumas são declaradas inadmissíveis por faltar requisitos de admissibilidade ou elementos que caracterizem violações de direitos previstos na Convenção Americana³³. Outras justificativas também podem ser levantadas. Segundo Cecília Macdowell Santos, durante a ditadura, a Comissão Interamericana claramente ignorou a grande maioria das denúncias apresentadas contra o Brasil.

De 1969 e 1973, por exemplo, a CIDH recebeu, pelo menos, 77 petições contra o Brasil. Dentre essas, 20 foram aceitas como ‘casos concretos’. Todas, com exceção de uma, estão relacionadas com a prática de detenção arbitrária, ameaça de morte, tortura,

²⁹ Dados retirados do banco de dados da Comissão (<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>) e dos relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos humanos.

³⁰ Fonte: relatórios anuais e banco de dados da Comissão (<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>). Acesso em 29 de novembro de 2016.

³¹Fonte: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em 30 de novembro de 2016.

³² As situações de arquivamento de petições estão previstas no art. 42 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

³³Vide petição 544-03, de 2009, de Alberto Néstor Vizental vs.Brasil.

desaparecimento, assassinato perpetrado por agentes estatais contra dissidentes políticos do regime (SANTOS, 2007, p.37).

A respeito do número de denúncias, observa Santos que:

em 1969 e 1970, por exemplo, a CIDH recebeu 40 denúncias contra o Brasil e o país ocupou o segundo lugar em número de petições na região. Em 1999 e 2000, o número de denúncias apresentadas contra o Brasil diminui (35). Em 1999, o país ficou em décimo em número de denúncias e 46 casos contra o Brasil ainda estavam pendentes na CIDH. Entre 2001 e 2006, houve um aumento gradual no número de denúncias apresentadas contra o Brasil. Em 2006, esse número quase dobrou (66) se comparado ao quadro existente entre 1999 e 2000 e o país atingiu a sétima posição dentro da região (SANTOS, 2007, p.37).

Desde 2007, o número de casos protocolados cresceu mais ainda. Segundo os relatórios anuais da Comissão, entre 2007 e 2015, o órgão recebeu 746 denúncias contra o Brasil. Vale também pontuar que o número de denúncias contra o Brasil cresceu nos últimos anos, com exceção de uma queda brusca de casos admitidos entre 2013 e 2016, segundo o banco de dados da Comissão.

Uma análise que pode ser realizada quanto aos casos admitidos na Comissão é quanto ao tipo de direito infringido. Para tanto, enquadrou-se os casos em 10 tipos diferentes de violação, em uma releitura da classificação realizada por Piovesan (2013), uma vez que incluiu-se novos tipos em face do período analisado: a) detenção arbitrária, tortura e assassinato cometidos durante o regime autoritário militar; b) violação dos direitos dos povos indígenas; c) violência rural; d) violência e detenção arbitrária policial; e) violação dos direitos de crianças e adolescentes; f) violência contra a mulher; g) discriminação racial; h) violência contra defensores de direitos humanos, jornalistas e líderes políticos; i) violação de garantias judiciais; j) outros.

É importante mencionar, no entanto, que mesmo que um determinado caso tenha sido admitido na Comissão, muitas vezes este não está disponível para análise pública no site da organização. Dessa forma, os casos abaixo analisados referem-se apenas às denúncias admitidas e publicadas no banco de dados do CIDH.

a) Detenção arbitrária, tortura e assassinato cometidos durante o regime autoritário militar:

Do total de casos admitidos, e levando-se em conta os relatórios de admissibilidade da Comissão em que se tem acesso, pode-se constatar que 4 pertencem a essa primeira categoria. Duas ações foram protocoladas ante a Comissão Interamericana no período de 1970 a 1974 (caso 1683 e 16840), o caso Julia Gomes Lund e outros vs Brasil (Caso 1552) foi encaminhado à Comissão em 1997, e o caso Vladimir Herzog vs Brasil (informe No. 80/12, petição P-859-09) foi protocolado em 2009.

É importante mencionar que nos relatórios de admissibilidade dos casos do período de 1970 a 1974 não constam o nome dos peticionários. Os dois últimos casos mais recentes, no entanto, tiveram a participação de ONGs como denunciantes.

Entre 1969 a 1973 a Comissão Interamericana recebeu ao menos 77 petições contra o Brasil, das quais apenas 20 foram aceitas como casos concretos, fato que revela que a CIDH ignorava a maioria das denúncias relativas ao país. (BERNARDI, mimeo) Desses casos concretos, os relatórios anuais da Comissão de 1970 a 1975 fazem referência expressa a apenas 16 casos, todos relativos a práticas de repressão e violência por órgãos do Estado principalmente a líderes da Igreja Católica, líderes sindicais, estudantes e profissionais que se opuseram e enfrentaram o regime militar”(Piovesan, 2013, p. 417)

No período de 1976 a 1980, manteve-se o padrão de ignorar-se muitas denúncias com argumentos como falta de consistência documental do caso ou não preenchimento de requisitos formais. De modo ainda mais grave, em seus relatórios anuais, a Comissão sequer mencionou o recebimento de denúncias contra o Brasil (BERNARDI, mimeo).

Apenas em dois casos excepcionais, de número 1683 e 1684, a CIDH considerou o Estado brasileiro culpado pelas violações relatadas. O primeiro caso, que teve importante repercussão na Comissão, referia-se à prisão arbitrária, tortura e homicídio de Olavo Hanssen, líder sindical, em maio de 1970. O segundo, sobre o

assassinato do Padre Henrique Pereira Neto e outros casos de tortura de prisioneiros políticos.

Dos 14 outros casos aceitos como casos concretos, dois foram considerados inadmissíveis (casos 1740 e 1746), cinco foram arquivados (casos 1700, 1697, 1772, 1789 e 1841) e os restantes sete casos “não tiveram qualquer tipo de análise conclusiva, o que muito provavelmente deve ter redundado no seu arquivamento maciço, já que depois do relatório anual de 1975 da CIDH não são feitas quaisquer referências ou menções ao seu andamento” (BERNARDI, mimeo).

A respeito dos 2 casos declarados inadmissíveis, no caso 1740, a CIDH decidiu rejeitar a denúncia devido à falta de informações e à existência de um processo então pendente na justiça brasileira. No caso 1746, por sua vez, a Comissão Interamericana entendeu que não houve desrespeito aos direitos humanos. Em relação aos 5 casos arquivados,

no caso 1700, relativo à detenção arbitrária de um casal de físicos supostamente envolvidos com a VPR (Vanguarda Popular Revolucionária) e ALN (Ação Libertadora Nacional), a CIDH considerou que os recursos internos ainda não haviam sido esgotados (cf. CIDH, 1972). Por sua vez, no caso 1697, sobre a detenção arbitrária de três advogados na cidade do Rio de Janeiro, a CIDH simplesmente decidiu arquivar a denúncia sem prejuízo de seu mérito (cf. CIDH, 1973). Por fim, no caso 1772, referente a inúmeros casos de detenções arbitrárias e torturas contra presos políticos, a decisão tomada em 1974 foi a de acumulá-lo, na qualidade de antecedente, com o caso 1684, encerrado no ano anterior (cf. CIDH, 1975). Frente à petição 1789, relativa à detenção de Paulo Stuart Wright, dada a falta de respostas do governo brasileiro e o fato de que os reclamantes não haviam enviado os dados necessários para examinar o esgotamento dos recursos internos, a CIDH decidiu arquivá-lo (cf. CIDH, 1976), o que ocorreria também com o caso 1841, uma vez que, segundo o governo brasileiro, a vítima em questão, Sra. Maria Mascellani já havia sido libertada (*ibidem*) (BERNARDI, mimeo).

Algumas razões podem ser citadas para justificar o comportamento da Comissão Interamericana em se omitir em muitos casos denunciados contra o governo ditatorial brasileiro da época. Uma delas é que o contexto político internacional do momento, principalmente a agenda anticomunista norte-americana, não favoreceu a atuação da Comissão. “O embaixador dos Estados Unidos seguiu a diretriz do governo Nixon de bloquear as críticas ao Brasil, importante aliado

geopolítico, o que sepultou de vez qualquer possibilidade de que a Assembleia Geral levasse em consideração as conclusões da CIDH" (BERNARDI, mimeo). Além disso, pode-se citar que o comportamento brasileiro ante à Comissão Interamericana contribuia para bloquear a livre atuação do orgão frente às denúncias contra o Brasil. O governo brasileiro, por exemplo, pressionou diretamente o Secretário-Geral da OEA para que os casos de número 1683 e 1684 não fossem publicados e pediu ainda o afastamento do secretário executivo da CIDH, Luis Reque (CNV, 2014, p. 210)³⁴.

Apesar da postura de negligência da CIDH na maior parte do período, o trabalho da Comissão nos casos 1683 e 1684 tanto fortaleceu as campanhas de denúncia realizadas no exterior contra o regime militar brasileiro quanto produziu um efeito de aprendizado para a Comissão e para os ativistas de outros países, que passaram a vislumbrar no sistema interamericano um espaço de denúncias e de *shaming* internacional contra governos autoritários (BERNARDI, mimeo).

b) **Violação dos direitos dos povos indígenas**

Encontram-se registrados 5 casos a respeito desse tipo de violação: caso nº 7615 (Índios Yanomami vs Brasil), de 1980; caso nº 11745 (16 indígenas Yanomami vs Brasil), de 1997; informe nº 80/06 (Membros da comunidade indígena de Ananas e outros vs Brasil), de 2002; informe nº 98/09 (Povo indígena Xucuru vs Brasil), de 2002; informe nº 125/10 (Povos indígenas da Raposa Serra do Sol vs Brasil), de 2004.

Em todos eles, denuncia-se a negligência e omissão do governo brasileiro em coibir violações contra os povos indígenas. Os denunciantes são ou organizações não governamentais, como CEJIL (*Center for Justice and International Law*) e *Human Rights Watch*, outras organizações em parceria com organizações não governamentais, ou indivíduos líderes de organizações não governamentais e organizações de pesquisa sem fins lucrativos.

³⁴ Segundo informe da Comissão Nacional da Verdade, "o representante permanente do Brasil na OEA, o embaixador Paulo Padilha Vidal, foi instruído a manifestar ao secretário-geral da organização, o diplomata argentino Alejandro Orfila, que o Brasil não aceitaria a publicação de nenhum fato relacionado com os casos 1.683 e 1.684, e que era desejo do governo brasileiro o arquivamento do dossiê sobre o Brasil. Além disso, houve também instruções no sentido de solicitar ao secretário-geral da OEA o afastamento para outras funções do sr. Luis Reque, secretário executivo da CIDH" (CNV, 2014, p. 210).

Algumas observações a respeito desses casos merecem destaque. Na maior parte das denúncias consta a presença de ONGs como denunciantes (em 4 dos 5 casos). No caso em que não há nome de ONG como denunciante (nº 7615 - Índios Yanomami vs Brasil), os denunciantes são diretores e presidentes de organizações não governamentais, o que leva a considerar-se que em 100% desses casos envolvendo violação dos direitos dos povos indígenas, ONGs participaram do processo de confecção das denúncias.

Cabe também ressaltar que na maioria dos casos (4 dos 5) há a participação de ONGs internacionais nas denúncias, como a CEJIL, a *Human Rights Watch*, a *Rainforest Foundation EUA*, e *Survival International*. ONGs internacionais atuaram mais vezes nos casos do que as nacionais, merecendo destaque a CEJIL, que foi denunciante em 2 dos 5 casos. As ONGs nacionais atuaram em 3 dos 5 casos, destacando-se o papel do Conselho Indígena de Roraima (CIR) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Nesses 3 casos houve a participação de organizações não governamentais especializadas na proteção de povos indígenas. Em nenhum dos 5 casos denunciados, no entanto, teve como denunciante indivíduo ou grupo de indivíduos indígenas.

c) Violência rural

Dos casos estudados, constatou-se que 20 envolvem situação de violência rural. São os casos de número 11287, 11289, 11405, 11495, 11556, 11820, 11517, 12066, 12200, 12310, 12353, 12478, 12332, 641-03, 1290-04, 1236-06, informe 09/12, informe 94/09, informe 96/09 e informe 70/12,

Cabe observar que 18 dos 20 casos foram encaminhados à Comissão Interamericana por ONGs internacionais e nacionais, como a *Human Rights Watch/Americas*, a CEJIL, a Justiça Global, a Comissão Pastoral da Terra e a Rede Nacional de Advogados Populares. Apenas no caso de informe n. 09/12 (Armando Lerco e Roulard Alain vs Brasil) os peticionários são apenas indivíduos, sendo os próprios Armando Lerco e Roulard Alain.

Essas denúncias envolvem situações como violação da propriedade privada, violação do devido processo legal, tortura e/ou tratamento desumano e degradante, execução e detenção arbitrária. Nas decisões de mérito desses casos, a Comissão,

além de reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro nas violações, recomendou ao país maior atenção às investigações dos delitos, indenização das vítimas e suas famílias, “além de ressaltar a importância da busca de mecanismos pacíficos de solução para o problema de terra e de medidas visando maior eficiência na atuação das forças policiais e do Judiciário” (REIS, 2012, p. 117-118).

Segundo Rossana Reis, a atuação da rede transnacional de direitos humanos no SIDH “contribuiu para sustentar o movimento de luta pela reforma agrária dentro do Brasil, ainda que mais estudos sejam necessários para verificar os seus efeitos práticos sobre o nível de violações de direitos humanos”. No entanto, a estrutura da organização política brasileira contribui para que a impunidade e a não repressão do uso da violência não acabem. “Os ruralistas são bastante organizados no Poder Legislativo brasileiro, o que impede que algumas medidas que poderiam ajudar ao combate de graves violações de direitos humanos no campo sejam adotadas” (REIS, 2012, p. 118-119).

d) Violência e detenção arbitrária policial

Dos casos apreciados, 35 correspondem a situações de violência e detenção arbitrária policial ocorridas no Brasil e admitidas pela Comissão Interamericana. Ou seja, a grande maioria das denúncias protocoladas contra o Estado brasileiro são referentes a esse tipo de violação dos direitos humanos.

Destaca-se também o fato de que, na maioria desses casos, os atos foram deixados impunes e sem qualquer resposta pelas autoridades brasileiras. Os petionários denunciam o abuso de poder por policiais, o que resulta no assassinato de vítimas inocentes. “O descaso da Justiça do Estado do Brasil em apurar e julgar adequadamente os crimes cometidos por policiais militares contra civis fere o disposto nos arts. 8º, (1) e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os arts. XVIII e XXIV, da Declaração Americana dos Direitos do Homem” (PIOVESAN, 2013, p.426).

O perfil dos petionários é diverso. Segundo os dados que se tem acesso, a maioria das denúncias foram encaminhadas por ONGs (24 dos 35 casos), sozinhas ou com outras organizações e indivíduos; 8 petições foram encaminhadas por autores diversos como defensorias públicas, organizações estatais e indivíduos; e

em 3 petições não consta o nome dos peticionários. As ONGs que se destacaram como denunciantes nessa modalidade de violação foram a *Human Rights Watch/Americas*, CEJIL, Projeto Legal, Justiça Global, e Centro Santos Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo.

A título de ilustração, os casos denunciados por outros peticionários que não ONGs são, por exemplo, o de petição n. 1113-06, pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos de SP; o de informe n. 6/10 , por Defensores Públicos do estado do Rio de Janeiro; e o de informe n. 62/09, pelos indivíduos Amparo Dionara dos Anjos, Augusta Tomázia Inácia e Elcio Pacheco.

e) **Violação dos direitos de crianças e adolescentes**

Pode-se identificar 5 casos admitidos pela CIDH sobre violação dos direitos de crianças e adolescentes. São estes: n. 12242, n.12.426 e 12.427 (são um só caso), informe n. 39/02, informe n. 40/07 e informe n. 41/07. Em 4 dos 5 casos, os denunciantes são Organizações não governamentais, como a Justiça Global, CEJIL, Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini, Projeto Legal e Associação de MÃes e Amigos de Adolescentes e Crianças de Riscos, trabalhando sozinhas ou acompanhadas de outras organizações ou pessoas. Apenas o caso de informe 40/07 não tem por peticionários ONGs, mas sim defensores públicos.

Na maioria dos casos, os tipos de violação contra os direitos de crianças e adolescentes envolvem violência de menores infratores em estabelecimentos sócioeducativos por policiais militares. A grande excessão é o caso dos Meninos Emasculados do Maranhão vs. Brasil (n.12.426 e 12.427), em que houve tortura e assassinato em série de meninos por homem com sérios problemas mentais. Apesar do Brasil ter legislação consideravelmente evoluída a respeito da proteção de crianças e adolescentes, inclusive para os menores infratores (Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n. 8.069), o Estado, na prática, ainda permite que violações graves contra esses indivíduos ocorram em seu território.

No entendimento do SIDH, expresso pelo voto de Antônio Augusto Cançado Trindade (no pedido da Comissão à Corte Interamericana de aplicação de medida cautelar no caso “Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do

Tatuapé da FEBEM versus Brasil" - caso)³⁵ , crianças e adolescentes, assim como todo ser humano, "independentemente da situação e das circunstâncias em que se encontra, tem direito à dignidade. Este princípio fundamental encontra-se invocado em distintos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos³⁶"

Ainda de acordo com o mesmo voto, a jurisprudência da Corte Interamericana

tem recordado que o Estado, como responsável pelos estabelecimentos de detenção, é o garante dos direitos dos detidos, que se encontram sujeitos a sua custódia . O Estado tem, assim, o dever inelutável de proteção *erga omnes*, inclusive nas relações interindividuais, de todos os que se encontram sob sua custódia. A Corte Interamericana tem advertido, a respeito, que "toda pessoa privada de liberdade tem direito a viver em condições de detenção compatíveis com sua dignidade pessoal e o Estado deve garantir-lhe o direito à vida e à integridade pessoal" . Sendo assim, - agregou a Corte, - o poder do Estado de manter a ordem pública "não é ilimitado", porquanto "tem o dever, em todo momento, de aplicar procedimentos conformes ao Direito e respeitosos dos direitos fundamentais, a todo indivíduo que se encontre sob sua jurisdição.

Esse entendimento coaduna com as atuais diretrizes internacionais de que referem-se à proteção do Estado à crianças e adolescentes. As Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad) apresentam medidas para proporcionar o bem-estar dos jovens e, desse modo, diminuir os índices de criminalidade juvenil. As regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, por sua vez, "ressaltam a necessidade de se privar a liberdade de um jovem apenas em último caso, e enfatiza que a ele deve ser dispensado um tratamento diferente daquele destinado aos adultos, dada a sua alta vulnerabilidade" (QUEIROZ, 2007, p.257).

f) Violência contra a mulher

Do total de casos admitidos, 4 representam situações de violência contra a mulher. Segundo Piovesan, ao tratar desse tipo de violação, reflete que:

Trata-se da violência baseada no gênero, capaz de causar morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, seja na

³⁵ Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/medidas/votos/febem_vse_02_cancado.doc. Acesso em 26 de janeiro de 2017.

³⁶ E.g., os preâmbulos da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989; da Declaração dos Direitos da Criança de 1959; do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador, de 1988), entre outros.

esfera pública, seja na esfera privada. Reconhece-se, assim, que o domínio do privado não é mais indevassável quando ocorre violação a direitos humanos. Embora esse padrão específico de violência seja distinto dos demais padrões até então examinados — em que os próprios agentes estatais atuam como agentes perpetradores na esfera pública —, os casos se assemelham aos demais casos na medida em que, do mesmo modo, requerem o combate à impunidade, acentuando o dever do Estado de investigar, processar e punir os agentes responsáveis (PIOVESAN, 2013, p. 434).

O caso mais conhecido de violência contra a mulher é o Maria da Penha Maia Fernandes, de n. 12051, que tem por petionários além da própria vítima, a CEJIL e o CLADEM (Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher). Além desse, tem-se também os casos n. 12263, n. 1279-04 e informe n. 93/09. Em todos estes, os petionários são ONGs de direitos humanos, destacando-se o papel da organização Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

O histórico da mobilização em favor da proteção dos direitos da mulher por ativistas (em âmbito nacional e internacional) e suas estratégias de atuação serão detalhadamente estudados no próximo capítulo, durante a discussão do caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil.

g) Discriminação racial

Identificam-se apenas 2 casos enquadrados nesse tipo de violação: o caso n. 12001 (Simone André Diniz vs Brasil) e o de informe n. 84/06 (Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira vs Brasil). No primeiro, a vítima não pode concorrer a uma vaga de emprego como empregada doméstica por ser negra. Simone, ao informar sua cor de pele, foi-lhe dito que ela “não cumpria os requisitos para o trabalho”, pela encarregada da contratação. No segundo, de acordo com o informe de admissibilidade do caso, a empresa NIPOMED - Planos de Saúde informou que estava recrutando candidatos para o cargo de representante de vendas. Sra. Neusa Sra. e Gisele, ambas negras, foram ao escritório da empresa em resposta ao anúncio. Então,

Pela manhã elas foram informadas de que as vagas já tinham sido preenchidas e, no mesmo dia, à tarde uma amiga, que é branca, foi no mesmo local a busca do emprego. Ela foi recebida com um formulário a ser preenchido e posteriormente encaminhada para uma entrevista em que, inclusive, foi questionada se não tinha

conhecimento de outras pessoas com suas mesmas características para indicar e foi contratada.

Os dois casos tiveram a participação de ONGs como denunciantes. No primeiro caso, a CEJIL protocolou, tendo como co-peticionária a Subcomissão de Negros da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB / SP). O segundo, por sua vez, foi protocolado apenas pela ONG Instituto da Mulher Negra.

Observa-se que o número de denúncias é muito baixo frente à importância que a temática tem no Brasil. Tal situação é justificável pelo fato de que as organizações de combate à discriminação usarem táticas diversas para coibirem a prática de violação de direitos dos negros no Brasil, não tendo por foco principal a litigância na CIDH.

O movimento negro dialoga com o Estado e a sociedade por meio múltiplas modalidades de protesto e mobilização. Segundo Domingues, a trajetória desse movimento vem se caracterizando pelo dinamismo e pela elaboração de diversas estratégias de luta a favor da integração do negro e erradicação do racismo na sociedade brasileira. As estratégias principais dessas ONGs são manifestações públicas, denúncias via imprensa local, formação de comitês de base, fortalecimento do movimento nacional, dentre outras (DOMINGUES, 2007, p.118) . Além disso, segundo Maciel, uma variedade de formas de mobilização judicial e extrajudicial é utilizada por alguns grupos de defesa de direitos no Brasil (entre estes, as organizações pela defesa dos direitos dos negros). Estes

declararam combinar táticas de litigação (representações oferecidas a órgãos do estado ou ações judiciais diretas), lobby legislativo, engajamento em programas estatais de defesa de direitos, com a produção e disseminação de conhecimento e engajamento no debate jurídico, prestação de serviços jurídicos (assessoria jurídica, acompanhamento de casos), mobilização comunitária campanhas públicas de denúncia. (MACIEL, 2015, p.15)

Observa ainda a autora que a formação de grupos especializados na defesa de direitos de negros não só tem sido mais discreta como também mais tardia, tendo surgido praticamente nas duas últimas décadas. Grupos criados com o apoio da Fundação Ford, no final da década de 1980, encabeçaram atividades de prestação de serviços jurídicos a cidadãos negros. São os casos do Geledés (Instituto da

Mulher Negra, de 1988) e do CEERT (Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade, de 1990). Soma-se a esse movimento o surgimento recente (todos depois dos anos 2000) de grupos fundados por advogados, como a Associação Nacional de Advogados Afro-Descendentes, Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), Instituto Luiz Gama São Paulo e a Rede Nacional de Advogados e Operadores do Direito contra o Racismo e a Desigualdade Racial (formada em 2012) (MACIEL, 2015, p14).

h) Violência contra defensores de direitos humanos, jornalistas e líderes políticos

No presente estudo, resolveu-se unir a violência contra defensores de direitos humanos, jornalistas e líderes políticos em um só tópico, pois todos estes caracterizam-se por serem defensores de uma bandeira específica ou protegerem, por meio de seu ofício, um grupo de pessoas ou de direitos específico. Dentro de “líderes políticos”, enquadram-se, também, os líderes sindicais.

São 8 os casos classificados nessa categoria, o de n. 12058 (Gilson Nogueira de Carvalho); informe n. 73/03 (Aristeu Guida da Silva vs Brasil); n. 12-308 (Manoel Leal de Oliveira vs Brasil); informe n. 128/10 (Rosa Hernandes Sundermann e José Luis Sundermann vs Brasil); n. 1294-05 (Mário de Almeida Coelho e Filho e Família vs Brasil); informe n. 80/12 (Vladimir Herzog vs Brasil); n. 19/07 (Ariomar Oliveira Rocha, Ademir Federicci e Natur de Assis Filho vs Brasil); e Informe n. 63/15 (Reinaldo Coutinho da Silva e Luiz Otávio Monteiro vs. Brasil).

Em 6 dos 8 casos, ONGs são peticionárias, com a Sociedade Interamericana de Imprensa, a CEJIL, Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), Holocausto Projeto de Direitos Humanos (HHRP), Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FIDDH), entre outras. Em 2 dos 8 (o caso de informe n. 128/10 e o de n. 19/07), constata-se apenas indivíduos como denunciantes.

Destaca-se, neste item, o emblemático caso Gilson Nogueira Carvalho vs. Brasil, de n. 12058. Gilson era um defensor de direitos humanos, advogado do Centro de Direitos Humanos e Memória Popular de Natal, e foi assassinado por um grupo de extermínio, em 1996. Segundo o informativo do caso, o advogado tinha destacada atuação em defesa das vítimas de violência policial na região. O caso chegou a ser encaminhado para a Corte Interamericana, mas este lá foi arquivado.

i) Violação de garantias judiciais

Os casos do presente tópico têm em comum o fato de os agentes violadores serem o judiciário brasileiro ou o Estado, por não concederem as garantias judiciais e as proteções judiciais garantidas pelo ordenamento jurídico nacional. Muitas vezes, essa violação é devido à retardos injustificados do processo e retardos no pagamento de indenizações e precatórios ordenados por sentenças transitadas em julgado.

São 4 os casos que envolvem violação de garantias judiciais. O caso de informe n. 173/11 (Alejandro Daniel Esteve e filhos vs Brasil); informe n. 144/11 (Pedro Stábile Neto e outros funcionários do município de Santo André vs Brasil); informe n. 78/12 (José Laurindo Soares vs Brasil); e informe n. 37/07 (Henrique José Trindade e Juvenal Ferreira Trindade vs Brasil). Na maioria dos casos não há a presença de ONGs como denunciantes, sendo que os peticionários são os advogados das partes, exceto o caso n. 37/07, que foi protocolado pela CEJIL e pela Comissão Pastoral da Terra.

É um fenômeno interessante o fato de na maioria desses casos os peticionários serem advogados. Isso pode ser justificado em razão da ampliação do conhecimento, no setor jurídico, do regime regional de direitos humanos, promovido tanto pelo próprio SIDH (com as visitas ao país e julgamentos itinerantes) como também pelas ONGs que buscam divulgar e fomentar a advocacia em direitos humanos. Um exemplo é a atuação do Instituto pro Bono em parceria com a Conectas (Associação Conectas Direitos Humanos).

O Instituto instalou modelo de assistência jurídica voluntária voltada principalmente para organizações da sociedade civil, tendo como parceiro o *Public Counsel de Los Angeles*: o maior escritório norte-americano de advocacia pro Bono. Mobiliza advogados voluntários, escritórios privados e estudantes de direito para consultoria a organizações da sociedade civil, advogados de movimentos sociais e proposição de ações de interesse público a favor de grupos vulneráveis, nas áreas de promoção dos direitos das crianças dos adolescentes, mulheres, afro-descendentes, pessoas com necessidades especiais, meio ambiente (MACIEL, 2015, p. 17).

Além disso, a capacitação legal de lideranças comunitárias e formação de uma nova geração de advogados originários do ativismo nos movimentos sociais constitui

outra tática judicial adotada por grupos de defesa de direitos no Brasil. A Themis, por exemplo, “promoveu o programa Promotoras Legais Populares, que estimulou a formação de serviços jurídicos de defesa de direitos da mulher em grupos originados do movimento eclesial de base, nos anos 1970”. A RENAP (Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares), no mesmo sentido, “lidera nacionalmente a qualificação de advogados para a defesa de interesses coletivos, e ativistas de segunda geração do MST tornaram-se advogados, como Juvelino Strozacke, fundador da RENAP, e Darci Fripo, fundador da Terra de Direitos” (MACIEL, 2015, p. 17). Tais ações promovem e divulgam o sistema de denúncias e petições individuais na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

j) Outros

Este item contém outros tipos de casos que não se encaixam nas seções anteriores. Esses têm natureza diversa e, na maioria das vezes, não compartilham semelhanças entre seus tipos de violação. São 7 os casos enquadrados aqui: informe n. 145/11, que trata a respeito de omissão de serviços administrativos do governo; informe n. 79/12, sobre violação do direito à saúde; informe n. 71/12, em que moradores de um conjunto habitacional foram lesados ao terem suas casas contruídas em região tóxica e ilícita, ato autorizado por órgão estatal; informe n. 83/06, sobre violação do direito à propriedade e à terra de uma comunidade quilombola; informe n. 07/10, sobre restrição do direito à licença maternidade; informe n. 38/02, que trata do conhecido caso Damião Ximenes Lopes vs Brasil, em que ocorreu tortura e tratamento desumano e degradante; e informe 11/16, único caso admitido em 2016, que trata da negação do Estado de oferecer à vítima cirurgia de mudança de sexo pelo SUS. Registra-se que 4 dos 7 casos foram encaminhados por indivíduos apenas, e os outros 3 por organizações não governamentais (em parceria ou não com outros petionários).

2.3 O ativismo das organizações não governamentais no Brasil e a mobilização do direito no SIDH: um panorama.

De acordo com a análise dos dados apresentados na seção anterior e considerando os casos em que se informa a identidade dos peticionários, pode-se constatar que dos casos submetidos contra o Brasil, admitidos e disponibilizados para o público pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 78% têm como peticionários ONGs³⁷ e 19% indivíduos (vítimas, parentes de vítimas, advogados, defensores públicos e outros). Outros tipos de grupos de ativismo (como conselhos estaduais de direitos humanos, escritórios de defensoria pública, entre outros) representam apenas 3% do total de petições. Pode-se observar, também, que na maioria dos casos as ONGs manifestam interesse em denunciar em conjunto com outras ONGs, organizações e indivíduos. Apenas 33,3% das demandas movidas por ONGs foram protocoladas por uma única organização não governamental, sem a participação de outros atores.

É importante enfatizar, no entanto, que o número de casos que possuem ONGs como peticionárias é maior do que 78%. Em algumas situações, indivíduos ou outras organizações submetem uma demanda sozinhos e, após algum tempo, ONGs pedem para participar como co-peticionárias da ação, principalmente nos casos em que a violação representa uma ameaça aos direitos humanos a nível social. Um exemplo disso é o caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, no qual a peticionaria inicial é apenas a irmã de Damião e, posteriormente, a ONG Justiça Global também entrou como demandante. Os dados apresentados no último parágrafo correspondem a uma análise dos relatórios de admissibilidade disponibilizados pela Comissão Interamericana. Para avaliar em quais os casos ONGs ingressaram posteriormente como peticionárias, é necessário um exame mais detalhado em todos os documentos que envolvem todos os casos admitidos pela CIDH contra o Brasil.

³⁷ Para efeitos desse trabalho, considero ONGs como organizações sem fins lucrativos, devidamente registradas, e que não são órgão, agencia ou instituição estatal.

Tento em vista esse número expressivo de demandas das ONGs no SIDH, pretende-se, nessa sessão, analisar o ativismo jurídico transnacional em relação ao Brasil sob uma perspectiva da atuação de ONGs de direitos humanos.

A maior parte das petições tem por peticionários ONGs internacionais de direitos humanos em parceria com ONGs locais, podendo ter como co-peticionários as vítimas, seus familiares, ou outros movimentos sociais. São exemplos de organizações não governamentais internacionais de grande atuação nos casos brasileiros a CEJIL (*Center for Justice and International Law*), a CLADEM (Comitê latino-americano e caribenho para defesa dos direitos das mulheres), a *Human Rights Watch* e a Sociedade Interamericana de Imprensa. Entre as ONGs locais, por sua vez, que também exercem esse papel, destacam-se a Justiça Global que, “apesar de seus membros advirem e trabalharem no Brasil e nos Estados Unidos, a Justiça Global pode ser classificada como uma organização nacional. Ela possui sede apenas no Brasil e advoga em nome dos direitos humanos de indivíduos e grupos dentro e pelo Brasil” (SANTOS, 2007, p. 39); a MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos); a GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares); GTNM/RJ (Grupo Tortura Nunca Mais); Associação Conectas Direitos Humanos; a Projeto Legal; Themis-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; CFMDP/SP (Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo); Geledés - Instituto da Mulher Negra, dentre outros. Cabe ressaltar que a ONG local que mais submeteu petições foi a Justiça Global. As outras foram peticionárias em poucos casos, normalmente em parceria com outras ONGs.

A respeito do tipo de demanda preferido por cada organização, pode-se observar que a maioria é disposta a denunciar tipos variados de violações de direitos humanos. Algumas, no entanto, atuam apenas em casos de natureza específica, como é o caso da ONG Themis, que opera em favor da proteção dos direitos da mulher, e a Sociedade Interamericana de Imprensa, que atua pela proteção de jornalistas e pela liberdade de imprensa.

Cabe também ressaltar que algumas organizações foram criadas com o foco em proteger um direito específico, mas que com o passar do tempo foram atuando em demandas diversas. Um exemplo é a GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares), que foi fundado por advogados inicialmente vinculados

à defesa de presos políticos “para desenvolver atividades de educação popular e de prestar assessoria jurídica a grupos e movimentos envolvidos nas ocupações urbanas, ocorridas em Recife, nos anos 1980”(MACEIL, 2015, p. 12)

Muitas ONGs brasileiras e sul-americanas de direitos humanos, a exemplo da Conectas Direitos Humanos (VIEIRA; ALMEIDA, 2011), surgiram após a queda dos regimes autoritários na região. As democracias recém surgidas não traziam, de imediato, respostas para algumas longevas práticas de violação de direitos humanos, como a falta de acesso básico à saúde e à educação. Além disso, essas ONGs defendiam a necessidade de inovar as pautas de atuação, abrangendo novos temas, como a violação de direitos humanos por empresas, por exemplo.

Dentre os novos desafios surgidos, pode-se enumerar questionamentos como:

Como favorecer a formação de novas solidariedades entre organizações ao redor do mundo? Como facilitar que experiências no combate a violações de direitos humanos num país pudessem inspirar militantes em outros países com problemas semelhantes? De que maneira aumentar a autonomia das organizações para que pudessem contribuir para um discurso efetivamente cosmopolita de direitos humanos? (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 187).

Segundo Eloísa Machado de Almeida, o estágio atual de desenvolvimento da advocacia de direitos humanos no país foi fortemente influenciado por pelo menos três elementos principais: 1) o legado da advocacia de setores de vanguarda (liberais/católicos/esquerda), “que começaram a se formar na luta pelo abolicionismo e atuaram de maneira contundente na proteção de direitos civis e políticos no contexto de regimes autoritários (1937-1945; 1964-1985), bem como tiveram protagonismo nas lutas por direitos trabalhistas no decorrer do século passado”; 2) o “processo constituinte ocorrido no final da transição para a democracia, que culminou com a adoção da Constituição de 1988, marcada por uma generosa carta de direitos”; 3) “o processo de globalização e internacionalização com a expansão de um discurso mais cosmopolita sobre direitos e sustentabilidade” (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 188).

Em relação ao primeiro elemento, advogados utilizaram o sistema jurídico como meio de mudança social e proteção de direitos. Essa fase vai de 1850 até

1988. O início desse período envolveu movimentos em favor da abolição da escravatura, em que redes de advogados e outras organizações forjavam estratégias jurídicas para libertar escravos africanos trazidos ilegalmente ao Brasil (sendo o tráfico destes proibido desde a Lei Eusébio de Queirós, de 1831) e os que já tinham direito a liberdade a partir da Lei do Ventre Livre, de 1871, e da Lei dos Sexagenários, de 1885.

Outro momento de defesa de direitos humanos pela advocacia estratégica, e que influenciou a atuação de ONGs atuais, foi a luta pela garantia de direitos civis e políticos por aqueles que se opunham ao Estado Novo de Getúlio Vargas, de 1937 a 1945, e ao Regime Militar, de 1964 a 1985. No Regime Militar, o movimento progressista foi composto, predominantemente, por advogados ligados a setores de esquerda da Igreja Católica. Em 1973, por exemplo, foi inaugurada a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, sob os auspícios de Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, a qual formou uma rede de advogados que lutavam pela defesa dos direitos de presos políticos e seus familiares. No mesmo período, surgiu também uma corrente composta por advogados vinculados a sindicatos e movimento de trabalhadores rurais sem terra. “O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, ainda muito ativo no atual cenário político brasileiro, foi fundado por grupos religiosos progressistas”. “MST criou o seu próprio departamento jurídico com o objetivo de dar suporte às suas atividades e proteger seus líderes que se envolviam sistematicamente em confrontos com a polícia e com proprietários de terras” (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 189-190). Destaca-se também, nesse período, a atuação da RENAP - Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, a qual se encontra em funcionamento até os dias de hoje. Esta é “formada por advogados de base e responsável por construir as estratégias jurídicas e por assistir juridicamente o MST em todo o Brasil” (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 190).

Um último momento a ser destacado, antes da constituinte de 1988, é o movimento de trabalhadores urbanos. Um elemento incipiente desse movimento foi a Frente Nacional do Trabalho, a qual prestava assistência jurídica a sindicatos por todo o país. Muitos dos advogados membros dessa organização colaboraram para a posterior criação da CUT – Central Única dos Trabalhadores.

Segundo Eloísa Machado de Almeida,

Essas correntes não apenas influenciaram o imaginário e estabeleceram a tradição de nossa advocacia de interesse público, como influenciaram a própria renovação de nosso edifício constitucional em 1988. Sob o novo texto houve uma reconfiguração de expectativas normativas, no campo dos direitos, assim como novos atores institucionais passaram a atuar no campo da advocacia de interesse público (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 190).

A advocacia de direitos humanos no Brasil foi influenciada, também, por outro elemento: a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse evento, a advocacia de interesse público mostrou-se inclinada a atuar em favor da implementação dos direitos amparados pela nova carta constitucional. A Constituição caracteriza-se por garantir um vasto rol de direitos fundamentais e novos instrumentos processuais. Esse rol de direitos abrange tanto direitos civis e políticos, quanto econômicos, sociais e culturais, envolvendo também a previsão de alguns direitos difusos e coletivos, como a preservação do meio ambiente. Além disso, minorias como indígenas e idosos têm inovadora atenção na Carta de 1988.

A Constituição Federal, para fomentar a implementação dos direitos consagrados, criou novos instrumentos como habeas data e mandado de injunção, e previu novas hipóteses de utilização de mecanismos já existentes, como a ação civil pública.

A respeito do viés da proteção internacional dos direitos humanos, a Constituição estabeleceu no artigo 5º, § 2, que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, o que significa que tratados internacionais de direitos humanos podem ser incorporados ao ordenamento jurídico pátrio. Além disso, no artigo 4º, II, é previsto que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais” pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos”.

A respeito da relação entre as inovações trazidas pela Constituição de 1988 e o aumento da participação de organizações de ativismo jurídico transnacional no sistema interamericano de direitos humanos, Eloísa Machado de Almeida e Oscar Vieira defendem que:

De fato, apenas após o fim do regime militar em 1985 e a eleição indireta do primeiro presidente civil, o governo brasileiro passou a assinar os principais tratados de direitos humanos. A ratificação desses tratados, contudo, apenas foi realizada após a adoção da nova Constituição. Com a ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992, e a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1995, muitas organizações, tanto no âmbito interno, quanto internacional, começaram a utilizar esse mecanismo internacional como forma de superar a inércia do sistema jurídico brasileiro em lidar com as violações sistemáticas de direitos humanos cometidas pelo novo governo democrático, fator que alterou, desse modo, a conformação da advocacia de interesse público no Brasil. (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 193).

É importante ressaltar que, a partir dos avanços normativos da Carta de 1988, o Congresso foi pressionado por grupos e organizações a produzir mudanças legislativas no plano dos direitos humanos. Algumas normas importantes a serem destacadas são, por exemplo, a Lei de Apoio às Pessoas com Deficiência (lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989), Lei de Tortura (Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997), Lei que dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV (lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996), entre outras.

Por fim, o terceiro elemento a ser considerado como um influenciador do atual estágio da advocacia de direitos humanos no Brasil é o processo de internacionalização dos direitos humanos. Esse movimento iniciou-se principalmente a partir da criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e da celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Principalmente a partir dos anos de 1990, as conferências surgidas nesse momento (como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Conferência de Viena de Direitos Humanos de 1993, a Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995 e o Habitat II sobre Assentamentos Humanos de 1996) contribuíram para uma maior troca de ideias entre ONGs e outros movimentos sociais no âmbito global. Isso influenciou para que diversos grupos da sociedade civil mobilizassem-se de modo a formular propostas e a exigir que os Estados adotassem posturas positivas em relação aos temas tratados nas conferências, contribuindo para que novas frentes de articulação do ativismo transnacional em direitos humanos fossem estabelecidas.

No âmbito americano, a ratificação da Carta de São José da Costa Rica e o reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana pelo Brasil incentivaram a atuação de grupos de ativismo jurídico no SIDH como uma forma de contestar a inércia do sistema jurídico pátrio diante das violações sistemáticas de direitos humanos.

Segundo Marcia Nina Bernardes, as organizações da sociedade civil brasileira foram inicialmente tímidas em recorrer às instâncias internacionais por meio do litígio supranacional, possivelmente em razão da demora do Brasil em participar plenamente do regime internacional de direitos humanos, sequela de mais de vinte anos de regime militar no país. Por esse motivo, ONGs internacionais adotaram como objetivo de trabalho a divulgação interna do sistema interamericano para ONGs nacionais, como um modo de promover a proteção dos direitos humanos no país (BERNARDES, 2011, p. 141).

Essas organizações tinham ciência de que:

Trazer a sociedade civil para o sistema iria enfraquecer as tentativas do Estado brasileiro de classificar o litígio como um tipo de intervenção imperialista contra o sistema. Finalmente, expandindo-se a gama de litigantes expandia-se necessariamente a exigência de um maior envolvimento do Estado no sistema interamericano. (CAVALLARO, 2002, p. 484).

A demora das organizações brasileiras em envolverem-se no ativismo jurídico transnacional é revelada por meio dos dados informados pela OEA. Ainda de acordo com Marcia Bernardes, até maio de 1994, dentre as centenas de casos pendentes na Comissão Interamericana, apenas dez se referiam ao Brasil e, em 1998, apenas cerca de 3% dos casos pendentes na CIDH eram contra o Estado brasileiro. Em parte, isso se justifica pelo atraso do país em ratificar a Carta de São José da Costa Rica e em reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana (BERNARDES, 2011, p. 142).

Após o envolvimento maior do Estado brasileiro com o sistema interamericano, percebe-se uma mudança nesse cenário. “Ainda que com dificuldade, os esforços de poucas ONGs internacionais e nacionais pioneiras no Brasil no uso do mecanismo de peticionamento individual começaram a frutificar”. “Em 2005, os casos contra o Brasil na CIDH chegaram a 90, e no relatório de 2004

desse órgão o país figurava como terceiro Estado em número de petições e de casos pendentes". Segundo o relatório de 2010 da CIDH, "são 97 casos pendentes contra o Brasil, que ficou em quinto lugar em número de casos, depois do Peru (349 casos), Argentina (209 casos), Colômbia (183 casos) e Equador (133 casos)" (BERNARDES, 2011, p. 142).

Como reflexo da promulgação da Constituição Federal em 1988 e do engajamento dos grupos de ativismo jurídico transnacional em peticionar contra o Estado brasileiro diante da Comissão Interamericana, o Brasil passou a mostrar um maior comprometimento com o tema dos direitos humanos. Em 2003, por exemplo, a Secretaria de Direitos Humanos alcançou o status de Ministério e vinculou-se diretamente à Presidência da República, e, recentemente, a Advocacia Geral da União passou a desempenhar importante papel na representação brasileira no SIDH, ficando responsável pela resposta aos argumentos relativos à admissibilidade dos casos, especialmente em relação às questões relativas ao esgotamento dos recursos internos (BERNARDES, 2011, p. 142-143).

Eloísa Machado de Almeida e Oscar Vilhena Vieira (2011), em artigo que relata a experiência da Conectas Direitos Humanos na litigância estratégica (que também utiliza como ferramenta de ativismo as denúncias submetidas na Comissão Interamericana), expõem as estratégias empregadas e como os casos de violação de direitos humanos são escolhidos pela ONG para serem demandados diante de determinado órgão. Apesar de ser uma experiência da Conectas, esse padrão é possivelmente adotado e repetido por outras organizações de ativismo jurídico no sistema interamericano.

A Conectas, assim como outras organizações, com o objetivo de atacar uma questão específica de violação de direitos humanos, elege uma série de casos semelhantes e busca expô-los por meio de ações judiciais em âmbito interno, antes de avaliar a possibilidade de enviá-los às instâncias internacionais, como a CIDH. A prática sistemática de violação de direitos humanos pelo Estado (ou quando este as ignora dentro de seu território) pressupõe o mau funcionamento de seus mecanismos de controle, de modo que a impunidade é uma das causas para a perpetuação das violações.

Assim, a estratégia inicial de atuação da Conectas se baseia em duas partes: atuar em “ações voltadas a testar e questionar diretamente os processos de controle e transparência das instituições e ações voltadas a impor condenações financeiras vultuosas a essas instituições, como reparação às vitimas, e com isto explorar o caráter pedagógico das indenizações” (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 197).

Os autores trazem como exemplo de atuação a questão de violência institucional contra adolescentes nos sistemas de privação de liberdade no Estado de São Paulo. Segundo eles, devido à proximidade de organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente, “a Conectas passou a realizar visitas e inspeções periódicas às unidades de privação de liberdade, obtendo, diretamente com os adolescentes, as informações e constatações sobre violações a direitos humanos”. “Dentre os anos de 2003 a 2008, essas visitas abrangeram cerca de 70% das unidades de privação de liberdade do Estado de São Paulo” (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 197).

A partir dessas inspeções nas unidades de internação, a Conectas passou a acionar judicialmente as instâncias estatais de apuração das violações de direitos humanos, com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes. Assim, promoveram três blocos de ações judiciais: o primeiro envolve mandados de segurança impetrados pelos familiares de vitimas contra as decisões administrativas (no âmbito da Corregedoria da FEBEM) que lhes negava acesso aos procedimentos internos de apuração de responsabilidades dos agentes públicos por violações de direitos humanos. O segundo bloco refere-se à autorização para que ONGs de direitos humanos visitem e inspecionem as unidades de privação de liberdade. O último bloco questiona as más condições de detenção das unidades de internação.

Diante da demora do Estado em promover as respostas adequadas, um grupo de ONGs³⁸, em parceria com a Conectas, promoveu denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em relação ao presente caso. Segundo os autores:

³⁸ Medidas Provisionais aos Adolescentes do Complexo Tatuapé, proposta por Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional – Cejil; Comissão Teotônio Vilela – CTV; Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco – AMAR; Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos – FIDDH; Conectas Direitos Humanos e Fundação Projeto Travessia.

Essa atuação favoreceu a condenação oficial do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 2005, em caso proposto em parceria com um grupo de ONGs. Essa ação foi apresentada perante o sistema interamericano em nome de quatro mil adolescentes da unidade de internação da Fundação no Tatuapé, conhecida por submeter os internos a condições e tratamento desumanos. Depois do fracasso do governo brasileiro em implementar as medidas estabelecidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (entre elas, reparação às vítimas, fechamento da unidade de internação e responsabilização dos perpetradores das violações), o caso foi encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Corte confirmou as mesmas medidas enunciadas pela Comissão e exigiu a desativação do Complexo Tatuapé, o que finalmente ocorreu em dezembro de 2006. A segunda estratégia utilizada pela Conectas foi buscar, por intermédio do litígio, ampliar as indenizações para vítimas de violações de direitos humanos, de forma a reverter um processo de banalização das violações perpetradas pelo Estado, já que a aplicação de sentenças condenatórias de alto valor financeiro aponta para a gravidade do fato e a necessidade de combater tais práticas. (VIEIRA; ALMEIDA, 2011, p. 199).

A respeito dos critérios utilizados pelas ONGs de ativismo jurídico junto ao SIDH para a escolha dos casos a serem denunciados na Comissão Interamericana, Marcia Nina Bernardes afirma que, em geral, são enviadas à CIDH petições selecionadas a partir de três critérios principais: “1- casos que retratem cabalmente padrões sistemáticos de violação de direitos humanos internamente”; “2- casos que levantem temas sobre os quais a Corte IDH ou a CIDH não tenham ainda se pronunciado claramente, visando colaborar com a construção de novos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos”; “3- casos humanitários, em que a situação de extrema vulnerabilidade da vítima justifica o litígio, ainda que não se produza nenhum dos outros efeitos mencionados” (BERNARDES, 2011, p. 145).

Antes do envio da petição à Comissão Interamericana, é realizada uma análise estratégica à luz do contexto político-jurídico da nação e do sistema interamericano quanto às chances de sucesso da ação. Sucesso, nesse cenário, não significa apenas a vitória processual. Significa, mais que isso, a cessação na violação dos direitos demandados no caso, mesmo que parcialmente, e a promoção de um processo educativo para o país violador em relação aos direitos humanos.

Além disso, o que se observa é que em muitas vezes as organizações escolhem demandas de cunho civil e político, em detrimento das de direitos sociais,

econômicos e culturais, como uma estratégia de sucesso para que a demanda seja acolhida pela CIDH. Ou, quando possível, dão um viés civil para casos de natureza sociais, econômicas e culturais. Isso se justifica pelo fato de que, historicamente, a Comissão tem maior receptividade para denúncias de natureza civil e política.

Segundo Cecília MacDowell Santos, todas as denúncias apresentadas pela ONG GAJOP à Comissão Interamericana, com exceção de uma delas, foram enquadradas como violações de direitos civis. A Comissão admitiu todas essas denúncias. O único caso referente a direitos sociais (habitação) protocolado pela organização não foi admitido pela CIDH.

Jayme Benvenuto explica que essa petição foi estruturada como referente a direitos sociais para testar a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais. Como outras ONGs no Brasil, GAJOP utiliza órgãos internacionais judiciais e quase judiciais não apenas para resolver disputas individuais sobre direitos humanos, mas também para reconstruí-los. Porém, enquanto a maioria das violações de direitos humanos é reconstruída como violações de direitos civis, as demandas vão além das reparações às vítimas. Os petionários normalmente demandam que o Estado Brasileiro tome medidas preventivas e criem nova legislação ou políticas públicas sobre um assunto específico (SANTOS, 2007, p. 41).

Um dos pontos mais importantes a serem observados na prática dos grupos de ativismo jurídico transnacional, especialmente na atuação de ONGs, é que estes, quando protocolam uma denúncia na Comissão ou participam de alguma forma do processo na Corte, não visam apenas a compensação financeira à vítima e seus familiares ou que se restaure do direito violado só da vítima, garantidos pelo art. 63,1 da Convenção Americana. O objetivo é mais amplo. Em muitas vezes, essas organizações protocolam uma denúncia específica objetivando a reparação da violação de determinado direito no país como um todo, para todas as pessoas que sofrem pela infração desse direito. A advocacia transnacional visa a transformação das sociedades no campo da proteção de direitos humanos.

Exemplo disso é o caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, em que as ONGs autoras petionaram à Comissão Interamericana e requereram ao país, além da reparação em favor da vítima e de uma investigação eficaz sobre o caso,

mudanças no posicionamento do Estado brasileiro diante da violência contra a mulher³⁹, o que inclui mudanças e inovações legislativas (SPIELER, 2011, p.136).

Para Cavallaro, devido à escassa capacidade de se enfrentar diretamente a maior parte das violações de direitos humanos do continente americano, “qualquer estratégia de litigância que não vise a produzir ou, ao menos, que não encoraje a produção de efeitos para além da esfera individual dos litigantes está fadada, no melhor cenário possível, à ineficácia e, no pior, ao erro” (CAVALLARO; BREWER, 2008a, p. 87).

Ainda segundo o mesmo autor, mas em obra distinta,

Cada caso supranacional de direitos humanos deve ser visto como uma oportunidade para alavancar a pressão estratégica em favor de um amplo impacto social [...]. Visto neste contexto, um caso resolvido de forma que dê reparações à vítima individualmente, mas não forneça apoio para campanhas em prol de um número maior de pessoas, é uma oportunidade perdida. Esta noção não pretende minimizar o valor significativo de dar justiça à vítima individual; mas considerando a situação igualmente urgente de centenas ou milhares de vítimas cujos casos nunca serão ouvidos por ela, a Corte, como uma questão tanto moral como prática, deve usar cada caso que vem diante dela como uma oportunidade para avançar a questão mais ampla subjacente ao litígio⁴⁰ (CAVALLARO; BREWER, 2008b, p. 795).

Dessa maneira, observa-se que ONGs encaminham denúncias à Comissão Interamericana não somente para encontrar soluções para demandas individuais, mas também para criar precedentes que terão repercussão na política, na legislação e na sociedade brasileira. Jayme Benvenuto, diretor do Programa Internacional de Direitos Humanos do GAJOP, em entrevista com Cecília MacDowell Santos, em dezembro de 2003, explica que: “Nós trabalhamos com a idéia de criar exemplos. O caso deve ser exemplar para fazer com que o país adote uma posição diferente. Nós não estamos simplesmente interessados numa solução para o caso individual. Nós

³⁹ Relatório n° 54/01, caso 12.051 . Disponível em:<http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em 9 de janeiro de 2017.

⁴⁰ Tradução livre da autora. *Each supranational human rights case must be viewed as an opportunity to leverage strategic pressure in favor of broad social impact. [...] Viewed in this context, a case resolved in a manner that gives reparations to the individual victim but fails to provide support for campaigns on behalf of much larger populations is a missed opportunity. This notion is not meant to minimize the significant value in giving justice to the individual victim; but considering the equally urgent situation of the hundreds or thousands of victims whose cases will never be heard by it, the Court, as both a moral and a practical matter, must use each case that comes before it as an opportunity to advance the broader issue underlying the litigation.*

também nos interessamos pela mudança da polícia, das leis e do Estado para evitar a continuação das violações de direitos humanos" (SANTOS, 2007, p. 40).

A conclusão que autores envolvidos diretamente com o ativismo jurídico transnacional, como Cavallaro (2002) na Justiça Global e Eloísa Machado de Almeida (2011) na Conectas, a respeito da evolução da advocacia transnacional no Brasil, é positiva. O uso ampliado do sistema interamericano por organizações militantes constitui um movimento para a efetiva internacionalização do ativismo de direitos humanos no Brasil. Este movimento reconheceu que o Estado não é monolítico, mas sim uma série complexa e inter-relacionada de atores. Além disso, aprendeu que estratégias de litígio internacionais bem concebidas não necessariamente representam apenas vitórias processuais, mas que o sucesso na ação reside em ganhos diversos para os direitos humanos. Cada vez mais, expectativas razoáveis estão sendo atendidas: o processo é mais frequentemente respeitado e, em várias ocasiões, o governo brasileiro até mesmo reconheceu a derrota e tomou medidas iniciais para responder às violações denunciadas. Embora a atuação do Brasil como Estado diante dos órgãos internacionais de supervisão ainda não seja considerada completamente satisfatória, os defensores dos direitos humanos no Brasil têm avançado consideravelmente em direção a esse objetivo (CAVALLARO; BREWER, 2002, p. 492).

3 ESTUDO DE CASOS EM QUE O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS CONTRIBUIU PARA A FORMULAÇÃO DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No decorrer deste trabalho, foi analisado o que é o ativismo jurídico transnacional, suas estratégias e o histórico de atuação no sistema interamericano de direitos humanos em relação ao Brasil. Desse modo, pretende-se, nesse último capítulo, colher os resultados empíricos do estudo.

Nesta dissertação, afirma-se que o ativismo jurídico transnacional no SIDH causou impactos efetivos e positivos no Brasil, especificamente na elaboração de políticas públicas e na criação de normas. Para comprovar isso, será feito exame de dois casos contra o Estado brasileiro no âmbito do sistema interamericano (e cujos autores são ONGs de direitos humanos) em que se presenciaram mudanças normativas ou criação de políticas públicas no Brasil após o protocolamento dessas ações. Pretende-se provar que, apesar do país não ter o costume de cumprir todas as recomendações da Comissão e da Corte em sua completude, a atuação dos grupos de ativismo tem gerado frutos, uma vez que, em diversos casos, o Brasil propõe novas políticas públicas e normas de direitos humanos com os mesmos temas das denúncias, após sofrer embaraço internacional no SIDH.

Ressalta-se que o objetivo desse estudo não é trabalhar com *compliance*⁴¹ ou com a eficácia das sentenças da Corte e das recomendações da Comissão, mas sim demonstrar como o ativismo jurídico induz a transformações no país demandado, especificamente na elaboração de normas e políticas públicas de direitos humanos.

Flávia Piovesan, em “Temas de Direitos Humanos” (2012), cita algumas mudanças promovidas por casos submetidos à Comissão Interamericana contra o Brasil em que se presenciou relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos no país. A título ilustrativo, ela faz menção a oito avanços:

⁴¹ Sobre *compliance* no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vale conferir o trabalho de Isabela Ramanizini (2014).

- a) os casos de violência policial, especialmente denunciando a impunidade de crimes praticados por policiais militares, foram fundamentais para a adoção da Lei n. 9.299/96, que determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares;
- b) casos envolvendo tortura e desaparecimento forçado encorajaram a adoção da Lei n. 9.140/95, que estabeleceu indenização aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos;
- c) caso relativo a assassinato de uma jovem estudante por deputado estadual foi essencial para a adoção da Emenda Constitucional n. 35/2001, que restringe o alcance da imunidade parlamentar no Brasil;
- d) caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas e seus respectivos filhos - em face de decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença-gestante à mãe adotiva - foi também fundamental para a aprovação da Lei n. 10.421/2002, que estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos;
- e) o caso que resultou na condenação do Brasil por violência doméstica sofrida pela vítima (Caso Maria da Penha Maia Fernandes) culminou na adoção da Lei n. 11.340/2006 (“Lei Maria da Penha”), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher;
- f) os casos envolvendo violência contra defensores de direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos;
- g) os casos envolvendo violência rural e trabalho escravo contribuíram para a adoção do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; e
- h) casos envolvendo direitos dos povos indígenas foram essenciais para a demarcação e homologação de suas terras. (PIOVESAN, 2012, p. 59)

Como se pode observar, não são poucas as ocorrências em que a litigância internacional contribuiu para resultados práticos e melhorias sociais no Brasil. Acrescenta-se a essa lista, também, o caso Damião Ximenes Lopes, que colaborou para a reformulação das políticas públicas de saúde mental no país.

A seguir, analisar-se-á como as demandas contra o Brasil nos casos “Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil” e “Damião Ximenes Lopes vs. Brasil” contribuíram para a proteção dos direitos humanos no país, especificamente no que tange a elaboração de normas e políticas públicas. Vale ressaltar, mais uma vez, que em ambos os casos houve a participação de ONGs de direitos humanos como peticionárias na ação, reforçando a relevância do ativismo jurídico transnacional como transformador de realidades.

3.1 Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil

“Sobrevivi, posso contar” é o título da biografia de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de tentativas de homicídio em sua própria casa, cometidas por seu marido, em 1983. Tais atos de violência doméstica deixaram Maria da Penha paraplégica aos 38 anos. O companheiro, por outro lado, permanecia em liberdade após 15 anos após sua condenação em primeira instância, devido a diversos recursos processuais contra a decisão. Essa impunidade recorrente na justiça brasileira em relação a casos de violência doméstica motivou a CEJIL e a CLADEM (em parceria com a vítima) a apresentarem denúncia sobre esse caso na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Tal ação culminou na “condenação” do Brasil pela Comissão Interamericana, seguida de diversas recomendações. Algumas das quais, como se verá a seguir, foram cumpridas pelo Estado, reforçando a importância do ativismo jurídico transnacional no SIDH.

O histórico da luta de organizações de direitos humanos contra a violência doméstica contra a mulher, de modo específico, deu-se principalmente a partir do final dos anos de 1980 e começo dos anos de 1990, passando esse tipo de violação a destacar-se mais do que temas clássicos, como discriminação e falta de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. (KECK; SIKKINK, 1998). Antes disso, no entanto, alguns grupos feministas no Brasil começaram a levantar a bandeira da proteção da mulher contra a violência doméstica, o que contribuiu, por exemplo, para a criação das delegacias da mulher no estado de São Paulo, em 1985. Desde então, as delegacias da mulher multiplicaram-se no estado de São Paulo e em todo o país (SANTOS, 2010, p.157).

Esse novo cenário surgido a partir da década de 1990 contribuiu, também, para que houvesse uma mudança da forma de lidar com a questão da violência contra a mulher no Brasil. Ao ver de Débora Maciel, “o ativismo feminista das décadas anteriores havia se concentrado na denúncia de crimes passionais e da impunidade dos agressores”. No novo contexto, impulsionado pela denúncia ao Brasil na CIDH,

a Campanha da Lei Maria da Penha empunhou bandeira animada por novo *slogan* – ‘Direito das Mulheres a uma Vida Sem Violência’ –

substituindo a figura da mulher passiva e vitimizada pela figura da mulher encarnada pelo exemplo de Maria da Penha: sobrevivente de agressões e rotineiras e vitoriosa ao fazer valer direitos violados, exigindo do Estado a reparação dos danos sofridos pelas práticas violentas às quais foi submetida. Por meio dessa reconstrução simbólica, o problema da violência contra a mulher extravasou definitivamente a esfera privada para se transformar em problema público a ser socialmente sinalizado pela mudança do aparato legal e institucional (MACIEL, 2011, p. 102).

Segundo pesquisas realizadas nesse período, sobretudo a primeira pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre violência no Brasil, em 1988, mulheres representam 44% do total de vítimas de agressão física. A maior diferença entre as agressões sofridas por homens e mulheres, é que, entre as mulheres, em 63% dos casos, quem pratica o crime contra estas são seus parentes, e em 55% dos casos a agressão ocorre dentro de suas próprias casas. Por outro lado, 83% das agressões contra homens ocorrem nas ruas e são cometidas por conhecidos eventuais ou estranhos. Apenas 17% dos casos ocorrem nas suas casas. Estes dados demonstram que a violência afeta homens e mulheres de uma maneira diferente. Enquanto para as mulheres, suas casas podem ser lugares perigosos e seus companheiros possíveis agressores, os homens são atacados principalmente por estranhos nas ruas (SPIELER, 2011, p. 126-127).

Além disso, de acordo com as estatísticas disponíveis dos Departamentos Especiais de Polícia para Assistência às Mulheres, o marido ou companheiro de uma mulher causa 70% dos incidentes violentos no domicílio, e mais de 40% dos incidentes violentos resultam em lesões corporais graves (SPIELER, 2011, p. 127). Esses dados revelam que a violência contra as mulheres, especialmente a violência conjugal, é um fenômeno complexo e grave que realmente exigia a adoção de legislação específica e um maior compromisso do Estado para combater o problema.

Cabe também ressaltar que uma das possíveis justificativas para que a luta contra a violência doméstica contra a mulher crescesse na década de 1990 é que, segundo Débora Maciel (2015), o “boom” da formação de grandes organizações internacionalizadas voltadas para a defesa dos direitos da mulher ocorreu nessa década. Isso se deu com a CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria (1989), CEPIA (1990), Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (1993), CLADEM/Brasil (1995), ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero

(1999). “A inserção de grupos com perfil internacionalizado permitiu ao movimento feminista, já na segunda metade dos anos 1990, internalizar campanhas globais de litigação em torno da violência contra mulher, como foi o caso da campanha da Lei Maria da Penha” (MACIEL, 2015, p. 11).

O sistema interamericano possui quatro convenções que tratam de temas específicos. Uma delas é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Segundo o art. 1º do tratado, violência contra a mulher é “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”. O artigo seguinte informa que essas violências físicas, sexuais e psicológicas podem ocorrer “no âmbito da família ou unidade doméstica” ou “na comunidade e cometida por qualquer pessoa”, sendo “perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”.

Nos termos do art. 7º desse instrumento, os Estados Partes devem adotar “por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência”. Se não o fizerem, “qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte”. O Brasil ratificou a Convenção do Belém do Pará em 1995 e, desse modo, está sujeito a denúncias em relação a violação de direitos contidos nesse tratado.

Segundo Cecília Santos, a adoção desse instrumento pelo Estado brasileiro (e de outros no campo dos direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992) abriu caminho para mobilizações jurídicas transnacionais por parte de organizações não governamentais de organizações feministas. Uma destas mobilizações diz respeito ao caso Maria da Penha, “que desempenhou um papel retórico de relevo no momento da formulação e assinatura da Lei 11.340/2006” (SANTOS, 2010, p. 162-163).

No mesmo sentido, Mércia de Cardoso Souza afirma que o Caso Maria da Penha foi o primeiro caso em que se aplicou a Convenção de Belém do Pará. A

adoção pelo Brasil desse instrumento internacional foi crucial para que o processo de formulação da lei fosse concluído em âmbito nacional e, posteriormente, para que o agressor fosse levado à prisão em outubro de 2002 (SOUZA, et al. 2010).

Em 20 de agosto de 1998, Maria da Penha Maia Fernandes, o Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e a Comissão Latino-Americana e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) peticionaram ante a CIDH contra a República Federativa do Brasil em relação à violência doméstica sofrida por Maria da Penha e a postura do Estado diante da violação. Os autores alegam que o governo brasileiro tolerou, durante anos, a violência doméstica perpetrada por Marco Antônio Heredia Viveiros (o então marido de Maria da Penha), culminando em agressões e duas tentativas de assassinato em sua casa em maio e junho de 1983. Por mais de quinze anos o Estado não tomou as medidas efetivas necessárias para punir o agressor, apesar de este já ter sido condenado em primeira instância⁴².

Por maioria absoluta de votos da CIDH, o caso não foi submetido à Corte, mas houve a emissão de um relatório contendo recomendações da própria Comissão. O órgão aprovou no dia 19 de outubro de 2000 o informe 15/00, sendo este transmitido ao Brasil em 1º de novembro de 2000. Houve a concessão de dois meses de prazo para o cumprimento às recomendações formuladas. O Estado, no entanto, não concedeu resposta no prazo estipulado (VICENTIM, 2011, p. 223).

Em 13 de março de 2001, após dezoito anos da prática do crime, o relatório final foi enviado ao Estado brasileiro, contendo mais uma oportunidade de cumprimento das recomendações anteriormente instituídas, no prazo pré-estabelecido de um mês. O prazo, uma vez mais, expirou sem resposta do país. Perante os fatos, a Comissão tornou público o relatório e o incluiu no Relatório Anual à Assembléia Geral da OEA do ano 2000⁴³.

Das recomendações, algumas se destacam como: “completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão”; indenização civil da vítima; e “prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra

⁴² Caso 12.051. Relatório Anual 2000. Disponível em <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

⁴³ Relatório disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>

mulheres no Brasil". Dentro dessa última categoria é que se encaixa a elaboração da Lei Maria da Penha, de n. 11340/06.

É importante ressaltar que esses três pilares das recomendações (efetiva punição do agressor, indenização da vítima e alteração do comportamento estatal quanto à tolerância da violência doméstica) foram requeridos na petição pelas ONGs que protocolaram a ação (SPIELER, 2011, p.136). Estas não objetivavam apenas a solução do problema para a vítima, mas sim para todas as mulheres que sofrem tais violações no Brasil, por isso o pedido de mudança no comportamento do Estado. Como foi discutido no capítulo anterior, as organizações de ativismo, normalmente, ambicionam objetivos maiores, visando salvaguardar os direitos humanos na sociedade como um todo, e não apenas para a vítima do caso.

Segundo Débora Maciel, a decisão da Comissão Interamericana, favorável à denúncia dos ativistas, impulsionou a mobilização nacional pela criação de lei que previsse tipo penal específico para a violência doméstica contra a mulher e trouxesse outras disposições específicas. Na esteira da Campanha global “16 dias pelo fim da violência de gênero”, que acontece no Brasil desde 2003, organizações civis promoveram campanha em favor da criação de legislação específica em matéria de violência doméstica e familiar no país. O resultado foi a promulgação da Lei Maria da Penha, ou Lei n.11.340/06, a qual criou novos tipos penais, políticas públicas e arranjos institucionais no âmbito dos direitos da mulher (MACIEL, 2011, p. 97).

As primeiras mobilizações feministas para a formulação de lei específica tiveram início na segunda metade dos anos de 1990. Para Maciel,

A legislação existente, ao processar os conflitos como ‘ameaça’ e ‘lesão corporal leve’, foi interpretada pelas ativistas como obstáculo à incorporação da violência contra a mulher como crime de violação de direitos humanos, seja em virtude da pouca gravidade simbólica, moral e jurídica dada às práticas violentas [...] seja em virtude da ausência de mecanismos específicos de proteção à vítima e de reparação dos danos (MACIEL, 2011, p. 103).

O fracasso dos lobbies legislativos foi um dos fatores que impulsionaram a CLADEM e a CEJIL a utilizarem o sistema de denúncias do SIDH como meio para findar a omissão do Estado brasileiro. O ativismo jurídico transnacional, no entanto, não foi o único meio de atuação contra a violência doméstica. Esta foi combinada com a mobilização de outras instituições de sociedade civil no âmbito interno, principalmente após o relatório final da CIDH, em 2001.

A formação do consórcio de organizações para a elaboração de um anteprojeto de lei contra a violência doméstica contra a mulher só ocorreu em 2002, após a decisão favorável da Comissão Interamericana à demanda de Maria da Penha. O primeiro anteprojeto de lei data de 2004, por consórcio sob a coordenação do CFEMEA (Centro Feministas de Estudos e Assessoria), e entregue à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a qual o enviou ao Legislativo Federal. Este projeto, no entanto, não contemplava alguns itens importantes para o movimento, como o afastamento da competência dos Juizados Especiais Criminais e a criação de novo Juízo competente para apreciar casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (MACIEL, 2011, p. 103). Outros anteprojetos foram criados por organizações de direitos humanos após isso.

Apenas em 31 de março de 2004, por meio do Decreto n. 5.030, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial, “que contou com a participação da sociedade civil e do Governo, para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher. O Grupo elaborou uma proposta legislativa, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no final de 2004”. “Na exposição de motivos do aludido projeto de lei, há enfática referência ao caso Maria da Penha, em especial às recomendações formuladas pela Comissão Interamericana” (PIOVESAN, 2012).

A respeito desse processo, Mércia Souza pontua que:

Nessa conjuntura, houve um esforço conjunto do consórcio das organizações não governamentais – Agende, Advocacy, Cepia, Cfemea, Cladem e Themis e da SPM – que veio fortalecer os vários anos de trabalho do movimento de mulheres com a questão da violência. Em 2004, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial, o qual foi coordenado pela ministra Nilcéa Freire, com o objetivo de elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher. Participaram do citado

grupo representantes do Consórcio Feminista em suas reuniões, das quais resultou o anteprojeto de lei n. 4559, encaminhado ao Congresso Nacional (SOUZA, et al. 2010).

Enfim, em 7 de agosto de 2006, foi sancionada a Lei n. 11.340/06 (também conhecida como Lei Maria da Penha). Esta, de modo inédito, criou instrumentos para reduzir a violência doméstica contra a mulher, estabelecendo medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

O processo de criação da lei Maria da Penha rendeu frutos notáveis. Foram criados os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres em 2004, abrindo o canal para uma maior pressão política das organizações civis em favor da participação destas nas decisões orçamentárias e no monitoramento da aplicação dos recursos. Houve, também, após a criação da lei, a formação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; a instalação de departamentos especializados no atendimento de casos de violência doméstica; a formulação de programa de capacitação de agentes públicos sobre a questão da violência de gênero e os novos mecanismos legais (especialmente para servidores do judiciário, juízes, médicos legistas, policiais e delegados); entre outros (MACIEL, 2011, p. 104).

Além disso, a aliança com o Executivo na formulação das políticas públicas expandiu-se para a pressão política sobre o Judiciário. “Para obter a declaração de constitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Advocacia Geral da União ajuizou Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nas instâncias do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2007, focalizando os dispositivos da Lei que causaram controvérsias no Judiciário”. Os grupos de ativismo, para reforçar a tese da constitucionalidade da lei, participaram como *amicus curiae* na ação (MACIEL, 2011, p. 104).

No campo da proteção internacional dos direitos humanos, segundo Mércia Cardoso de Souza, a aprovação da Lei Maria da Penha permitiu que o Estado brasileiro cumprisse com a “Recomendação Geral n. 19 do Comitê da CEDAW/ONU que, em sua 29^a Sessão, ocorrida em 2003, recomendou ao Estado brasileiro a elaboração de uma legislação específica sobre violência doméstica contra a mulher” (SOUZA, et al. 2010).

O caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil comprova que o ativismo jurídico transnacional, especialmente no sistema interamericano, é sim efetivo e gera transformações sociais no país contra o qual a ação é ajuizada. A condenação do Brasil na Comissão Interamericana resultou em três elementos principais: o constrangimento internacional do Estado brasileiro, o que contribuiu para que este reconhecesse que mulheres que sofrem de violência doméstica necessitam de proteção especial do Estado; o aumento dos movimentos de ativismo que requerem ao Brasil a adoção de novo comportamento ante os casos de violação desse direito e a criação de políticas públicas que visam a proteção dessas mulheres; a criação da Lei n.11.340/06, que resultou em diversos outros elementos, como a formulação de políticas públicas e novos arranjos institucionais visando a proteção da mulher.

Além do ativismo jurídico transnacional, os movimentos internos de defesa do direito da mulher tiveram também importante papel para o estabelecimento de um novo contexto jurídico e institucional pela proteção das mulheres contra a violência doméstica e da inclusão na agenda pública das demandas feministas. Estes representam exemplo de como a pressão sobre o Estado contribui para retirá-lo do espaço de omissão legislativa em relação aos direitos humanos (BARSTED, 2011, p.17).

3.2 Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil

O caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil foi a primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e o primeiro pronunciamento da Corte sobre violações de direitos humanos de portadores de sofrimento mental.

Damião Ximenes Lopes, desde pequeno, era portador de deficiência mental. Com o passar dos anos, suas crises agravaram-se e este foi levado por sua família para ser internado, em 1995, na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral, no Ceará, instituição psiquiátrica credenciada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Damião, nessa oportunidade, ficou internado por dois meses, e lá começou a fazer uso de medicação, a qual amenizou seus surtos psíquicos. Decorridos os dois meses, a vítima voltou para sua casa e contou à família que a clínica era um local

muito violento. A partir de então, sua família, temerosa pela vida de Damião, decidiu que não iria mais interná-lo.

No entanto, após as crises de Damião tornarem-se incontroláveis, e por a família não dispor de recursos para interná-lo em outra clínica, a vítima foi encaminhada novamente para a Casa de Repouso Guararapes, em 1º de outubro de 1999. Em 4 de outubro de 1999, a mãe de Damião chegou à Casa de Repouso para visitá-lo e o encontrou sangrando, com hematomas, com a roupa rasgada, cheirando a excremento, com as mãos amarradas para trás, com dificuldade para respirar e gritando socorro à polícia. A mãe, no entanto, não conseguiu ajuda.

Segundo relatos presentes na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, Damião Ximenes Lopes faleceu no mesmo dia (4 de outubro), na Casa de Repouso Guararapes, “em circunstâncias violentas, aproximadamente duas horas depois de haver sido medicado pelo Diretor Clínico do hospital, sem ser assistido por médico algum no momento de sua morte, já que a unidade pública de saúde em que se encontrava internado para receber cuidados psiquiátricos não dispunha de nenhum médico naquele momento”. Assim, “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” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 32).

O cadáver de Damião apresentava marcas de tortura, hematomas, suas mãos estavam perfuradas e seu nariz tinha marcas provocadas por unhas. O exame de necroscopia não conseguiu identificar a causa da morte de Damião, fator que causou indignação da família da vítima. Os familiares passam a crer que houve manipulação e omissão da verdade no laudo médico.

A casa de Repouso de Guararapes já era conhecida por ser um ambiente em que ocorriam atos de violência contra os pacientes. O Estado já teria conhecimento disso, e a morte de Damião não foi um ato ocorrido ao acaso. Segundo Edilene Bernardes e Carla Ventura, duas mortes violentas ocorreram antes da de Damião e não foram investigadas, e que maus tratos como brigas entre pacientes estimuladas por enfermeiros e a utilização de pacientes para conter fisicamente outro paciente

era comum. Também, “existe relatório de um Grupo de Acompanhamento e Avaliação do hospital, de novembro de 1999, que evidencia a precária assistência médica, tratamento abusivo e várias deficiências, que deveriam ser denunciadas aos Conselhos e ao Ministério Público, para que medidas fossem tomadas” (BERNARDES, VENTURA, 2013, p.120).

Após a morte de Damião, sua família apresentou queixa na Delegacia de Polícia da Sétima Região de Sobral, mas, devido à falta de celeridade das investigações do caso, em outubro de 1999, a mãe de Damião, senhora Albertina Viana Lopes, apresentou denúncia à Coordenação Municipal de Controle e Avaliação da Secretaria de Saúde e Assistência Social sobre a morte de seu filho, e, no mesmo mês, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes Miranda, apresentou denúncia à Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, em que pedia justiça e a punição dos responsáveis pela morte de seu irmão.

Por fim, em 22 de novembro de 1999, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes, apresentou denúncia sobre o caso ocorrido com seu irmão à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão iniciou a tramitação da petição solicitando ao Brasil que se manifestasse sobre o esgotamento da jurisdição interna, concedendo o prazo de noventa dias para a resposta. Após quase três anos do recebimento da denúncia e diante da inércia do Estado brasileiro, em 9 de outubro de 2002, a Comissão admitiu sua competência para analisar a demanda⁴⁴.

Apesar de Irene Ximenes Lopes ter sido peticionaria única em um primeiro momento, a Justiça Global, uma organização não-governamental brasileira de direitos humanos, pediu sua inclusão no processo como co-peticionária um tempo depois⁴⁵. A Justiça Global tem por característica interessar-se por casos com elementos de violação de direitos econômicos, sociais e culturais, ainda que trabalhe também nos puramente civis e políticos. No caso em questão, o direito social ferido foi o direito à saúde. A organização já trabalhou em outros casos de direitos de

⁴⁴ Relatório n° 38/02, caso 12.237. Disponível em:

<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/Brasil.12237.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁴⁵ Casoteca latino-americana de direito e política pública. Caso Ximenes Lopes versus Brasil -

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Relato e Reconstrução Jurisprudencial. Página 9-10.

Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa_final_-_ximenes.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

segunda geração, como a proteção do direito à terra de comunidades quilombolas nos casos “Base de Alcântara” e “Marambaia”.

A respeito dessa matéria, a OEA criou, em 1988, o Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi ratificado pelo Brasil em 1996. O Protocolo trouxe disposições específicas acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais, de forma que estes deveriam ser observados mais atentamente pelos Estados-membros da OEA em seus territórios. No caso Damião Ximenes Lopes, apesar de conter claramente uma violação do direito social à saúde, possui também elementos de violação de direitos civis, como o direito à vida. Pelo fato de os órgãos do SIDH historicamente darem mais pareceres favoráveis a casos de violação de direitos de primeira geração, o caso foi enquadrado como um caso civil e baseou sua denúncia da Convenção Americana somente, e não no Protocolo de São Salvador. Não obstante, as partes não perderam a oportunidade de requerer a reformulação do tratamento da saúde mental no Brasil e a constituição de políticas públicas eficientes nesse âmbito, o que foi concedido pela Corte Interamericana em sua sentença.

Segundo Flávia Piovesan, decisões que se refiram a direitos sociais tendem a ser entendidas como decisões de cumprimento mais lento pelo Estado. Enquanto nos direitos de primeira geração devem ser concedidos imediatamente pelo país, dado sua autoaplicabilidade, os de segunda geração, conforme os termos do Protocolo de São Salvador, possuem “realização progressiva”, expressão mal compreendida pela doutrina, conforme defende Piovesan:

A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n.03” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2º, parágrafo 1º, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23) (PIOVESAN, 2009, p.74).

Em março de 2004, os autores encaminharam petição à CIDH na qual afirmavam que era de extrema importância o envio do caso à Corte, pois o Estado

brasileiro não havia cumprido satisfatoriamente as recomendações exigidas pela Comissão⁴⁶. Assim, em 30 de setembro de 2004, o órgão submeteu o caso de tortura e morte de Damião Ximenes Lopes à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ao longo da demanda, o Estado brasileiro reconheceu ser procedente a petição da Comissão com relação aos artigos 4 e 5 da Convenção, como também reconheceu a existência dos fatos que acarretaram a morte de Damião e a falta de prevenção e fiscalização perante o hospital. Não reconheceu, entretanto, a violação dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana. O país ofereceu, como tentativa de conciliação, indenização à família, a qual a rejeitou, pois o valor oferecido não pagaria nem as custas do processo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por fim, condenou o Estado brasileiro no caso em questão, em 4 de julho de 2006. Segundo a sentença proferida pela Corte⁴⁷, o Brasil falhou em sua obrigação de proteger a vida e a integridade pessoal de Damião Ximenes, consagrados nos artigos 4.1, 5.1 e 5.2 da Convenção Americana; proporcionar a sua família o direito às garantias judiciais; e investigar de modo eficiente a violação ocorrida.

Cabe salientar que, na data da emissão da sentença da Corte, não havia sido proferida a sentença de primeiro grau da ação civil de reparação de danos no Brasil. Segundo a sentença proferida pela Corte Interamericana, a demora do processo deveu-se unicamente à conduta das autoridades judiciais, pois:

transcorridos mais de seis anos do início do processo, ainda não se proferiu sentença de primeira instância. As autoridades competentes se limitaram a diligenciar o recebimento de provas testemunhais. Está provado que a Terceira Vara da Comarca de Sobral demorou mais de dois anos para realizar as audiências destinadas a ouvir as declarações de testemunhas e informantes e, em alguns períodos, não realizou atividade alguma com vistas à conclusão do processo. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 67)

Conforme esquematizado pelas autoras Danielle Annoni e Theresa Correia, Corte Interamericana condenou o Brasil a:

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Sentença disponível na página web da Corte Interamericana de Direitos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>

- 1) Garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos; 2) Publicar, no prazo de seis meses, no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, os fatos provados nesta sentença; 3) 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; 4) Pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e para os senhores Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, no prazo de um ano, a título de indenização por dano material, a quantia fixada nesta sentença; 5) Pagar em dinheiro, no prazo de um ano, a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a quantia fixada nesta sentença, a qual deverá ser entregue à senhora Albertina Viana Lopes; 6) Apresentar relatório a Corte sobre as medidas que adotará para cumprir os dispositivos desta sentença (ANNONI; CORREIA, 2010, p.215).

É importante mencionar que, após aberto o caso na Corte, o órgão ofereceu a oportunidade a Irene Ximenes Lopes e a Justiça Global, demandantes do caso enquanto este estava na Comissão, para apresentar “solicitações, argumentos e provas sobre o caso em epígrafe”. Dessa maneira, destaca-se o ofício⁴⁸ encaminhado pelas partes em 3 de janeiro de 2005, no qual as partes pedem à Corte que determine que o Estado brasileiro adote medidas práticas para erradicar a utilização de “tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, adequando as instituições psiquiátricas brasileiras às condutas estabelecidas por reconhecidos instrumentos internacionais que regulam a matéria”⁴⁹. Nesse sentido, pode-se entender que a condenação da Corte ao Brasil a desenvolver um programa de formação e capacitação para os profissionais da saúde vinculados ao atendimento de saúde mental pode ter tido como influência o pedido da Justiça Global, ressaltando-se, mais uma vez, o papel influenciador do ativismo jurídico transnacional no SIDH. Segundo o ofício:

Assim, os peticionários reputam extremamente importante que esta Honrável Corte determine que o Estado brasileiro adote medidas

⁴⁸ Disponível em:

http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/argumentos__representantes.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁴⁹ Página 216 do ofício.

práticas para dar efetividade a sua obrigação legal de fiscalizar as condições de hospitalização das pessoas com doença mental, compreendendo a implementação de sistemas de inspeção eficazes e rigorosos e efetivo controle judicial.

Da mesma forma, é especialmente relevante que o Estado brasileiro adote as medidas cabíveis para erradicar a utilização de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, adequando as instituições psiquiátricas brasileiras às condutas estabelecidas por reconhecidos instrumentos internacionais que regulam a matéria, estabelecendo a definitiva proibição e sanção dessas práticas abusivas que desrespeitam e violam os direitos humanos⁵⁰.

A respeito do cumprimento da sentença pelo Brasil, em 2007, por meio de decreto presidencial de n. 6.185/07, o Estado brasileiro autorizou o pagamento de indenização no valor de duzentos e cinqüenta mil reais aos familiares de Damião Ximenes Lopes, referente aos danos materiais e imateriais sofridos.

Sobre os outros itens da condenação, Cássia Maria Rosato e Ludmila Cerqueira Correia criaram uma tabela na qual pode-se visualizar cada medida de reparação aplicada pela Corte, os beneficiários, o valor (no caso de reparações pecuniárias) e o status de cumprimento dessa medida (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 102). Apesar de a tabela estar atualizada até o ano de 2011, não houve alterações até o ano de 2016:

⁵⁰ Página 216 do ofício.

**REPARAÇÕES DETERMINADAS PELA CORTE NA SENTENÇA
DO CASO DAMIÃO XIMENES (2006)**

Reparação	Beneficiários/as	Valor	Status da reparação
Dano material (perda de ingressos)	Albertina Viana Lopes	U\$ 41.850,00	Cumprida
Dano material (perda de ingressos)	Irene Ximenes Lopes	U\$ 10.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Damião Ximenes Lopes (a ser repassado para sua mãe)	U\$ 40.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Damião Ximenes Lopes (a ser repassado para sua irmã)	U\$ 10.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Albertina Viana Lopes	U\$ 30.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Irene Ximenes Lopes	U\$ 25.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Francisco Leopoldino Lopes	U\$ 10.000,00	Cumprida
Dano imaterial	Cosme Ximenes Lopes	U\$ 10.000,00	Cumprida
Custos e gastos processuais	Albertina Viana Lopes	U\$ 10.000,00	Cumprida
Investigar os fatos em tempo razoável	Família Ximenes Lopes	-----	Parcialmente Cumprida
Publicar a sentença no Diário Oficial	Família Ximenes Lopes	-----	Cumprida
Estabelecer programas de capacitação para profissionais que atuam em saúde mental	População brasileira	-----	Parcialmente cumprida

Importante mencionar que na sentença a Corte também reconheceu (e elogiou) que o Estado brasileiro aplicou algumas medidas de reparação aos familiares da vítima e de mudanças políticas em relação à atenção à saúde mental, antes mesmo da prolação da sentença. O Brasil promoveu desculpa pública aos familiares da vítima, em 2005; o Estado adotou uma série de medidas para melhorar as condições da atenção psiquiátrica nas diversas instituições do Sistema Único de Saúde (SUS); medidas foram adotadas pelo Município de Sobral, como a constituição de comissão para investigar a responsabilidade da Casa de Repouso Guararapes em relação com a morte do senhor Damião Ximenes Lopes, a implementação da Rede de Atenção Integral à Saúde Mental de Sobral, a assinatura de um convênio entre o Programa Saúde na Família e a Equipe de Saúde Mental do Município de Sobral, a criação de Unidade de Internação Psiquiátrica no Hospital Dr. Estevão da Ponte do Município de Sobral, entre outras medidas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 79). Segundo Maria Pontes, “isso tudo contribuiu com a demonstração do quanto o País estava preocupado com à não-repetição de fatos lesivos como os ocorridos neste caso particular, bem como possibilita manter viva a memória da vítima” (PONTES, 2015, p. 211).

Uma vez que o presente trabalho se destina a analisar a influência do caso na elaboração de normas e políticas públicas no Brasil, as atenções a respeito do cumprimento da sentença serão destinadas apenas ao último tópico da tabela. Pretende-se, no entanto, ir além e analisar a repercussão do caso Damião Ximenes Lopes na política de saúde mental do Brasil.

O primeiro ponto a ser destacado como fruto da influência desse caso no Brasil é a promulgação da Lei n.10.216/01, de 6 de abril de 2001, a qual dispõe sobre a “proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental” (BRASIL, 2001). A lei somente foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional, o que permite afirmar, segundo Rosato e Correia, que o Caso Damião Ximenes Lopes colaborou para agilizar o seu processo de aprovação, com o objetivo de permitir ao Estado brasileiro a apresentar respostas à demanda perante a Comissão. Tal afirmação pode ser comprovada ao analisar os argumentos da defesa do Brasil perante a Corte, na pessoa do Coordenador Nacional da Área Técnica de Saúde Mental à época, Pedro Gabriel Godinho (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 105):

Em 2001, aprovou-se a Lei nº 10.216, cuja base é a defesa dos direitos do paciente mental, a mudança do modelo de assistência em instituições como a Casa de Repouso Guararapes por uma rede de cuidados aberta e localizada na comunidade e o controle externo da internação psiquiátrica involuntária, nos termos propostos pela Declaração de Direitos do Paciente Mental da ONU de 1991. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 16).

O novo modelo assistencial em saúde mental, que surgiu com a Lei n.10.216/01, prevê a estruturação de uma rede de serviços de atenção de base local, com destaque para os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). O CAPS é:

a principal estratégia do processo de reforma da assistência pública em saúde mental promovido pelo Ministério da Saúde e todo o país, sendo que tal reforma foi desencadeada com os primeiros Núcleos e Centro de Atenção Psicossocial, a partir da década de 1980, e impulsionada com a promulgação da lei retrocitada e da implantação da nova política de saúde mental pelo Estado brasileiro (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 105).

Além do CAPS, outros serviços integram a rede de atenção em saúde mental, como os ambulatórios e clínicas ampliadas, residências terapêuticas (SRTs), os

Centros de Convivência, os leitos integrais em hospitais gerais e os leitos em hospitais psiquiátricos, entre outros programas. Cumpre destacar, também, a criação pelo Ministério da Saúde dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), em 2008. Esses núcleos, segundo Portaria n. 154, de 2008, “devem se integrar à rede de atenção em saúde mental (que inclui a rede de Atenção Básica/Saúde da Família, os CAPS, as residências terapêuticas, os ambulatórios, os centros de convivência, os clubes de lazer, entre outros)” (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 106).

O Ministério da Saúde disponibiliza alguns dados sobre a implantação dos programas de saúde mental no Brasil, a exemplo do informativo “Saúde Mental em Dados”, que teve sua última edição em outubro de 2015⁵¹. Segundo o documento, no que se refere ao número de CAPS implantados, o governo implantou mais de 2209 unidades no país, o que representa mais que o dobro se comparado ao ano de 2006 (em que existiam 1010). Se analisada a implantação desses centros por região, considera-se que todas as regiões do Brasil possuem uma cobertura “muito boa” de unidades da CAPS, exceto as regiões Norte e Centro-oeste, que têm uma cobertura “boa”. Considerando o Brasil como um todo, a cobertura é de 86% (considerando o parâmetro de um CAPS para cada 100 mil habitantes), o que também é considerada “muito boa”. Pode-se observar, quando analisados os dados, uma evolução rápida na implantação desses centros, uma vez que em 2010, por exemplo, a cobertura no país era de 66% e, em 2015, foi de 86%. Ou seja, um crescimento considerável.

O Brasil também investe no componente “Reabilitação Psicossocial”, que envolve estratégias que contribuem para o protagonismo de usuários dos serviços públicos de assistência psiquiátrica e de seus familiares, por meio da criação de iniciativas como a promoção de trabalho/economia solidária, habilitação, educação, cultura e saúde. “O acesso ao trabalho e à renda para pessoas em situação de desvantagem social tem sido uma questão prioritária para o governo federal, que em 2013 instituiu o Pronacoop Social, programa interministerial com o objetivo de

⁵¹ Saúde Mental em Dados 12. Disponível em:
http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf

avançar nos marcos legal e jurídico e nas políticas públicas de apoio ao Cooperativismo Social”⁵².

Ainda sobre a Reabilitação Psicossocial, desde 2005 o Ministério da Saúde destina incentivo financeiro para ações desse programa. “Inicialmente, através da Portaria nº 1.169, de 07 de julho de 2005, repassou incentivos para municípios e estados desenvolverem projetos de inclusão social pelo trabalho”. “A partir de 2012, com a publicação da Portaria nº 132, de 26 de janeiro de 2012, instituiu-se incentivo financeiro de custeio para o desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial da RAPS”⁵³. Cabe ressaltar que houve um grande aumento nos repasses federais destinados ao financiamento destas ações nas últimas chamadas de recursos. Em 2009, por exemplo, repassou-se R\$ 995.000,00, enquanto em 2013, repassou-se R\$ 4.325.000,00⁵⁴.

No âmbito da especialização de profissionais da saúde na área, cabe ressaltar o aumento do número de vagas de residência em psiquiatria no Brasil nos últimos anos. Em 2012, existiam 59 vagas no país, enquanto em 2014, esse número saltou para 178 vagas.

Por outro lado, o número de leitos em Hospitais Psiquiátricos do SUS é baixo, existindo apenas 25.988 leitos em 2015. Além disso, o documento informa que, nos últimos anos, houve um processo gradual de redução de leitos nesses hospitais. A razão dessa diminuição, segundo Rosato e Correia, é que o Brasil “optou pelo cuidado em saúde mental no território, desativando os hospitais psiquiátricos paulatinamente e implantando leitos psiquiátricos em Hospitais Gerais para atenção de maior complexidade nessa área” (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 108). Se comparados o número de leitos de saúde mental em Hospitais Gerais em 2010 e em 2014, pode-se concluir que esse número subiu consideravelmente, de 2568 para 4.620.

⁵² Saúde Mental em Dados 12. P. 31. Disponível em: http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁵³ Saúde Mental em Dados 12. P. 32. Disponível em: http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁵⁴ Ibid.

Recentemente foi implantado de modo definitivo o Núcleo Brasileiro de Saúde Mental e Direitos Humanos. A tentativa do estabelecimento do núcleo já havia sido tentada anteriormente, em 2008, por medida interministerial dos Ministérios da Saúde e Secretaria de Direitos Humanos. O Núcleo atua de modo a acompanhar denúncias relativas a unidades de tratamento de saúde mental, a capacitação de gestores das políticas da área e a produção de conhecimento. Segundo Pedro Delgado,

mecanismos mistos como o Núcleo Brasileiro de Direitos Humanos e Saúde Mental ampliam a capacidade de monitoramento, defesa e proteção dos direitos dos pacientes com transtornos mentais. Esse monitoramento em relação aos direitos humanos de usuários e familiares deve incidir não apenas sobre os leitos de hospital psiquiátrico ainda existentes no país (são 32.800 atuais no SUS; eram 53.000 em 2001, quando a lei foi promulgada), mas também sobre os serviços de hospital geral, os Centros de Atenção Psicossocial, Residências Terapêuticas, Atenção Básica, Centros de Convivência e todos os serviços da rede de saúde mental comunitária. Considero que saúde mental e direitos humanos, nos 10 anos da lei 10.216, são uma das fronteiras mais promissoras do campo da Reforma Psiquiátrica (DELGADO, 2011, p. 119).

Apesar dos avanços nas políticas públicas de atenção à saúde mental no Brasil após a denúncia do caso de Damião Ximenes Lopes, o Estado brasileiro ainda não cumpriu de modo satisfatório a recomendação da Corte Interamericana sobre a instalação de programas específicos de formação dos profissionais que trabalham nos serviços de saúde mental. Além disso, não existe ainda um sistema nacional de vigilância para que se evite que mortes em decorrência de violência e maus-tratos ocorram nesses hospitais (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 108).

A Corte comprehende que a capacitação de profissionais que trabalham com a área de saúde mental é uma meta ainda não completamente cumprida. Segundo a supervisão feita pela Corte sobre o cumprimento da sentença, em 2010, o Estado necessita:

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 aquelas 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 e aqueles dispostos na Sentença (parágrafo resolutivo oitavo da

Sentença) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 7-8).

A título de conclusão, pode-se avaliar que maioria dos termos da sentença do caso Damião Ximenes Lopes foram cumpridos pelo Brasil, apesar de que é ainda urgente a promoção de melhorias no campo da saúde mental no país, além do cumprimento integral da obrigação de promoção de cursos para profissionais dessa área, conforme requer a sentença.

Não há dúvidas, no entanto, em afirmar que a formulação de políticas públicas no campo da saúde mental no Brasil ganhou novo impulso a partir da denúncia contra o Estado Brasileiro na Comissão Interamericana pelo caso Damião Ximenes Lopes, uma vez que, após isso, a Lei de Reforma Psiquiátrica foi aprovada e outros mecanismos de garantias de direitos em saúde mental foram estabelecidos. Isso tudo se deu com a contribuição e pressão de uma ONG no sistema interamericano, comprovando, mais uma vez, que a participação de grupos de ativismo jurídico transnacional tem a capacidade de transformar realidades no campo dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

O sistema de denúncias e peticionamentos do SIDH, apesar de suas falhas, representa uma esperança contra a impunidade do Estado em relação a violadores de direitos em seu território e, quando os canais internos estão bloqueados, de chamar a atenção do país para a necessidade de transformações sociais, jurídicas e normativas. Mesmo que os Estados-membros do Pacto de São José da Costa Rica mostrem-se omissos em relação aos compromissos assumidos no âmbito da OEA, o sistema tem permitido a promoção de resultados positivos no campo de direitos humanos.

O único instrumento regional de denúncias de violação de direitos merece ser preservado e aperfeiçoado por seus membros. A possibilidade de indivíduos ou organizações peticionarem diretamente à Comissão sem a necessidade de permissão estatal representa uma oportunidade valiosíssima para a busca de proteção de direitos humanos, a qual merece ser incentivada pelas nações da América.

A experiência brasileira revela que o sistema de peticionamentos ante a Comissão interamericana tem logrado frutos positivos no país, especialmente devido à atuação de ONGs ativistas no seio do SIDH. A publicidade das violações de direitos humanos acarreta no constrangimento político e moral ao Estado violador, e este se sente compelido a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação dos grupos de ativismo jurídico transnacional pode, desse modo, contribuir para transformar uma prática governamental específica ou estimular reformas internas. Nesse sentido é que há a criação de normas e de políticas públicas internas.

A respeito disso, Piovesan, ao citar o trabalho de Sikkink, afirma que

o trabalho de ONGs tornam as práticas repressivas dos Estados mais visíveis e públicas, exigindo deles, que se manteriam calados, uma resposta. Ao enfrentar pressões crescentes, os Estados repressivos buscam apresentar justificativas. (...) Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstituída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais (PIOVESAN, 2013, p.442).

Em relação aos casos admitidos na Comissão Interamericana contra o Brasil, observou-se que a maioria das denúncias teve como autores ONGs de direitos humanos. E entre essas, a maior parte é ONGs internacionais em parceria com organizações não governamentais locais. Por esse motivo este trabalho decidiu focar sua análise na atuação desse tipo de grupo de ativismo jurídico. As organizações mais atuantes nos 94 casos estudados foram, entre as internacionais, a CEJIL, a CLADEM e a Human Rights Watch. Entre as ONGs locais, por sua vez, destaca-se a Justiça Global. Mesmo quando os casos não são denunciados por ONGs, estas acabam tendo influência por terem a postura de divulgar o SIDH e incentivar a advocacia estratégica de outros grupos ou indivíduos, os quais se tornam peticionários.

Para a melhor compreensão do ativismo jurídico no SIDH realizado por ONGs, o presente trabalho buscou compreender também as estratégias e os padrões de escolha dos casos a serem denunciados por essas organizações. Em geral, são enviadas à CIDH petições que contenham casos que retratem cabalmente tipos comuns de violações de direitos humanos internamente; casos que levantem temas sobre os quais a Corte IDH ou a CIDH não tenham ainda se pronunciado claramente; casos humanitários, em que a situação de extrema vulnerabilidade da vítima justifica o litígio.

Um dos pontos mais importantes a serem observados na prática das ONGs é que estas, quando promovem uma denúncia na Comissão ou participam de alguma forma do processo na Corte, não visam apenas a compensação financeira a vítima e seus familiares ou que se restaure do direito violado da vítima. O objetivo é mais amplo. Em muitas vezes, essas organizações protocolam uma denúncia específica objetivando a reparação da violação de determinado direito no país como um todo. ONGs encaminham denúncias à CIDH não somente para encontrar soluções para demandas individuais, mas também para criar precedentes que terão repercussão na política, na legislação e na sociedade brasileira. A advocacia transnacional visa a proteção de grupos vulneráveis e a transformação da sociedade como um todo.

A partir desses objetivos é realizada uma análise estratégica à luz do contexto interno da nação e do sistema interamericano quanto às chances de sucesso da ação. Sucesso, nesse cenário, não significa apenas a vitória processual. Significa,

mais que isso, a cessação na violação dos direitos demandados no caso, mesmo que parcialmente, e a promoção de um processo educativo para o país violador em relação aos direitos humanos.

A respeito dos resultados encontrados com o estudo dos casos Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil e Damião Ximenes Lopes, conclui-se que de fato a atuação do ativismo jurídico transnacional contribui para que mudanças sociais positivas ocorram no Estado demandado, como a elaboração de normas e políticas públicas que protegem grupos vulneráveis contra as violações denunciadas nos casos. É importante reconhecer, no entanto, que os resultados obtidos têm a participação de outros fatores internos, como a mobilização de outros grupos com campanhas públicas de denúncia, a atuação da mídia de modo a pressionar o governo e moldar a opinião pública, lobby legislativo, entre outros.

O caso Maria da Penha revela, por exemplo, que o ativismo interno no país já requeria do governo, antes de protocolada a ação, mudanças quanto ao tratamento da violência doméstica contra a mulher. Isso, sem dúvida, foi um fator que contribuiu para as conquistas finais. A denúncia do caso na Comissão Interamericana, entretanto, foi o *turning point* entre a inanição do Estado e o começo da promoção de mudanças. O fracasso dos lobbies legislativos foi um dos fatores que impulsionaram a CLADEM e a CEJIL a utilizarem o sistema de denúncias do SIDH como meio para findar a omissão do Estado brasileiro. A decisão da CIDH favorável à denúncia dos ativistas impulsionou a mobilização nacional pela criação de lei que previsse tipo penal específico para a violência doméstica contra a mulher, o que também gerou outros frutos posteriores.

Especificamente a respeito do caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, o ativismo de ONGs no SIDH rendeu frutos como a promulgação da Lei n.11.340/06 e, a partir desta, criou-se novas políticas públicas e arranjos institucionais no âmbito dos direitos da mulher. Exemplos desses mecanismos são os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres; a formação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; a instalação de departamentos especializados no atendimento de casos de violência doméstica; a formulação de programa de capacitação de agentes públicos sobre a questão da violência de gênero e os novos mecanismos legais.

No caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, por sua vez, destaca-se a promulgação da Lei n.10.216/01, que foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional. Isso permite afirmar, segundo alguns autores pontuados na dissertação, que o Caso Damião Ximenes Lopes colaborou para agilizar o processo de aprovação da lei, com o objetivo de permitir ao Estado brasileiro a apresentar respostas à demanda perante a Comissão. Com a lei surgiu um novo modelo assistencial de saúde mental, estruturado por meio de redes de serviços de atenção de base local.

Por fim, os casos revelaram a importância dos mecanismos internacionais de pressão do Estado para promover a prevenção e reparação de violações de direitos humanos na esfera nacional. Mostram também que grupos de ativismo jurídico transnacional são agentes extremamente importantes na promoção dessas mudanças. Em relação ao sistema interamericano de direitos humanos e o Brasil, a atuação dos grupos de ativismo tem gerado frutos, uma vez que, em diversos casos, o Estado propôs novas políticas públicas e normas com os mesmos temas das denúncias.

Embora a postura do Brasil como protetor de direitos humanos diante do SIDH não seja considerada completamente satisfatória, os defensores desses direitos no país, principalmente as ONGs, têm avançado consideravelmente em direção a esse objetivo. As articuladas estratégias de litigância dessas organizações são poderosos mecanismos que podem resultar em transformações efetivas em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**. vol. 18, n. 2, 2009, p. 67- 75.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts. **Harvard International Law Journal**, v. 44, n. 1, 2003, pp. 191-219.

ANNONI, Danielle; CORREIA, Theresa Rachel Couto. Jurisdição e competência no cumprimento de sentença interamericana pelo Brasil: análise do decreto 6.185/2007. **Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 1, 2010, p. 197–221.

BARROZO, Rebecca P; SILVA, Stevan B.; PALUMA, Thiago. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Nogueira de Carvalho à Guerrilha do Araguaia. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba. v. 4, n. 37, 2014, p. 335-358.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: Campos, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-38.

BERNARDES, Marcia Nina. O sistema interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 8, n.15, 2011, p. 135-156

BERNARDES, Edilene Mendonça; VENTURA, Carla Aparecida Arena. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os casos de violação dos Direitos Humanos relacionados à Saúde envolvendo o Brasil no período 2003-2010. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 13, n. 13, 2013, p. 107-128.

BERNARDI, Bruno Botti. Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. Mimeo.

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. **Estudos Avançados**. São Paulo, n. 17 (47), 2003, p. 225-236.

CAMPOS, Bárbara Pincowsca Cardoso. **Os paradoxos da implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos: reflexões sobre o dever de investigar, processar e punir e os casos brasileiros**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de pós-graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CAVALLARO, James L. Toward Fair Play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil. **Chicago Journal of International Law**. Chicago, v. 3, n. 2, 2002, p. 481-492. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1030551>>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

_____. BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no sistema interamericano. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo. Ano 5, n. 8, 2008 a, p. 85-99.

_____. BREWER, Stephanie Erin. Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: the case of the Inter-American Court. **American Journal of International Law**, Washington, v. 102, n. 4, 2008 b, p. 768-827.

DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. Saúde mental e direitos humanos: 10 anos da Lei 10.216/2001. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**. Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, 2011, p. 114-121.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**. Niterói, v. 12, n. 23, 2007, p. 100-122.

DONNELLY, Jack. International Human Rights: A Regime Analysis. **International Organization**. Cambridge, 40, no. 3, 1986, p. 599–642.

FERREIRA, Marielle Maia; LIMA, Rodrigo de Assis. **Double Standard: os impactos da política dos Estados Unidos para os direitos humanos no debate sobre a reforma da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Mimeo

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

HILLEBRECHT, Courtney. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 34, n. 4, 2012, p. 959-985.

KECK, Margaret E; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca and London, Cornell University Press, 1998.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: caso da Campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 26, n° 77, 2011, p. 97-111.

_____. Mobilização de direitos no Brasil: grupos e repertórios. 2015. (Apresentação de Trabalho/Seminário). Disponível em: http://sociologia.fflch.usp.br/sites/sociologia.fflch.usp.br/files/Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20D%C3%A9bora%20A%20Maciel%20_%20LAPS.pdf. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

MAZZUOLI, Valério O. **Curso de Direito Internacional Público**. 5° ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MENEZES, André Felipe Barbosa. **Controle de convencionalidade no Sistema interamericano de direitos humanos**. 2009. 361 p. Tese (Doutorado). Doutorado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy Nadia. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. **Caderno CRH**, Salvador, v.19, n. 48, set./dez., 2006.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: Letícia Pinheiro; Carlos R. S. Milani (orgs.). **Política**

Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, 2011, p. 33-70.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 1^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

. Direitos sociais: proteção no sistema internacional e no regional interamericano. **Revista Internacional de Direito e Cidadania.** São Paulo, n. 5, 2009, p. 67-80.

. **Temas de direitos humanos.** 5^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PONTES, Maria Vânia Abreu. **Damião Ximenes Lopes:** a "condenação da saúde mental" brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua relação com os rumos da reforma psiquiátrica. 2015. 249f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Psicologia, Fortaleza (CE).

QUEIROZ, Carla P. P. A proteção às crianças no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: Márcio Luís de Oliveira. (Org.). **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.253 -270.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **O prometido é cumprido:** compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2014. 132 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RAMOS, Núbia R. Direitos humanos e o ativismo jurídico transnacional: A experiência de organizações não governamentais latino-americanas. In: XXVII Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Sociologia, 2013, Santiago. **Acta Científica Congresso ALAS.** Santiago: ALAS, v. 1, 2013, p. 1-10.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.86, 2012, p. 89-122.

RISSE-KAPPEN, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathyrin. **The Power Of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge. UK and New York: Cambridge University Press, 1999.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. 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, 2011, p. 93-113

SANTOS, Boaventura de Souza. The Heterogeneous State and Legal Plurality in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade e Maria Paula Meneses (Org.), **Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique**. Dakar. Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, pp. 3-29.

_____. Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality. in Boaventura de Sousa Santos e César A. Rodriguez-Garavito (Org.), **Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

_____. Oitava carta às esquerdas: as últimas trincheiras. **Carta Maior**, ago 2012. Disponível em:
http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5737
Acesso em 20 de janeiro de 2017.

SANTOS, Cecília MacDowell. 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, no 7, ano 4, 2007, p. 27 – 57.

_____. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 89, 2010, p. 153-170.

SOUZA, Mércia Cardoso De; MENDES, Gabriela Flávia Ribeiro; LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; SANTANA, Jacira Maria Augusto Moreira Pavão; OLIVEIRA, Magnolia Bandeira Batista de; SILVA, Jaqueline Souza da. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Lei Maria da Penha. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7874>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

SPIELER, Paula. The Maria da Penha Case and the Inter-American Commission on Human Rights: Contributions to the Debate on Domestic Violence Against Women in Brazil. **Indiana Journal of Global Legal Studies**: Vol. 18: Iss. 1, 2011. Disponível em: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol18/iss1/6>. Acesso em 6 de janeiro de 2017.

TALAVERA, Fabián Novak; MOYANO, Luis Garcia. **Derecho internacional público**. Tomo I a III. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2003.

TRINDADE, Antônio. A. Cançado. O esgotamento dos recursos internos e a evolução da noção de "vítima" no direito internacional: com atenção especial à prática referente aos Estados da América Latina. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. v. 23, n. 89, jan./mar. 1986, p. 377-448.

_____, ROBLES, Manuel E. Ventura. **El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 3 ed. San José, C.R. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2005.

_____. O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua trajetória ao longo das seis últimas décadas (1948-2008). In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). **60 anos da declaração universal dos direitos humanos**: conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 13-46.

VIEIRA, Oscar V.; ALMEIDA, Eloísa M. Advocacia Estratégica em Direitos Humanos: A Experiência da Conectas. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo. v. 8, n. 15, dez. 2011, p. 187-213.

VICENTIM, Aline. A trajetória jurídica internacional até formação da lei brasileira no caso Maria da Penha. **Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**, v. 22, n. 1, 2011, p. 209-228.