

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

CRISTIANE EMANUELLE PEREIRA DE GRANDE KUBIJAN

**AUTONOMIA E COMPROMISSO: O REGIME REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA**

UBERLÂNDIA
2017

CRISTIANE EMANUELLE PEREIRA DE GRANDE KUBIJAN

**AUTONOMIA E COMPROMISSO: O REGIME REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA**

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.

K95a Kubijan, Cristiane Emanuelle Pereira de Grande, 1991
2017 Autonomia e compromisso: o regime regional de direitos humanos
na política externa brasileira nos governos FHC e Lula / Cristiane
Emanuelle Pereira de Grande Kubijan. - 2017.
80 f.

Orientador: Marrielle Maia Alves Ferreira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Direitos humanos - Teses. 3. Brasil - Aspectos sociais - Teses. 4. Brasil - Política externa - Teses. I. Ferreira, Marielle Maia Alves. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

CRISTIANE EMANUELLE PEREIRA DE GRANDE KUBIJAN

**AUTONOMIA E COMPROMISSO: O REGIME REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA**

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. Haroldo Ramanzini Junior
Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia

Membro: Prof. Dra. Flávia de Fátima Brito
Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB
Secção Minas Gerais - 13^a Subsecção Uberlândia

Ao amor da minha vida e à nossa maior alegria, Pedro Paulo e Ivo.

AGRADECIMENTOS

À Deus que com sua infinita graça por meio de Jesus tem cuidado de mim e de minha família, nos lembrando do seu amor e compaixão todos os dias.

Ao meu marido, Pedro Paulo, com quem aprendo coisas novas, construo sonhos e vivencio o amor todos os dias. Ao nosso pequeno Ivo, que esteve em cada minuto de estudo deste trabalho comigo, do ventre aos intervalos das mamadas, a quem desde tão novinho por muitas vezes me deu o fôlego necessário para continuar mesmo em meio à exaustão.

À minha mãe, Lúcia, que sempre está ao meu lado, me incentivando e transbordando amor. À pequena Ana Lúcia que nos enche de alegria e ilumina com a sua presença.

Aos meus sogros, Ana Maria e Rogério, que sempre nos ensinam e ajudam tanto, obrigada pelo imenso amor e cuidado.

Aos amigos e demais familiares que estiveram presentes nestes anos, com muita paciência e carinho.

À Profª Marrielle Maia, por mais uma vez ter sido uma ótima professora e orientadora, a quem devo eterna gratidão por tamanha solicitude.

Aos Professores Haroldo e Isabela Ramanzini pelas dicas e advertências na qualificação, que como sempre me ajudaram a construir um trabalho melhor.

À Primeira Turma de Pós Graduação em Relações Internacionais - UFU, por aprendermos e crescemos juntos como pessoas e profissionais, compartilhando conhecimentos e angustias. Obrigada a cada um.

À Capes, pelo financiamento à pesquisa.

Ao Instituto de Economia, seus professores e funcionários, pela disponibilidade em auxiliar sempre.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar como os direitos humanos foram incorporados na política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Pretende-se entender em que medida a orientação das políticas externas na busca pela autonomia influenciaram o compromisso desses governos com o regime regional de direitos humanos. Assim, este estudo é do tipo teórico, e foi realizado por meio de revisão da literatura e da análise dos conceitos sobre os temas propostos que fornecerão o embasamento necessário para a análise do tema proposto. O estudo foi realizado por meio de um levantamento bibliográfico e documental realizado na Biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia e especialmente em acervos virtuais – internet como: SciELO, Portal de Periódicos CAPES, JSTOR. As conclusões do trabalho procuram discutir como o compromisso com os direitos humanos foi articulado na estratégia de busca pela autonomia das políticas externa dos governos FHC e Lula com foco no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Autonomia pela Participação. Autonomia pela Diversificação. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper aims to analyze how human rights were incorporated into the foreign policy of the governments Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) and Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010). The intent is to understand to what extent the orientation of foreign policies in the quest for autonomy influenced the commitment of these governments to the regional human rights regime. Thus, this study is theoretical, and it was carried out by reviewing the literature and analyzing the concepts on the proposed themes so it will provide the background needed for its analysis. The study was accomplished through a bibliographical and documentary survey in the Library of the Federal University of Uberlândia and especially in virtual collections - internet like: SciELO, Portal of Periodicals CAPES, JSTOR. The paper's conclusions seek to discuss how the commitment to human rights was articulated in the strategy of pursuing the autonomy of the foreign policies in the governments of FHC and Lula focusing on the Inter-American System of Human Rights.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Inter-American Human Rights System, Autonomy for Participation, Autonomy for Diversification, Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIDH: Sistema Interamericano de Direitos Humanos

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Corte IDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos

Convenção: Convenção Americana de Direitos Humanos

Declaração: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

FEBEM: Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FUNAG: Fundação Alexandre de Gusmão

Lula: Luís Inácio Lula da Silva

MRE: Ministério das Relações Exteriores

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONU: Organização das Nações Unidas

PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	AUTONOMIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA.....	16
2.1	A busca pela autonomia brasileira em questões de Política Externa.....	16
2.1.1	A busca de autonomia pela participação, período FHC.....	20
2.1.2	A busca de autonomia pela diversificação, período Lula.....	24
3	O REGIME REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	28
3.1	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.....	29
3.2	O Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	29
3.3	A Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	32
3.4	Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	34
3.5	O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	35
3.5.1	O Brasil nas relatorias da CIDH.....	37
3.5.2	O Brasil no sistema de petições da CIDH.....	39
4	O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO BRASIL COM O SIDH.....	51
4.1	Breve histórico da política externa brasileira para os direitos humanos no pós-redemocratização.....	51
4.2	Período FHC e o SIDH.....	53
4.3	Análise do compromisso do governo FHC com o regime regional de a partir das relatorias do SIDH para o período.....	57
5	O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO LUIS INACIO LULA DA SILVA: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO BRASIL COM O SIDH.....	63
5.1	Análise do compromisso do governo Lula com o regime regional de a partir dos relatórios do SIDH para o período.....	65
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71

1 INTRODUÇÃO

No âmbito internacional, o fim da Guerra Fria marcou um período de otimismo com relação aos tratados e mecanismos promoção e proteção dos direitos humanos. A Convenção de Viena de 1993, que reafirmou a universalidade e indivisibilidade desses direitos é um exemplo da intensificação do debate internacional sobre a matéria (CARVALHO, 1998).

Ao passo que a democracia é trabalhada como fundamental para a formação de preferência da agenda brasileira contemporânea, temas como os direitos humanos são fundamentais para a consolidação do regime no país. No campo das relações internacionais, os direitos humanos promovem uma maior cooperação entre os Estados e consequente estabelecimento de parâmetros democráticos que contribuem para o desenvolvimento dos países por meio de atitudes que exprimem a universalidade dos interesses nacionais, ou seja, o bem comum entre todos os países e não apenas em âmbito nacional.

Com efeito, a política externa brasileira tem sido ao longo dos anos pautada em princípios como autonomia, pacifismo, universalismo, autodeterminação e não intervenção.¹ A escolha do princípio da autonomia como norteador deste trabalho se dá pelo seu destaque na contemporaneidade. Assim, neste trabalho os demais princípios se articulam com o primeiro na estratégia brasileira de inserção internacional.

Este estudo discute como se deu o compromisso com os direitos humanos nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Busca também analisar como esse compromisso se relaciona com o objetivo da autonomia na política externa brasileira.

A escolha do período se justifica, em primeiro lugar, pelo fato do governo FHC ter sido o marco da adoção de políticas públicas institucionalizadas no campo dos direitos humanos como forma de responder aos compromissos assumidos internacionalmente. Foi no período FHC que o primeiro Plano Nacional dos Direitos Humanos foi criado com impacto para as políticas públicas brasileiras. Foi também no período Cardoso a iniciativa de aceitar a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional regional de proteção dos direitos humanos

¹ Os princípios da autonomia, do pacifismo, do universalismo, da autodeterminação e da não intervenção são orientadores da política externa do Brasil desde sua independência.

(MAIA, 2008). Além disso, buscou-se um afastamento do período imediatamente posterior ao fim da ditadura militar que promoveu um movimento inicial de comprometimento com os tratados internacionais de direitos humanos.

O estudo do governo Lula, por sua vez, permite uma análise de como as diferentes percepções sobre a autonomia e a incorporação desse conceito na formulação da política externa influenciou a relação do Brasil com instituições e mecanismos multilaterais de direitos humanos. Pretende-se, dentre outras questões, investigar se em razão de questões estratégicas ligadas à política de diversificação de parcerias, o governo Lula deixou os direitos humanos em segundo plano. Pretende-se identificar os traços de continuidade e mudança na política externa para os direitos humanos das duas administrações.

O estudo é do tipo teórico e foi realizado por meio de revisão da literatura que analisa a política externa de ambos os governos a partir do enfoque da autonomia como traço de continuidade da política externa brasileira. Ademais, foi realizado um levantamento da bibliografia sobre o relacionamento do Brasil com o regime regional de direitos humanos. O levantamento bibliográfico e documental foi realizado na Biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia e especialmente em acervos virtuais – internet como: SciELO, Portal de Periódicos CAPES, JSTOR.

A prioridade dada às análises sobre a política externa brasileira do período a partir da estratégia da busca pela autonomia parte da concepção de Bernal Meza (2002) que, ao longo do tempo, este objetivo tem aparecido como um traço de continuidade nas políticas externas de países do continente sul-americano. Parte-se do pressuposto que a busca pela autonomia em diferentes táticas ou estratégias permitem compreender como se dá a articulação de outros objetivos e temas de agenda, como no caso, o compromisso com os direitos humanos em âmbito regional.

Este trabalho foi dividido em seis partes: a primeira é esta introdução, a segunda faz um estudo sobre a autonomia na política externa brasileira, com foco nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (1995 – 2010); a terceira discorre sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), detalhando seu funcionamento e órgãos; a quarta estuda o governo Fernando Henrique Cardoso e o compromisso com o SIDH; a quinta sobre o governo Lula e o compromisso com o SIDH; e por último a conclusão com as considerações finais do estudo levantado.

2 AUTONOMIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA

De acordo com Fonseca Jr. (1998) a busca pela autonomia é algo comum à política externa de qualquer país e o conceito pode ganhar novo significado de acordo com o tempo, espaço, interesses e posições de poder (p.361). O mesmo autor ressalta a dimensão doutrinária e concreta da autonomia, ou seja, a garantia da margem de manobra na atuação política de um Estado depende também dos meios concretos para alcançá-la (Fonseca Jr, 1998,p. 303).

Jaguaribe (1979:96) descreve a autonomia em termos de “viabilidade nacional” e “permissibilidade internacional”. Giacalone (2012) ressalta que o tema da autonomia está no centro do debate de política externa na América Latina. Nos estudos sobre a política externa do Brasil a autonomia aparece como um princípio orientador e um fio condutor (VIGEVANI e RAMANZINI JUNIOR, 2014; SARAIVA, 2010; PINHEIRO, 2000). Assim, o presente capítulo tem como objetivo trabalhar o conceito de autonomia na política externa brasileira, com foco principal nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), de 2003 a 2010.

2.1 A busca pela autonomia brasileira em questões de Política Externa

A política externa pode ser entendida como um processo dinâmico dotado de prioridades, como o proposto por Altemani (2005), em que primeiramente deve-se levar em conta uma análise da realidade interna, para então desenvolver outra semelhante em âmbito externo para que, a partir dessas duas frentes, possa haver uma compatibilização das possibilidades que poderão ser trabalhadas. A partir da convergência de realidade e possibilidade, decide-se como se dará a ação e a mesma poderá ser avaliada (ALTEMANI, 2005, p.14).

Leticia Pinheiro (2000) cita Russel e Tolatlian e caracteriza a autonomia – presente como objetivo permanente da política externa brasileira – como “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente”. Assim, uma política externa autônoma buscará analisar a realidade interna e externa decidindo como deverá ser realizada determinada ação

colocando em evidência os objetivos e interesses do próprio Estado de forma independente de outros no Sistema Internacional.

Neste contexto, a busca pela autonomia é uma característica diplomática de todos os países. A partir da década de 1970, a noção de autonomia ganha relevância nas políticas externas dos estados da América Latina que passam a adotar mecanismos para superar a dependência externa.

Segundo Pinheiro (2004 *apud* Vigevani e Ramanzini Jr., 2014) o conceito de autonomia do ponto de vista da política externa brasileira é compreendida de forma diferente das teorias clássicas de relações internacionais, ou seja, não se trata do reconhecimento jurídico de Estados soberanos, mas da ampliação das margens de atuação e escolha do Estado considerando os constrangimentos internacionais.

No Brasil, exemplos de políticas nacionalistas como a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável podem ser considerados exemplos da incorporação do conceito em projetos de política voltados para a inserção internacional do Brasil.

A Política Externa Independente foi um traço marcante dos governos Jânio e João Goulart (1961 – 1964). Por meio da política externa, o Brasil procurava atuação de forma independente da bipolaridade da época, ou seja, havia uma maior necessidade de universalizar suas parcerias para além dos Estados Unidos e da então União Soviética. Nesse ideal, os princípios de autodeterminação e não intervenção da política externa brasileira condiziam ainda mais com as ações propostas pelos governos.²

O Pragmatismo Responsável (1974-1979) instituiu o princípio de autonomia na política externa brasileira. Ser pragmático é agir conforme a necessidade do momento e de acordo com o que for mais benéfico para a política, desta forma, aspectos econômicos e de segurança ganham destaque (LIGIERO, 2011) e o conceito de interdependência principalmente no campo do comércio se torna uma nova característica fundamental.

² Muitos autores trabalham a autonomia da política externa brasileira em âmbitos diferentes, sendo assim, FONSECA destaca Lafer (p.298), que acreditava que para o Brasil agisse de forma autônoma ele deveria se articular com os países subdesenvolvidos ao ponto de seu alcance ser global. No contexto da Política Externa Independente, em que o sistema internacional estava bipolarizado, para a ampliação da autonomia do país, deveria se afastar das hegemonias e universalizar seus parceiros. A Política Externa Independente foi repudiada no período militar e de 1964 a 1967, a autonomia seria identificada como doutrina de identidade.

Segundo a análise de Fonseca Jr (1998), no período da Guerra Fria, o Brasil adotou a distância como forma de alcançar a autonomia na sua política externa, ou seja, esteve afastado dos principais temas em questão entre os polos de poder da época – Estados Unidos e União Soviética. Também não manteve política vinculada ao movimento dos não alinhados (FONSECA, 1998, p. 361).

Apesar de o Brasil se alinhar com o Ocidente no que diz respeito a valores, este não foi um engajamento estratégico automático. Enquanto as grandes potências buscavam se armar, o Brasil propunha o contrário, ou seja, o uso da diplomacia para resolver os conflitos e a participação em organismos multilaterais para resolução de contenciosos. Ademais, o país estava atento às questões multilaterais como a reprovação ao *apartheid*, entre outras questões, que foram moldando o perfil internacional brasileiro (FONSECA Jr., 1998).

A partir do posicionamento universalista, várias relações bilaterais foram estabelecidas com países africanos, do Oriente Médio e da própria América Latina (neste último caso, com vários tratados estabelecidos entre os países da região). Assim, entende-se que a posição internacional do país não era de alinhamento automático com as grandes potências e que esse buscou alcançar novos parceiros e se inserir em novos debates a fim de não se comprometer no contexto tenso que a Guerra Fria apresentava.

Manter um posicionamento crítico com relação à política das potências envolvia propor soluções pacíficas como o desarmamento geral, criação e aceitação de regimes internacionais multilaterais entre outros instrumentos que trariam resoluções para conflitos e que seriam legítimos. Tais posicionamentos ajudaram o país a realçar a sua identidade internacional até mesmo no período militar (FONSECA Jr., 1998).

Para Vigevani e Cepaluni (2007, p.283) além do não alinhamento automático, questões internas também contribuíram na busca da autonomia pela distância. O país vivia uma época em que o mercado interno precisava se desenvolver e para isso era necessária “preservar a soberania do Estado”.

Com o fim da Guerra Fria, após os grandes traumas no sistema internacional, houve um afastamento dos países do Norte e do Sul. Particularmente na América do Sul, os Estados desempenharam um papel mais autônomo na política externa, pois novos espaços e temas de discussão estavam ganhando importância no debate internacional (LIMA, 2013, p. 167). De acordo com Fonseca

Jr. (1998 *apud* VIGEVANI e RAMANZINI Jr, 2014) a democratização brasileira e a conjuntura internacional marcada pelo processo de globalização e pela entrada dos novos temas³ na agenda internacional dão nova conotação para a noção de autonomia na política externa do Brasil.

Para Milani (2012), a redemocratização foi essencial para que a política externa fosse mais “transparente e democrática”, aproximando a sociedade à tomada de decisões com uma maior interação entre “atores governamentais, operadores privados e organizações sociais” (p.42). Sendo assim, após a Constituição de 1988, o Brasil busca se adequar às normas internacionais multilaterais de direitos humanos, dando maior importância aos tratados internacionais a esse respeito nas relações internacionais, conforme o artigo 4º da Constituição Federal de 1988⁴.

Vigevani e Ramanzini Junior (2014, p.520) ressaltam que a noção de autonomia trabalhada nos estudos latino-americanos se dá a partir da capacidade desses agirem livres dos constrangimentos que os países centrais impõem. De acordo com os autores, essa autonomia precisa ser constantemente lembrada em suas pautas internacionais. No Brasil, essa noção perpassa pela necessidade de preservação em relação aos efeitos negativos do Sistema Internacional.

Vê-se que a busca pela autonomia tem demonstrado ser um traço de continuidade nos últimos anos da política externa brasileira, principalmente após a redemocratização ao passo que a cooperação e o comprometimento com novos temas como meio ambiente, direitos humanos, também tem sido amplamente discutidos.

Para relacionarmos o compromisso com os direitos humanos nos governos estudados escolhemos nos guiar pelos estudos que analisam a política externa desses governos tendo como orientação as diferentes abordagens para o alcance de uma política externa autônoma. Assim, nas seções a seguir, será estudada a noção de autonomia nos governos FHC e Lula, que para os estudiosos de política externa brasileira, possuem ênfases diferentes que nortearam as ações e relações internacionais do Brasil.

³ Direitos Humanos, Meio Ambiente, Reforma das instituições internacionais de comércio.

⁴ De acordo com Milani (2012), novos atores podem mudar o foco dos Estados de como irão se comportar no sistema internacional, em especial se levada em conta a dicotomia da busca pelo poder e do reconhecimento de uma sociedade internacional.

2.1.1 A busca de autonomia pela participação, período FHC

O fim da Guerra Fria e a reconfiguração da arquitetura do sistema internacional permitiu o espraiamento do entendimento de que o momento era de abertura de espaços de participação para a definição do que seriam as novas diretrizes das relações internacionais, especialmente no processo de institucionalização das mesmas.

Internamente, o Brasil buscava evoluir nos debates da recente redemocratização. A democracia, por si só, trouxe o debate dos novos temas, como direitos humanos, meio ambiente, cooperação e etc.

No âmbito da política externa, segundo Fonseca (1998), a estratégia de inserção internacional do Brasil passou a ser delineada considerando os princípios que a orientam. Segundo o mesmo autor, a autonomia que antes significava “distância de temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis”, passou a ser concebida de forma distinta. Nas palavras do autor:

“(...) a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional.” (FONSECA, 1998, p.368)

De acordo com Bringel e Domingues (2015) processos internos como a transição para uma economia de mercado e a democratização aproximaram o Brasil aos princípios da instituições internacionais, entretanto isso não significou a aceitação plena das regras, mas a escolha das instâncias internacionais para discutir apresentar e debater discordâncias, tornando-se um interlocutor legitimo que considerava de um lado os limites do poder do país e de outro o caráter benéfico das regras.

Segundo Lima (2013) a política externa brasileira orientada a partir da autonomia pela participação caracterizou-se na prática por adesão aos regimes internacionais, “recomposição do diálogo com os Estados Unidos e demais potências, pela valorização do espaço sulamericano e um baixo perfil nas articulações políticas e questões do terceiro mundo” (p.14).

Internacionalmente, a participação brasileira era necessária já que pela dimensão do Brasil, poucos temas não o envolviam. Assim, para que o país pudesse

se consolidar em âmbito doméstico e internacional, era interessante buscar a participação nos debates que atingiam diretamente seus interesses. Essa nova lógica recebeu o nome de autonomia pela integração (VIGEVANI et al, 2003) e de autonomia pela participação Vigevani e Cepalini (2007).

Oliveira e Onuki (2000) afirmam que a inserção internacional brasileira foi baseada no pilar da integração regional como forma de demarcar a influência brasileira na região e o multilateralismo como forma de contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos na região e no âmbito de uma política exterior universalista.

Vigevani et al (2003) destacam que a busca por uma maior participação em foros multilaterais pelo Brasil no período tinha como objetivo tornar o país mais confiável, especialmente com vistas a possibilitar a ampliação de investimentos externos – grandes responsáveis pelo desenvolvimento do país à época.⁵ Os autores expõem que, da mesma forma a busca pela integração não significava ser subordinado e sim se fortalecer e que, portanto, era importante a convergência de valores internacionais e nacionais. Dentro da estratégia de inserção internacional, a diplomacia presidencial foi muito importante para uma boa imagem do país. Outros fatores internos, como o sucesso do Plano Real, também cooperaram para maior credibilidade do país no meio internacional.

Com efeito, o contexto internacional foi favorável a essas mudanças na política e economia brasileira. No pós-Guerra Fria o sistema internacional buscava a cooperação internacional como solução, as instituições internacionais foram democratizadas e os países cresceram economicamente (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Países em desenvolvimento viram suas oportunidades ampliadas e o Brasil conseguiu firmar uma imagem mais estável internacionalmente.

Saraiva (2007) ressalta a característica do período:

Na passagem para os anos 90, o mundo assiste ao fim do bipolarismo, dando lugar a uma nova ordem de caráter ocidental. No campo político, esta ordem aponta para a necessidade das sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático (p.43).

No âmbito das relações bilaterais, observa-se que a política de estabilização macroeconômica possibilitou um estreitamento das relações bilaterais

⁵ FHC, assim como Collor e Itamar, buscaram ampliar o mercado e o consumo doméstico, não mais seguindo uma linha mais protecionista do período da Guerra Fria. Desta forma, o país recebera diversos investimentos externos e o modelo de substituições de importações foi seguido para o desenvolvimento (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

com os Estados Unidos sem significar, contudo um alinhamento automático. (VIGEVANI *et al*, 2003) No período, a busca de parcerias com potências médias como a Índia, China, África do Sul e Rússia, presentes na prática do governo anterior de Itamar Franco, diminuiu e concentrou-se no campo comercial, o que é interpretado por Saraiva (2007) como resultado da predominância da corrente liberal no interior da diplomacia brasileira.

Regionalmente, o Brasil buscou projetar o seu poder emergindo como representação de vários países internacionalmente por meio do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. Assim, o mecanismo de cooperação criado em 1991 ganhou relevância, especialmente no segundo mandato de FHC, quando se alcançou, por exemplo, a adesão conjunta do Brasil e da Argentina ao Tratado de Não Proliferação que limitava a pesquisa nuclear para fins pacíficos⁶. No entanto, não se pode dizer que o MERCOSUL tenha sido a “força motriz da política externa do país”, uma vez que os interesses em comum não eram fortes o suficiente para tal, o que pode ser observado no resultado da crise pela qual o mecanismo passou em 1999 (VIGEVANI *et al*, 2003) De toda forma, o MERCOSUL, se não permitiu avanços mais profundos na cooperação econômica, é reconhecidamente importante na defesa da democracia como relevante para a estabilidade regional.

Segundo Saraiva, a defesa da democracia apresentou-se no período como parte das exigências de adequação para a inserção internacional de países emergentes. Nas palavras da autora: “a aceitação da universalidade do valor da democracia ocidental colocou-se como mecanismo de adesão à ideia básica do Ocidente de defesa do regime democrático e atuou como canal para novos espaços de atuação” (SARAIVA, 2007, p.44).

No âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA, observa-se um momento no qual sua estrutura, função e objetivos foram revistos frente aos desafios da defesa da democracia e de uma nova concepção de segurança

⁶ Segundo Bernal-Meza (2002): “O abandono da opção militar-estratégica de desenvolvimento de armas de destruição massiva (nucleares, químicas e biológicas) criou para o Brasil uma contradição”, ou seja “ao impor limites à sua capacidade de desenvolvimento de um componente militar-estratégico, sua aspiração a constituir-se em uma grande potência regional (ou em uma “potência média mundial”) removeu do país um instrumento fundamental nos atributos tradicionais de poder”. (p.51)

hemisférica que pedia o refinamento das definições de não intervenção.⁷ A defesa da democracia foi entendida como uma forma de atingir metas de desenvolvimento. (SARAIVA, 2007)

No âmbito multilateral destaca-se a participação brasileira em órgãos multilaterais: a adesão ao protocolo de Kyoto (1997), o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1997), a assinatura do tratado do Tribunal Penal Internacional (1998), a participação nas missões humanitárias do Timor Leste (a partir de 1999), a candidatura ao assento permanente no Conselho de Segurança. Na economia, a recém criada Organização Mundial do Comércio foi buscada como forma de atender a interesses brasileiros. Sobre isso VIGEVANI et al (2003) ressaltam que “alguns dos êxitos da diplomacia brasileira estiveram relacionados com a existência parcial de um ambiente internacional cooperativo, com prevalência da interdependência, em que a possibilidade de utilização de foros multilaterais pareceu real.” (p. 56).

Um exemplo que demonstra uma experiência exitosa foi a questão da propriedade intelectual referente aos medicamentos contra o HIV. O contencioso levado pelo Brasil em parceria com a África do Sul contra os Estados Unidos na organização permitiu a produção interna de medicamentos contra o HIV a custos menores e também beneficiou a Índia que passou a produzir o coquetel anti-HIV a custos menores que os das indústrias norte-americanas (SARAIVA, 2007).

Desta forma, o governo FHC é visto como importante para o movimento de institucionalização do Brasil em debates internacionais o que pode ser observado na relevante participação brasileira na criação e consolidação do Tribunal Penal Internacional – corte internacional para julgar os crimes mais graves contra os direitos humanos que teve seu processo de criação iniciado em 1993 e seu estatuto aprovado em 1998.

Nessa era pós-Guerra Fria, era positivo para o Brasil participar de instituições que grande parte dos países, inclusive as potências, também eram membros. Ou seja, a projeção de poder não se dava apenas por poderio militar e

⁷ Vale recordar que no âmbito multilateral, em matéria de segurança, o Brasil aderiu aos regimes internacionais de não proliferação, entre eles o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (1995), a Organização para a Proibição de Armas Nucleares (1996), o Tratado de Proibição de Testes Nucleares (1996) e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1998). Essa adesão mostrou o abandono da opção militar-estratégica de armas de destruição em massa. No entanto no mesmo período houve aumento dos investimentos militares no Brasil e no âmbito interno produziu uma estratégia comum para as forças armadas. (BERNAL-MEZA, 2002)

sim também pelos novos temas que ganharam visibilidade, como economia, comércio, ciências, meio ambiente, direitos humanos e etc. Assim sendo, o Brasil buscava apresentar seus interesses nessas instituições.

Vigenani e Cepaluni (2007) defendem que a política externa de colaboração com iniciativas de órgãos internacionais era uma forma de evitar riscos e responsabilidades. A incorporação pela política externa de FHC da noção da soberania compartilhada como uma face da globalização na interpretação de Bernal-Meza (2002 apud Lessa *et al*, 2009) demonstrava uma atitude passiva do estilo político do governo FHC. Também, segundo Pinheiro (2000) significava uma forma de obtenção de financiamentos e tecnologia de sustentação para o projeto neoliberal, nessa visão a adesão aos regimes de direitos humanos e de comércio, por exemplo, eram formas de facilitar a participação no sistema internacional e aumentar a autonomia de ação do Estado.

2.1.2 A busca de autonomia pela diversificação, período Lula

Em 2003 Lula da Silva assume a presidência. De acordo com vários estudiosos da política externa brasileira (Vigevani e Capaluni, 2007, Saraiva, 2007, Vigevani e Ramanzini, 2009) sua política não apresenta grandes mudanças com relação ao período anterior, entretanto é possível notar uma mudança de ênfase no tratamento dos temas da agenda.

A estratégia da política externa nomeada por Vigevani e Cepaluni (2007) como de autonomia pela diversificação foi marcada pela adesão aos regimes internacionais, mas também pela busca de alianças regionais e parcerias no eixo Sul-Sul com parceiros não tradicionais. Essas alianças buscavam reduzir assimetrias de poder em âmbito internacional, bem como o aumento da capacidade negociadora nos processos decisórios das instituições internacionais diferente.⁸

Nas palavras de Vidigal (2010):

A política exterior do governo Lula da Silva pode ser sintetizada, em linhas gerais, no trinômio desenvolvimento, democracia, diversificação, esta última utilizada em, pelo menos, dois sentidos, o da busca de novas parcerias econômico-comerciais e o da participação ativa do Brasil na construção de novos foros internacionais, ou, no dizer do Itamaraty, novos mecanismos regionais, como o Ibas, o G20 comercial e o Bric. (p. 39)

⁸ Segundo Almeida (2004) para temas ou demandas em âmbito internacional com a capacidade de reduzir a autonomia brasileira com relação a elaboração de políticas nacionais e setoriais com a finalidade do desenvolvimento, observa-se o não engajamento.

Na visão de Saraiva (2007) é possível observar o fortalecimento da corrente autonomista no período Lula. Assim a liderança regional passa a ser buscada com mais vigor em uma estratégia de desenvolvimento que articula temas de segurança regional, defesa da democracia e processos de integração regional. Essa política pode ser observada, por exemplo, na tentativa de apaziguamento da crise política equatoriana fora do âmbito da Organização dos Estados Americanos. Outro exemplo foi o da participação brasileira na operação de paz no Haiti.

A mesma autora ressalta que a política externa de Lula traz novamente temas da divisão Norte/Sul para a agenda de política externa, como por exemplo, a defesa da reestruturação das Nações Unidas, a formação com a Índia, Alemanha e Japão do grupo dos 4 recolocando a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança, a busca pela posição de global player nas negociações sobre o tema agrícola na OMC, entre outras iniciativas.

De fato, no que se refere às parcerias e relações bilaterais o Brasil passa a reforçar a relação com novos parceiros como a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, a Turquia, o Irã e os demais países asiáticos, africanos e do Oriente Médio, o que fugia do padrão de relações com os Estados Unidos e os países europeus.

Almeida (2012) esclarece que a ênfase na diversificação de parcerias fez com que as relações com os Estados Unidos não fossem consideradas cruciais para os objetivos diplomáticos, entretanto o papel central do país na economia mundial era reconhecido o que pode ser observado na relação aprazível com o governo norte-americano nos oito anos de mandato de Lula.

É verdade que, ainda no governo FHC, observou-se uma aproximação com países em desenvolvimento, especialmente no segundo mandato quando, frente unilateralismo norte-americano marcado pela política pós 11 de setembro de 2001, o Brasil buscou a aproximação com os chamados “mais iguais” (China, Índia, Rússia e África do Sul). No entanto a abordagem do governo Lula, além da busca pela institucionalização das parcerias, abrangeu a agenda das negociações nos campos do comércio, temas sociais, segurança, cooperação técnica e tecnológica entre outros

Iniciativas como a da criação do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) aproveitou a aproximação possibilitada pela discussão sobre patentes

de medicamentos na OMC para buscar uma aproximação de posições e fortalecer a capacidade dos três países em negociações internacionais em outras áreas.

Vigevani e Ramanzini Jr. (2009) reconhecem que a busca de novas parcerias no âmbito Sul-Sul é também explicada pelo crescimento econômico e de influência de países não centrais, especialmente da China.⁹ Nesse contexto, o MERCOSUL como projeto de integração regional perde seu peso em relação a outros projetos de integração. Isso não significou uma política distanciada da América do Sul, uma vez que diversas iniciativas de retomada das negociações regionais foram adotadas no período com vistas a aproximação com os líderes sulamericanos (ALMEIDA, 2004; Vigevani e Cepaluni, 2007)

Pecequilo (2008) destaca que desde os anos 1970 a América do Sul é região estratégica na política externa brasileira o que pode ser exemplificado pelas iniciativas como a ALCASA, IIRSA, CASA e UNASUL como iniciativas que tem como objetivo “estabelecer laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias”, mas que concentram-se na complementaridade das economias, problemas sociais comuns, infraestrutura, entre outras (p.148).

Segundo Saraiva (2013), a partir do final do primeiro mandato o Brasil passa a sofrer pressão dos países da região no sentido de arcar com os custos do processo de integração. Segundo a autora o governo passou a assumir o papel de *paymaster* da região, enfrentando, inclusive resistências domésticas.

Vale também destacar a relevância dada ao tema da cooperação técnica na política externa do país, especialmente nos setores da saúde, ciência e tecnologia, educação e agricultura.

Vigevani e Cepaluni destacaram como as principais mudanças na política externa do governo Lula:

No primeiro mandato: (i) contribuir para maior equilíbrio internacional, atenuando o unilateralismo; (ii) fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais visando aumentar o peso das nações em desenvolvimento nas negociações econômicas e políticas internacionais; (iii) adensamento das relações internacionais como forma de aumentar a cooperação e o intercâmbio econômico, financeiro, técnico, cultural, etc. (iv) evitar acordos que a longo prazo possam interferir no desenvolvimento do país ou reduzir a capacidade do governo em elaborar políticas públicas.

No segundo mandato: (i) Aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); (ii) intensificação das relações com países emergentes, especialmente Índia, China, Rússia e África do Sul, (iii) postura ativa e de

⁹ A China foi especialmente responsável no período pelo incremento das exportações dos países da América do Sul, especialmente de minérios, energia e grãos.

destaque em rodadas de negociações comerciais, principalmente na Rodada Doha, no âmbito da Organização Mundial de Comércio; (iv) relação de cordialidade e de desenvolvimento das relações econômicas com países ricos, como países da União Européia e Estados Unidos; (v) estreitamento das relações com países africanos; (vi) campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, visando se tornar membro permanente (vii) defesa de políticas e ações sociais que permitam maior equilíbrio entre Estados e populações, como por exemplo, as ações voltadas ao combate à fome. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

Sobre a política externa do governo Lula, Saraiva (2013) defende que de fato não houve uma ruptura com relação ao governo anterior, no entanto as mudanças não se limitaram apenas as prioridades, mas uma mudança de programa sem alteração de metas. O projeto de inserção internacional foi mantido sem o apoio aos regimes internacionais vigentes, uma vez que foi adotada uma postura revisionista e de reforma das instituições internacionais.

Nas seções seguintes, pretende-se compreender o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e como o compromisso com os direitos humanos no âmbito do regime regional da Organização dos Estados Americanos foi incorporado às distintas políticas de autonomia pela participação de FHC e autonomia pela diversificação de Lula.

3 O REGIME REGIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar a história da criação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) como um mecanismo de promoção e proteção dos Direitos Humanos na região. Será realizado também um estudo sobre os aspectos institucionais do SIDH e a adesão brasileira ao regime regional.

3.1 Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Declaração) antecede a Declaração Universal dos Direitos Humanos e foi celebrada em maio de 1948 juntamente com a Carta da OEA, em Bogotá (BRANDÃO e BELL, 1998). Na Declaração, estão especificados os direitos e garantias que a pessoa humana possui e, em seu preâmbulo, especifica que os mesmos devem ser assegurados independentemente dos beneficiários serem cidadãos do Estado membro do SIDH. Ademais, ressalta que a “proteção internacional dos direitos do homem deve ser a orientação principal do direito americano em evolução”, ou seja, a preocupação de que os Estados busquem a internalização dos direitos humanos.¹⁰ Cambiaghi e Vannuchi (2012) e Maia (2008) afirmam que os tratados de direitos humanos nos âmbitos global e regional foram resultado da inconformidade da comunidade internacional com as atrocidades vistas na Segunda Guerra Mundial. Essa inconformidade gerou um movimento de promoção de tratados internacionais sobre a matéria.

A Declaração Americana é composta de dois capítulos e versa sobre os direitos e os deveres do homem, como indica o nome da mesma. No primeiro capítulo, são especificados os direitos da pessoa humana. Nos dois primeiros artigos são assegurados os direitos à vida, liberdade, segurança e igualdade perante a lei, sendo que todas as pessoas “têm os direitos e deveres consagrados nesta

¹⁰ É importante ressaltar primeiramente que, segundo SILVA (2012), o SIDH dá início a um caráter progressista difundindo a ideia que “o Estado não é o único sujeito de direito internacional” (p.140), já que, como será estudado, o próprio indivíduo pode fazer uma petição. Desta maneira, os países admitem certo grau de intervenção em contrapartida à garantia e respeito aos direitos humanos.

Declaração, sem distinção de raça, língua, crença ou qualquer outra". Outro aspecto relevante trata-se do direito à pessoa poder recorrer aos tribunais para que tenham seus direitos respeitados, além de ser averiguada a necessidade de que o processo seja simples e breve. O segundo capítulo, por sua vez, enumera os deveres humanos, dentre eles o de conviver com os demais, auxiliar e amparar os filhos, pagamento de impostos, voto nas eleições, entre outros.

Segundo Brandão e Belli (1998, p.276), a "adoção da Declaração foi um passo importante da edificação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, pois definiu um conjunto de direitos inalienáveis", porém eles destacam também que tal declaração tem o caráter de recomendação, ou seja, não obriga juridicamente nenhum Estado ao cumprimento dos princípios afirmados. Nesse contexto, comprehende-se a necessidade de um tratado internacional que garanta o comprometimento dos Estados com a proteção e promoção dos direitos humanos. O movimento para a elaboração de tal mecanismo foi concretizado apenas 11 anos depois com a elaboração da Convenção e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3.2 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A criação de um regime para a proteção dos Direitos Humanos esteve presente nos debates do estabelecimento da Declaração Americana. A aprovação do instrumento jurídico internacional serviu de base normativa para a criação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos instituído por meio de seus órgãos (Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1959 e Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1969) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) (TRINDADE, 2003).

Com efeito, a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1959 na 5^a Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos é de extrema relevância para a institucionalização do regime regional de Direitos Humanos. Segundo Brandão e Belli (1998) o órgão era frágil juridicamente, já que tinha como função a promoção dos direitos humanos, sem competência para assegurá-los, entretanto no ano de 1965, em reunião realizada no Rio de Janeiro, a Comissão ganha novas funções de modo que se torna também responsável pela proteção dos direitos,

podendo receber e examinar petições sobre violações, entrar em contato com os Estados solicitando informações ou fazer recomendações aos mesmos. Tais funções foram reafirmadas nos artigos 18, 19 e 20 do Estatuto aprovado em 1979. É interessante salientar que o órgão é considerado um dos que mais faz missões *in loco* se comparado aos seus semelhantes (TRINDADE, 2003).

No entanto, o status da CIDH ainda permitia dúvidas sobre a obrigatoriedade de suas solicitações e recomendações. Com vistas ao fortalecimento do órgão, em 1967 a CIDH passou a ser reconhecida como órgão principal da OEA (BRANDÃO e BELL, 1998).

Outra iniciativa no fortalecimento do regime regional de direitos humanos foi a criação da Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969. O tratado não apenas definiu os direitos proclamados na Declaração Americana como também concebeu a Corte IDH – órgão de caráter jurisdicional do SIDH. Vale ressaltar que apesar da Convenção ter sido criada em 1969, é somente em 1978 que ela entra em vigor. A Corte IDH somente passa a vigorar em 1982. Isso se deu pela necessidade de um número mínimo de ratificações para que os organismos pudessem ser reconhecidos (CAMBIAGHI e VANNUCHI, 2012).

A Convenção ou Pacto de San Jose enumerou diversos direitos e deveres a serem promovidos e assegurados nos Estados. São os deveres: Obrigação de respeitar os direitos e Dever de adotar disposições de direito interno. São os Direitos: divididos em Direitos Civis e Políticos (Direito ao reconhecimento da personalidade, Direito à vida, Direito à integridade pessoal, Proibição da escravidão e da servidão, Direito à liberdade pessoal, Garantias judiciais, Princípio da legalidade e da retroatividade, Direito a indenização, Proteção da honra e da dignidade, Liberdade de consciência e de religião, Liberdade de pensamento e de expressão, Direito de retificação ou resposta, Direito de reunião, Liberdade de associação, Proteção da família, Direito ao nome, Direitos da criança, Direito à nacionalidade, Direito à propriedade privada, Direito de circulação e de residência, Direitos políticos, Igualdade perante a lei, Proteção judicial), Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Desenvolvimento progressivo (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Tais direitos estão aqui relacionados para ressaltar a abrangência dos mesmos no SIDH. Vale ressaltar que os países membros da OEA estão sujeitos às investigações e recomendações, independente de terem ratificado a Convenção em

razão do status da CIDH de órgão permanente da OEA. Distintamente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos que foi estabelecida na Convenção, atua somente em situações de Estados que aceitaram sua jurisdição compulsória por meio de instrumento próprio de aceitação.

Sobre as atuais funções da CIDH, o Regimento Interno do órgão disponibilizado no site da CIDH afirma suas novas funções:

“A Comissão tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos, e no exercício do seu mandato:

- a) Receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações dos direitos humanos, segundo o disposto nos artigos 44 a 51 da Convenção;
- b) Observar o cumprimento geral dos direitos humanos nos Estados membros, e quando o considera conveniente, publicar as informações especiais sobre a situação em um estado específico;
- c) Realizar visitas in loco aos países para aprofundar a observação geral da situação, e/ou para investigar uma situação particular. Geralmente, essas visitas resultam na preparação de um relatório respectivo, que é publicado e enviado à Assembleia Geral.
- d) Estimular a consciência dos direitos humanos nos países da América. Além disso, realizar e publicar estudos sobre temas específicos como, por exemplo, sobre: medidas para assegurar maior independência do poder judiciário; atividades de grupos armados irregulares; a situação dos direitos humanos dos menores, das mulheres e dos povos indígenas.
- e) Realizar e participar de conferências e reuniões com diversos tipos de representantes de governo, universitários, organizações não governamentais, etc (...) para difundir e analisar temas relacionados com o sistema interamericano de direitos humanos.
- f) Fazer recomendações aos Estados membros da OEA acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos.
- g) Requerer aos Estados membros que adotem “medidas cautelares” específicas para evitar danos graves e irreparáveis aos direitos humanos em casos urgentes. Pode também solicitar que a Corte Interamericana requeira “medidas provisionais” dos Governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, ainda que o caso não tenha sido submetido à Corte.
- h) Remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana e atuar frente à Corte em determinados litígios.
- i) Solicitar “Opiniões Consultivas” à Corte Interamericana sobre aspectos de interpretação da Convenção Americana.” (Regime Interno, CIDH)

Cançado Trindade (2003) afirma que o SIDH passou por cinco etapas diferentes na sua evolução: a primeira refere-se aos antecedentes à criação da CIDH, a segunda etapa é marcada pela criação da CIDH e pela expansão das funções da mesma, a terceira etapa se dá a partir da evolução advinda da entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos e Deveres do Homem em 1978, a quarta etapa trata-se do período de consolidação do SIDH com a criação da Corte IDH e demais protocolos e convenções importantes e, por último, a quinta etapa é marcada pelo fortalecimento do regime a partir de meados dos anos noventa.

Segundo Hanashiro (2001) o SIDH passou desde seu surgimento por algumas dificuldades para ser aceito entre os países membros da OEA. Tais dificuldades aconteceram pois, segundo HANASHIRO (2001), o mesmo não foi criado para um contexto de ditaduras militares, que vivenciou um longo tempo. Assim que as democracias foram reestabelecidas, os países foram aderindo à Convenção Americana e as dificuldades atualmente se dão pelo novo contexto internacional.

3.3 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Conforme o já mencionado acima, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos cujos membros tem autonomia para o exercício de seu mandato, ou seja, de supervisionar o cumprimento dos direitos humanos na região. O órgão é formado por sete comissionados que atuam de forma independente e pessoal, ou seja, não representam determinado país. Sendo assim, são eleitos pela Assembleia Geral.

Seu funcionamento se dá no sistema de relatorias e no sistema de petições. O sistema de relatorias consiste na análise da efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos nos países. Assim são realizados relatórios de países produzidos no âmbito da Comissão por meio de informações recebidas dos Estados membros, movimentos sociais e observações feitas em visitas in loco.

Em 1990 o SIDH criou também o sistema de relatorias temáticas. Estas tem como objetivo dar maior atenção, fortalecer e sistematizar os trabalhos referentes a grupos específicos mais vulneráveis e que sofrem com as violações de direitos humanos de forma recorrente.

Atualmente são nove relatorias e uma unidade, são elas em ordem de criação: Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas (1990), Relatoria sobre os Direitos das Mulheres (1994), Relatoria sobre os Direitos dos Imigrantes (1996), Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (1997), Relatoria sobre os Direitos das Crianças (1998), Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2001), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (2004), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação racial (2005), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Lésbicas,

Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais (2011) e a Unidade sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2012).

Para Isabela Ramanzini (2014), as relatorias “permitiram o desenvolvimento de novos parâmetros substantivos sobre os direitos humanos; destacaram a função articuladora da CIDH entre Estados, ONG, e órgãos da OEA; e reforçaram a sua habilidade em chamar a atenção pública para o tema” (p.53). Essas relatorias tem como forma de financiamento não só os países interamericanos, mas também agências europeias, o que permite, segundo a autora, uma relativa autonomia.

O Sistema de Petições é um mecanismo que permite a CIDH receber denúncias de violações de direitos humanos nos Estados membros da OEA provenientes de indivíduos, grupos de indivíduos ou ONGs que queiram denunciar violação de direitos humanos (PIOVESAN, 2011). No artigo 46 da Convenção determina-se que para as petições serem aceitas na CIDH, os recursos internos reconhecidos pelo direito internacional devem ter sido esgotados, a petição deve ser feita até seis meses após a notificação do resultado definitivo, se a vítima foi impedida de esgotar todos os recursos de jurisdição interna, além da necessidade de ter todas as informações necessárias dispostas no regramento da instituição - nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura (CONVENÇÃO AMERICANA, art. 46). A petição não será aceita se não obedecer ao que está determinado no artigo 46, se não for referente a algum direito reconhecido pela Convenção, se for sem procedência ou se tratar de alguma petição já recusada (CONVENÇÃO AMERICANA, art. 47).

Após aceita a petição, é feito o contato com o Governo denunciado com o requerimento de informações. A partir do recebimento destas, a CIDH analisa se há motivos ou não para a existência da petição. Caso não, é arquivado. Caso sim, é realizado o exame e a investigação dos fatos. Com isso, busca-se uma solução amistosa, caso haja sucesso, a CIDH elabora um informe que é publicado pela Secretaria da Organização dos Estados Americanos. Se o Estado não aceita a solução proposta inicialmente, a CIDH elabora um relatório com o que foi estudado e concluído, além de poder haver também recomendações que o Estado terá 3 meses para cumpri-las. A partir disso o caso pode ser resolvido ou encaminhado a Corte IDH. Se não for submetido a Corte IDH e nem resolvido, a CIDH pode emitir sua própria opinião e traçar recomendações com determinados prazos que os Estados

deverão fazer para solucionar a situação. Se o Estado mais uma vez não obedecer ao previsto, poderá ser publicado no relatório anual (PIOVESAN, 2011).

Encaminhado o caso para a Corte IDH, esta pode afirmar se houve ou não a violação e determinar ações que restaurem o direito da vítima. O Estado pode ser condenado também a pagar indenizações. Lembrando que os casos que podem ser levados a Corte IDH são aqueles que o Estado reconheceu a jurisdição da mesma, sendo que a decisão da Corte IDH é de caráter obrigatório e imediato, ou seja, se o Estado aceitou a jurisdição da mesma, tem de cumprir o determinado. (PIOVESAN, 2011)

Vale-se ressaltar que o trabalho da Corte IDH precisa da colaboração da CIDH em todos os casos em que esta a submeter. A CIDH deverá expor os fatos, apresentar as partes do caso, as pretensões, mostrar qual foi o procedimento usado, as conclusões chegadas, dados disponíveis sobre as vítimas ou dos representantes, além do relatório previsto na Convenção (REGULAMENTO COMISSÃO, art 72). Outros documentos também poderão ser requeridos pela Corte IDH, com exceção aos referentes à tentativa de solução amistosa (GASPAROTO e VIEIRA, 2010).

3.4 Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH é o órgão jurisdicional do SIDH. Esta tem como função julgar os casos de desrespeito aos Direitos Humanos que forem encaminhados a ela pela CIDH. Ela é composta por sete juízes, cada um de uma nacionalidade diferente, sendo que devem ser necessariamente de países membros da OEA (ESTATUTO DA CORTE IDH, artigo 4). A jurisdição da Corte IDH inicia-se quando o Estado denunciado não aceita a solução proposta da CIDH. Somente a CIDH pode encaminhar um caso à Corte IDH. (PIOVESAN, 2011). Segundo o artigo 61 da Convenção Americana, para que a Corte IDH possa conhecer um caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48º a 50º que determinam os procedimentos da CIDH e o papel da mesma de buscar uma solução amistosa (mecanismo de conciliação) entre o Estado e a parte denunciante.

A Corte IDH possui além da competência contenciosa, a consultiva. Esta pode emitir opiniões consultivas a respeito da interpretação dos tratados regionais de Direitos Humanos por solicitação dos Estados membros da OEA. Nesse contexto os juízes podem apresentar suas interpretações sobre os mecanismos do SIDH.

O primeiro instrumento, a Declaração Americana de 48, trouxe os conceitos iniciais que constituíram a base do SIDH que foram reafirmados na Convenção Americana – que criou os mecanismos de supervisão (BRANDÃO e BELL, 1998). Vale ressaltar, entretanto, que o SIDH é composto por vários outros instrumentos que são Convenções, Protocolos, Cartas, Acordos e afins que tratam dos direitos de populações vulneráveis. Esses mecanismos, quando ratificados pelos Estados membros da OEA também podem servir de embasamento para solicitações junto ao SIDH.¹¹

3.5 O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos

É interessante observar que antes da ditadura militar brasileira, o Brasil foi um defensor da criação de instituições regionais de direitos humanos, inclusive defensor da criação de uma corte regional para a análise e julgamento de denúncias (Carvalho, 1998).

¹¹ O site da Corte IDH lista os principais instrumentos protetivos e os instrumentos institucionais do SIDH: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San Jose; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura; Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador; Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência; Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Regimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Regimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Convênio de Sede entre o Governo da Costa Rica e a Corte Interamericana de Direitos Humanos; Carta da Organização dos Estados Americanos; Carta Democrática Interamericana; Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará; Formulário de Denúncia; Estatuto da Comissão Interamericana de Mulheres; Convenção Interamericana contra a Corrupção; Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão; Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Civis à Mulher; Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Políticos à Mulher; Convenção Interamericana sobre obrigações alimentares e o âmbito de sua aplicação; Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores; Convenção Interamericana sobre Conflitos de leis em matéria de Adoção de Crianças; Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores; Convenção para Prevenir e Sancionar os Aspectos do Terrorismo Configurados em Delitos contra Pessoas e a Extorsão Conexa quando estes tenham Transcendência Internacional; Convenção sobre asilo territorial; Convenção sobre asilo diplomático; Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas; Regulamento da Comissão Interamericana de Mulheres; Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher; Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Funcionamento do Fundo de Assistência às Vítimas; Acordo de entendimento entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Associação Interamericana de Defensorias Públicas.

No período da ditadura militar, o Brasil se recusou a receber a visita de relatores da CIDH. Da mesma forma atuou de forma a bloquear a análise de casos brasileiros na CIDH (BERNARDI, mimeo).

Carvalho (1998) afirma que em 1985, Cançado Trindade, à época Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, alertava em seus estudos de defesa da aceitação brasileira da jurisdição da Corte IDH, que o Brasil teve importante participação na criação da Corte IDH, inclusive sendo o país responsável pela proposição da mesma. Cançado Trindade (*apud* Carvalho 1998) também ressaltou, como justificativa à adesão, que dependendo da forma como o executivo do Estado opera, este pode ser opressor a ponto de impedir que o jurídico possa agir em conformidade com os direitos fundamentais do indivíduo, além da pessoa poder ser impedida de ter acesso devido aos tribunais nacionais. Com esse mesmo argumento, o Brasil defendeu a criação da Corte IDH na Conferência de Bogotá já em 1948 (cuja Declaração teve voto favorável brasileiro). Em 1969 o Brasil novamente se posiciona em favor da Corte IDH, agora defendendo sua independência (CARVALHO, 1998).

Foi somente após a redemocratização que o Brasil recebeu as primeiras visitas da CIDH, a primeira no período compreendido entre 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995 com intuito de realização do primeiro relatório da CIDH sobre o Brasil e, a segunda, no período entre os dias 28 de junho a 2 de julho de 2010, com intuito de preparar uma visita de observação *in loco* para atualizar as informações gerais dos direitos humanos no Brasil, especialmente no que se refere à segurança dos cidadãos e no avanço na solução de casos e cumprimento de medidas cautelares de proteção da CIDH.

No sistema de petições o Brasil recebe a primeira denúncia que também foi admitida no ano de 1970. O quadro abaixo permite identificar os temas centrais das violações de direitos humanos e ano de admissão das denúncias na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Observa-se o pequeno número de casos admitidos nos anos 1970 e 1980, período da ditadura militar no Brasil. Segundo Bernardi (mimeo) esse fato pode ser explicado em razão de a Comissão, em seus primeiros anos de atuação, não ter capacidade e ferramentas para confrontar o Brasil.

Quadro 1. Temas das denúncias acolhidas por década

Tema da denúncia	1970	1980	1990	2000	2010	Total
Execução			12	17	1	30
Tortura e/ou tratamento desumano e degradante		1	10	15		26
Violação do devido processo legal			5	18		23
Detenção arbitrária e outros	4		2	2		8
Desaparecimento forçado e outros			1	4		5
Omissão dos serviços administrativos pelo governo				5		5
Aplicação retroativa das leis				3		3
Violação dos direitos e garantias judiciais				3		3
Violação da propriedade privada				3		3
Violação do direito à saúde				3		3
Discriminação			1	1		2
Violação dos direitos ambientais				1		1
Outros	1	1		5		7
Total Geral	5	2	31	80	1	119

Fonte: Maia e Lima (2017, p. 1430)

De outro lado, merece também atenção as respostas do governo brasileiro para os questionamentos da CIDH, sempre negando as acusações de violações de direitos humanos.

É no período posterior a redemocratização que o SIDH ganha relevância, também em razão da permeabilidade do sistema ao ativismo de direitos humanos.

3.5.1 O Brasil nas relatorias da CIDH

O primeiro relatório que teve o Brasil como foco foi preparado em 1995, por uma Comissão de relatores integrada por Álvaro Rirado Mejía (Presidente), Claudio Grossman (Primeiro Vice-Presidente), John S. Donaldson (Segundo Vice Presidente), Oscar Fappiano (Comissionado), Patrick Robinson (Comissionado), Edith Márquez Rodríguez (Secretária Executiva), David Padilla (Secretário Executivo Adjunto), Domingo Acevedo (Assessor) e com os especialistas em direitos humanos Martha Braga, Osvaldo Kreimer, Milton Castillo e Felipe Sánchez. A Delegação se subdividiu e passou por diferentes regiões do Brasil (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e várias cidades nos Estados da Bahia, Pernambuco, Pará e Roraima). O resultado da visita foi o relatório aprovado em 29 de setembro de 1997.

O informe foi dividido em 11 capítulos. A introdução traz um estudo sobre os direitos humanos no Brasil, os avanços nos anos 1990 e as fontes e metodologia utilizada para a elaboração do relatório. O primeiro capítulo aborda como a proteção

dos direitos humanos foi internalizada na normativa brasileira com foco para a Constituição de 1988. Os demais capítulos tratam respectivamente: (capítulo 2) dos direitos sociais e econômicos no Brasil; (capítulo 3) da violência policial, impunidade e do foro privativo militar para a polícia; (capítulo 4) das condições de detenção e tratamento no sistema penitenciário; (capítulo 5) da violência contra as crianças; (capítulo 6) dos direitos humanos dos povos indígenas; (capítulo 7) da propriedade rural e dos direitos humanos dos trabalhadores rurais; (capítulo 8) dos direitos humanos das mulheres; (capítulo 9) da discriminação racial; (capítulo 10) dos direitos humanos das pessoas portadoras de deficiências. O último com as conclusões e recomendações da CIDH ao Brasil.

O informe ressaltou as assimetrias do cumprimento dos direitos humanos no território brasileiro. Certos grupos em algumas regiões possuem seus direitos garantidos e outros grupos em determinados territórios não. Ademais, ressalta avanços na proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil que são atribuídos “aos movimentos históricos de luta popular pelos direitos humanos e pelas ações do governo Fernando Henrique Cardoso”, especialmente com o Plano Nacional dos Direitos Humanos (OEA. Informe sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, 29 de setembro de 1997).

O diagnóstico feito ressalta:

(a) Sin desconocer los progresos logrados por el Gobierno actual, el Estado aún no ha brindado las garantías necesarias a sectores importantes de la población brasileña con objeto de asegurar sus derechos humanos, sea por medio de sus instituciones preventivas, como la policía o la justicia, o merced a esfuerzos institucionales para mejorar la discriminatoria desigualdad de oportunidades socioeconómicas y culturales. La profundidad de esas desigualdades, en el Brasil, crea la obligación de colocar todo el aparato del Estado y la voluntad política de sus dirigentes en favor de la desaparición gradual y lo más rápida posible, de esa discriminación. (b) La Comisión destaca que esta desigualdad discriminatoria también genera violaciones, sea porque los perjudicados se rebelan frente a la injusticia y son reprimidos ilegalmente, sea porque provoca situaciones de ilegalidad generalizada (como las favelas controladas por traficantes, o las zonas rurales sometidas al control impune de intereses que recurren a pistoleros). (c) El sistema judicial, primera salvaguardia de las garantías que debe ofrecer el Estado, padece de lentitud, formalismos complejos e innecesarios y debilidades institucionales. Éstas son resultado de la impunidad institucionalizada de funcionarios policiales por sus propios abusos o de grupos de delincuentes protegidos por la policía o de la inoperancia del sistema judicial. Se recurre a las barreras jurisdiccionales entre los Estados y la Unión para demorar la acción de la justicia y burlarla, facilitando de esta forma la acción de los delincuentes. Fueros especiales y no justificados, como el de la justicia militar para juzgar los abusos o delitos de los funcionarios policiales, coadyuvan a la impunidad. (d) Existen en el Brasil zonas de violencia que generalmente suscitan abusos contra los derechos humanos. La situación rural, tanto en relación con la pobreza como a la

distribución de oportunidades, lleva a situaciones explosivas como las que facilitan el trabajo forzado o esclavo, los enfrentamientos en torno al acceso a la tierra y a las posibilidades productivas, y el éxodo de las jóvenes del medio rural que se convierten en víctimas de la explotación sexual. (e) Los pueblos indígenas, aunque hayan obtenido el reconocimiento legal y la propiedad de tierras entre otras reivindicaciones efectivas, padecen la demora del Estado en llevar a cabo la demarcación y escrituración definitiva de sus predios, y éstos aún son objeto de continuas intrusiones. (f) Muchos niños brasileños carecen de la protección natural de sus familias, de la comunidad y del Estado, y sufren las consecuencias de la marginación, la explotación sexual y la represión abusiva y los malos tratos en establecimientos especializados. Esto debe constituir una prioridad para la acción actual de los gobiernos, aunque la profundidad y urgencia de los problemas exigen una intensificación de los esfuerzos. (g) El tratamiento de la población carcelaria, tanto de los detenidos que aguardan ser juzgados como de los presos que cumplen condena, constituye otra fuente permanente de violencia y abusos contra los derechos humanos. La superpoblación de las cárceles, las instalaciones inadecuadas y la formación deficiente del personal se suman a la actitud de reacción de las autoridades frente a las crisis constantes. Las autoridades deben acordar prioridad a la negociación como política normal de solución de los conflictos y a la adecuación del sistema penal a las necesidades reales de seguridad de la población interna y general. (h) No siempre los esfuerzos del gobierno federal y de sus instituciones encuentran la adhesión esperada de los gobiernos estatales o de los órganos de sus distintos poderes.

Na ocasião a CIDH fez um conjunto de recomendações ao Estado brasileiro que incluem a intensificação do Plano Nacional dos Direitos Humanos; a aceleração de procedimentos judiciais e coordenação das jurisdições interestatais para garantir o fim da impunidade; a proteção eficaz das crianças em todos os âmbitos da proteção dos direitos humanos; a organização de leis e políticas públicas de defesa dos direitos dos povos indígenas com atenção especial para o controle eficaz de suas terras, cultura, organização e direitos políticos; criação de instituições e práticas para prevenir e solucionar conflitos de forma pacífica; acelerar a solução do acesso à propriedade da terra no meio rural; entre outros.

3.5.2 O Brasil no sistema de petições da CIDH

Os primeiros casos acolhidos pela CIDH foram resultado da revolução cubana e as várias denúncias de desrespeito aos direitos humanos. Porém com o aumento do número de governos militares latino-americanos, o trabalho da CIDH cresceu muito, inclusive com a elaboração de relatórios anuais e de um sistema de petições individuais (GASPAROTO e VIEIRA, 2010).

No entanto, vale ressaltar que nos seus primeiros anos de atuação, nas décadas de 60 e 70, a CIDH teve uma posição mais tímida, que segundo Cambiaghi e Vannuchi (2012) era resultado da ausência de uma base legal que somente foi estabelecida em 1978 com a Convenção Americana.

No caso brasileiro, ainda segundo os dois autores, a CIDH não se manifestou contra situações de evidente violação aos direitos humanos nos diversos projetos que resultaram na morte de povos indígenas e trabalhadores, como a Itaipu Binacional, Rodovia Transamazônica, Usina Nuclear de Angra e Ponte Rio-Niterói (CAMBIAGHI e VANNUCHI, 2012).

Vale mencionar, que em alguns países vizinhos, a CIDH atuou de maneira mais contundente, o que pode ser verificado nas iniciativas de visita e tratamento de casos de genocídio na Argentina no ano de 1976 (CAMBIAGHI e VANNUCHI, 2012).

No que se refere à resposta do Brasil às recomendações da CIDH nos relatórios do sistema de petições, especialmente na solicitação de visitas de relatores, os governos do período militar desconsideravam as comunicações do órgão e não autorizavam as visitas *in loco*. No auge da ditadura, o Brasil negava as violações denunciadas pelo órgão regional de proteção dos direitos humanos. De outro lado, informava a OEA sobre ações legislativas domésticas sobre temas de direitos humanos no país.

Um exemplo da postura brasileira de rechaço às solicitações e recomendações da CIDH no período supracitado pode ser observado na Comunicação da CIDH no. 1683, de 09 de julho de 1970, sobre a detenção arbitrária, torturas e assassinato do dirigente sindical Olavo Hansen presumidamente cometido pelo DOPS na cidade de São Paulo entre 01 e 09 de maio de 1970. A CIDH nomeou um relator para o caso e solicitou do Brasil sua anuência para que o relator pudesse transladar ao país acompanhado do Secretário Executivo da Comissão. O governo brasileiro em nota no dia primeiro de janeiro de 1971 (AAA/1/602.6020), respondeu à CIDH com as seguintes alegações:

- a. Que el señor Hansen, de 25 años de edad, estudiante de ingeniería, había sido detenido por elementos de la Policía Militar del Estado de São Paulo cuando distribuía panfletos subversivos en el campo de deportes de "Villa María Zélia" durante una concentración de trabajadores, habiendo sido conducido a la llamada "Operación Bandeirantes" de la propia ciudad;
- b. Que el día siguiente fue conducido al cuartel de la Policía Política y Gremial (DOPS), en donde el detenido se sintió mal por lo cual fue transportado al Hospital Militar del Ejército en donde falleció;
- c. Que sometido el cadáver a

la autopsia correspondiente en el Instituto de Medicina Legal se emitió dictamen médico-forense en el sentido de que la causa de la muerte era desconocida. d. Que habiéndose iniciado una investigación policial sobre el hecho, ésta había concluido que el señor Hansen se había suicidado tomando "Paration", substancia usada en la fabricación de insecticidas y similares, habiéndose acordado, por lo tanto, archivar la investigación bajo la custodia de las autoridades de la Policía Política y Gremial –DOPS (...)El Gobierno del Brasil, en su mencionada respuesta indicó, además, las razones por las cuales negaba la anuencia para que el Relator del caso No. 1683 y otros referentes al Brasil, pudiera trasladarse a ese país (CIDH, Comunicação n. 1853, 1971).

A CIDH, em sua avaliação de mérito, acolheu a denúncia, afirmou que o Brasil cometeu graves violações de direitos humanos no caso e apresentou um conjunto de recomendações, inclusive de reparação à família da vítima. No entanto, o Brasil não cumpriu com as mesmas.

Outro exemplo pode ser observado na comunicação n. 1700, de 30 de dezembro de 1970, sobre a detenção arbitrária de Ernest Hamburger e sua esposa Amélia Imperio Hamburger no dia 05 do mesmo mês e ano, na cidade de São Paulo. O caso foi arquivado em razão dos peticionários não terem apresentado provas do esgotamento dos recursos internos. No entanto as alegações do Brasil em nota no dia 08 de setembro de 1971, merecem destaque:

a. Que la denuncia presentada a la Comisión formaba parte de la calumnia e infundada campana adredemente preparada por los agentes del comunismo internacional para denigrar la imagen del Brasil o desviar la atención de la prensa internacional sobre la obra de reconstrucción nacional, desarrollada por la Revolución Democrática de 31 de marzo de 1964; b. Que el Gobierno del Brasil, fiel a los principios constitucionales que aseguran el derecho de defensa y el debido proceso (Artículo 153 Constitucional, secciones 15 y 16) garantiza a cualquier ciudadano juicio imparcial ante la justicia militar (Artículo 112 Constitucional) u ordinaria;c. Que Ernest Wolfgang Hamburger, hijo de Hansen y Charlotte, nacido el 8 de junio de 1933, en Berlin, Alemania, brasileño naturalizado, profesor de la cátedra de física general y experimental de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de Sao Paulo, había sido detenido el 5 de diciembre de 1970, por atentar contra la seguridad nacional. d. Que el detenido había sido puesto a disposición de la 2a Auditoria de la 2a Circunscripción Judicial Militar, con sede en Sao Paulo, que conoce del proceso contra la organización terrorista Vanguardia Popular Revolucionaria (V.P.R.). e. Que, según declaraciones prestadas por el propio enjuiciado él y su esposa, Amelia Imperio Hamburger, a pedido del terrorista Rodrigo Brotero Lefevre de la Alianza Libertadora Nacional (A.L.N.), había dado refugio en su casa al terrorista José Raimundo de Costa y su mujer, elementos complicados en los secuestros de los Embajadores de Alemania y Suiza y del Cónsul del Japón en Sao Paulo. f. Que el encartado (sic), negando que conocía las características políticas del señor Rodrigo Brotero Lefevre, le había permitido utilizar una camioneta de su propiedad, marca Willys, que fue usada en el robo de explosivos de la "Fortaleza Pedreira", en Sao Paulo. g. Que el mencionado Rodrigo utilizaba a la Sra. Amelia Imperio Hamburger, como "enlace" entre organizaciones terroristas A.L.N. y V.P.R., y h. Que tanto el profesor Hamburger como su esposa se encuentran en beneficio de libertad condicional sometidos a proceso por delitos contra la

seguridad del Estado, habiendo declarado ambos que no habían sufrido violencia o coacción. La señora Hamburger, se encuentra bajo tratamiento médico en vista de su estado actual (CIDH, Comunicação n. 1700, 1971).

Com efeito, o aumento de casos com informes de admissibilidade da CIDH contra o Brasil ocorreu nos 90 e 2000. O site da CIDH apresenta 81 casos admitidos contra o Brasil entre os anos de 1971 a 2016. Na década de 70 foram apresentados 8 casos contra o Brasil, todos relativos à detenções arbitrárias e tortura. Na década de 80 foi registrado apenas um caso de violação dos direitos indígenas dos Yanomamis com o deslocamento da população em território brasileiro em razão da construção de estrada no estado do Amazonas. Na década de 90 foram admitidos 6 casos. Nos anos 2000, é possível perceber um aumento significativo do número de casos admitidos para 66.

Ao analisar os casos brasileiros admitidos pela CIDH, vê-se que 47 deles são homicídios. Dentre estes, 31 são acusados de terem sido cometidos por policiais (sendo que 3 casos são de menores) e três por políticos. Quanto às outras vítimas, um era do movimento sem-terra, três eram jornalistas, cinco eram defensores de direitos humanos e quatro de civis sem nenhuma especificação. Quanto aos delitos por policiais, além dos homicídios citados, tem-se mais oito casos que denunciam agressões graves e tentativas de homicídio.

Ainda analisando os informes de admissibilidade da CIDH, seis casos acusam violações de direitos humanos a centros de detenções (destes, três de menores). Dois casos são denunciados com alegações de racismo por parte de pessoas que não foram contratadas por serem negras. Três casos são de abusos sexuais. Quatro casos são de ameaças e/ou desapropriação de terras. Três casos de violações em hospitais privados que teriam fiscalização/vínculo com o poder público.

Outras alegações também são identificadas como: interceptações de linhas telefônicas sem devidas autorizações, demora na demarcação de terras indígenas, privação de liberdade, não pagamento de pensões pelo governo, moradores prejudicados pelo depósito ilegal de substâncias tóxicas, não concessão de licença maternidade para mãe adotiva, impedimento de realização de cirurgia de afirmação sexual pelo SUS, entre outros.

Gasparoto e Vieira (2010) atribuem o aumento do número de casos admitidos contra o Brasil à redemocratização e a ratificação da Convenção

Americana em 1992¹². De fato, a ratificação do instrumento oferece uma base legal para atuação da organização. Também o processo de redemocratização permitiu um papel mais ativo dos movimentos sociais, inclusive para a aceitação brasileira da jurisdição da Corte. A liberdade e mesmo o incentivo para as organizações não governamentais no Brasil podem ser consideradas como uma possível explicação para o aumento do número de casos admitidos nos anos 2000, alguns deles referentes a violações ocorridas nos períodos anteriores (décadas de 80 e 70). Somam-se 15 casos que ocorreram antes da redemocratização e já foram admitidos pela CIDH.

No que se refere às respostas Brasileiras à Comissão, é interessante verificar que em grande parte dos casos, o Brasil recorre a subterfúgios como a alegação do não esgotamento dos recursos internos para adiar a análise de mérito dos casos (GASPAROTO e VIEIRA, 2010). Os autores, entretanto, defendem que a postura do Brasil alterou significativamente após a redemocratização. Para os autores, apesar do país não cumprir todas as recomendações feitas pela CIDH tem buscado responder aos casos e reconhecer violações (GASPAROTO e VIEIRA, 2010).

Nesse sentido, Piovesan (2011) destaca algumas medidas legislativas, leis e programas, que foram criados a partir das recomendações da CIDH (PIOVESAN, 2011, p. 409):

- Lei n.9.299/96 (transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares);
- Emenda Constitucional n. 35/2001 (restringe o alcance da imunidade parlamentar no Brasil);
- Lei n. 10.421/2002 (estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos);
- Lei n. 11.340/2006 conhecida como Lei Maria da Penha (mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher);
- Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e o Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

A lei n. 9.299/96, por exemplo, está relacionada a vários casos denunciados na Comissão, entre eles o caso do Parque São Lucas, cuja petição foi

¹² Vale mencionar que a relação entre o Brasil e as organizações internacionais de proteção dos direitos humanos também foi fortalecida com a Constituição de 1988 que trouxe elementos fundamentais para o tratamento dos direitos humanos no país. Segundo Bobbio (1992), para que os direitos universais sejam realmente garantidos à população de um país, estes precisam ser internalizados pela legislação doméstica, o que acontece no caso brasileiro com a criação da Constituição após a redemocratização.

dada em 7 de fevereiro de 1989. O denunciante (Américas Watch) relatou as violações de direitos humanos ocorridas no 42º. Distrito Policial do Parque São Lucas na Zona Leste da cidade de São Paulo. Na ocasião, cerca de 50 detentos foram encarcerados em uma cela de um metro por três, dentro da qual foram jogados gases lacrimogêneos. Cerca de 18 detentos morreram de asfixia e 12 foram hospitalizados.

Apesar das inúmeras tentativas do governo Brasileiro de adiar o tratamento do caso, com alegações relacionadas ao não esgotamento dos recursos internos, houve, ao final do processo, iniciativas para o cumprimento de parte das recomendações¹³.

As alegações iniciais do Brasil em 29 de setembro de 1989 são resumidas no relatório nº. 16/96 sobre o caso 10.301 da CIDH:

(...) o Governo apresentou suas observações finais e destacou, inter alia, o seguinte: Que o inquérito policial instaurado para investigar a participação dos policiais civis (inquérito policial N° 16/89) passara a fazer parte do processo penal N° 227/89, e havia sido remetido à 1º Vara do Júri de São Paulo. Ressaltou, a seguir, que o inquérito policial-militar iniciado para apurar a responsabilidade dos policiais militares envolvidos se encontrava na 3a Auditoria da Justiça Militar. Que também havia sido iniciado um processo disciplinar administrativo contra os policiais envolvidos. Que haviam sido iniciadas ações cíveis de reparação de danos. Que os funcionários diretamente envolvidos tinham sido suspensos por 30 dias imediatamente depois dos fatos, e que alguns dos implicados civis haviam sido posteriormente transferidos para a corregedoria de Polícia, - onde não haviam desempenhado funções administrativas mas haviam passado a desempenhar funções de mera vigilância do prédio da Corregedoria. Que, portanto, não haviam sido esgotados os recursos da jurisdição interna. As observações finais do Governo foram transmitidas ao reclamante em 6 de outubro de 1989.

A CIDH admitiu o caso (Relatório 10/97) e afirmou que o Brasil tem responsabilidade internacional por violações cometidas por seus agentes e manifestou que o Brasil violou os direitos à vida, à segurança e integridade pessoal, às garantias e proteção judicial. Foi em 23 de outubro de 1995 que a CIDH propôs ao Brasil uma solução amistosa a respeito do assunto e abriu o prazo para a manifestação brasileira. O Brasil não se manifestou no prazo. Assim a CIDH publicou o relatório de admissibilidade com um conjunto de recomendações. Sobre elas o Brasil em 7 de outubro de 1996 apresentou um conjunto de medidas para o

¹³ Segundo o relatório da CIDH, o Governo do Brasil limitou-se a alegar a falta de esgotamento dos referidos recursos, sem enumerar quais deles seriam eventualmente utilizáveis. Além disso, não contestou as alegações relacionadas com a falta de eficácia dos recursos intentados nem apresentou qualquer prova documental a respeito.

cumprimento das recomendações. A CIDH considerou os esforços brasileiros, mas ressaltou o não cumprimento de todas as recomendações:

- b. Comissão reconhece os esforços realizados pelo Governo para punir os autores das violações e pagar indenizações pelas violações cometidas pelos seus agentes. Neste aspecto, alguns dos membros policiais responsável pelos fatos em questão, foram processados e condenados, Vários dos processos judiciais destinados a indenizar financeiramente os familiares das vítimas estão prestes a serem completados.
 - c. Estado promulgou uma nova lei, a de nº 9.299/96, que estabelece a competência da Justiça Comum sobre os crimes dolosos contra a vida cometidos pelos membros da polícia militar. Sob os efeitos dessa lei, os processos judiciais referentes aos agentes policiais militares envolvidos no incidente a que se refere este caso, foram já transferidos à Justiça Comum uma vez que envolvem esse tipo de crime.
 - d. lei nº 9.299/96, entretanto, não atribui competência à justiça penal comum para julgar outros crimes comuns cometidos pelos membros da polícia militar, não transferindo tampouco, a competência para investigar os crimes, independentemente de sua natureza. Todos estes crimes continuam a serem investigados por órgãos militares. Em consequência, algumas das violações praticadas pelos membros da polícia militar considerados neste caso, tais como tortura e maus-tratos não podem, sob a presente lei, ser transferidas à investigação ou competência da Justiça Comum.
 - e. em relação à punição dos responsáveis, a Comissão considera ser inescusável a lentidão no andamento dos processos diante da gravidade e clareza das violações ocorridas. O fato de permanecerem os culpados em liberdade e exercendo atribuições dentro da corporação policial demonstra o descumprimento do Estado do Brasil com as obrigações assumidas perante a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.
 - f. Comissão reconhece a intenção do Governo brasileiro de adequar as celas especiais de isolamento e máxima segurança aos padrões internacionais. A Comissão continuará monitorando seu uso.
- Dessa forma, não tendo o Estado brasileiro adotado no prazo concedido pelo Relatório No. 16/96, as medidas estipuladas para remediar a situação decorrente das violações denunciadas e ainda, permitindo a impunidade dos responsáveis por ditas violações, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos decide adotar o presente Relatório, enviá-lo ao Governo do Brasil e decidir, no momento oportuno o modo de sua publicação, conforme o artigo 51 da Convenção Americana e o artigo 48 de seu Regulamento.

Sobre a publicação do relatório 10/97, o Brasil manifestou que aceitava a oferta de solução amistosa proposta pela CIDH em 22 de setembro de 1997. A CIDH manifestou aceitação antes da publicação do relatório de mérito. Em outubro de 1997 foi feita uma audiência com a presença de ambas as partes. O Brasil apresentou em 22 de dezembro de 1997 informações adicionais sobre o cumprimento das recomendações. Em 15 de janeiro foi realizada uma reunião entre as partes em São Paulo e em 18 de maio do mesmo ano foi feita uma reunião de trabalho na CIDH para assinatura de documento preliminar de solução amistosa.

A CIDH realizou vários esforços para concretizar a assinatura da ata final de solução amistosa, que incluíram uma visita ao Brasil do Presidente da Comissão,

sem resultados positivos. Em 27 de junho de 2002, a Comissão enviou uma comunicação a ambas as partes solicitando informação atualizada sobre o cumprimento das recomendações contidas no relatório Nº 10/97. Em 15 de agosto de 2002, a co-denunciante Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentou a informação solicitada, mas o Estado brasileiro não respondeu. Em 22 de outubro de 2002, a CIDH encaminhou ao Estado a resposta da denunciante, e lhe solicitou que apresentasse observações em um prazo de trinta dias, sendo que o Brasil tampouco respondeu a esta solicitação de observações. Somente em 10 de março de 2003 o Brasil enviou à CIDH informações atualizadas sobre os processos referentes aos policiais envolvidos no fato. Em 8 de outubro de 2003 a CIDH reiterou todas as recomendações em razão das considerações sobre o cumprimento parcial das recomendações ao Brasil.

De acordo com o site da CIDH o Brasil logrou alcançar soluções amistosas em apenas duas situações: (a) Solução Amistosa publicada no Informe nº. 43/06 de 15 de março de 2006 sobre os casos 12.426 e 12.427 (Meninos emasculados do Maranhão)¹⁴ e (b) Solução Amistosa publicada no Informe nº. 95/03 de 24 de outubro de 2003 sobre o caso 11.289 (José Pereira)¹⁵. Os demais casos ou estão ainda em tramitação ou, na impossibilidade da solução amistosa foram encaminhados para a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil somente aconteceu em 1998. O ativismo em direitos humanos no Brasil, especialmente movimentos sociais

¹⁴ O caso Meninos Emasculados do Maranhão refere-se ao desaparecimento de crianças na cidade de Paço Lumiar. Os corpos dos meninos foram encontrados com marcas de tortura e castração dos órgãos genitais. Os petionários alegaram atraso injustificado por parte das autoridades locais na busca das crianças e as averiguações policiais sobre a responsabilidade dos crimes foram lentas e ineficazes. Destacaram a imperícia da polícia estadual do Maranhão e a omissão da polícia federal. O Brasil reconheceu sua responsabilidade sobre a violação dos direitos alegados e assinou um documento de solução amistosa que inclui o comprometimento com o julgamento dos responsáveis e medidas: (a) de reparação pecuniária às famílias das vítimas e (b) de não repetição por meio de políticas públicas como a de sistemas de combate à exploração sexual de crianças e sistemas anti-drogas.

¹⁵ O caso José Pereira refere-se a situação de denúncia de trabalho escravo no Pará. A petição informa que José Pereira foi gravemente ferido e seu companheiro morto em tentativa de fuga da fazenda Espírito Santo no ano de 1989. Em 18 de setembro de 2003 o Estado Brasileiro reconheceu publicamente sua responsabilidade com relação ao caso e assinou documento de solução amistosa comprometendo-se a julgar e punir os responsáveis; proporcionar medidas pecuniárias de reparação e medidas preventivas que incluem: (a) medidas legislativas (buscar a aprovação de lei com a inclusão entre as infrações contra a ordem econômica, a utilização de mecanismos ilegítimos de redução de custos na produção como o caso do trabalho escravo e trabalho infantil e alteração do código penal brasileiro, bem como o estabelecimento de competência federal para o julgamento de crime de redução análoga a de escravo); (b) medidas de fiscalização e repressão ao trabalho escravo e (c) medidas de sensibilização contra o trabalho escravo.

vinculados aos debates sobre a criação do Plano Nacional de Direitos Humanos, criticaram fortemente o governo brasileiro no sentido de não incluir a aceitação já no primeiro documento. O Plano Nacional de Direitos Humanos II incluiu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Merece ressaltar, entretanto, que o reconhecimento da competência da Corte foi acompanhado de reserva para que fatos anteriores não pudessem ser encaminhados para o mecanismo.¹⁶

Até o fim do governo Lula apenas cinco casos tinham sido apreciados pela Corte. Dos cinco casos apenas em um o Brasil reconheceu as violações de direitos humanos sofridas por Ximenes Lopes (caso 12,237 de 1999) sobre as condições desumanas e degradantes que a vítima deficiente mental foi submetida em casa de repouso ligada ao Sistema Único de Saúde Brasileiro). No caso 12.478 (quarto sentenciado pela Corte) sobre o trabalhador sem terra Sétimo Garibaldi assassinado no Paraná, o Brasil não se manifestou sobre a competência da Corte ou o reconhecimento das violações, entretanto cumpriu parte das recomendações. Nos demais casos, o Brasil não reconheceu a competência da Corte para o julgamento. Em um deles, o Brasil foi absolvido e em outro não há relatos sobre a supervisão da sentença.

É interessante também perceber os informes estudados apresentam informações sobre a supervisão por parte da CIDH do cumprimento das sentenças. Não são todos os casos que apresentam informações sobre essa questão. Nesse sentido, abaixo foi realizado um pequeno relato de cada um dos casos sentenciados na Corte.

Sobre o primeiro caso analisado pela Corte IDH (Ximenes Lopes, no qual o Brasil assumiu as violações), a sentença foi proferida em 2004 e o Brasil foi considerado culpado pelas violações de direitos. A Corte sentenciou que o Estado deveria investigar e punir os responsáveis, publicar no Diário Oficial e em jornal de grande circulação parte da sentença, além de pagar em dinheiro uma indenização a familiares da vítima e desenvolver um programa de formação e capacitação para profissionais na área da saúde mental (CORTE IDH, Serie C No. 149). No que se refere à supervisão do cumprimento da sentença, foram tomadas medidas para o conhecimento do cumprimento das recomendações em 2 de maio de 2008, 21 de setembro de 2009 e em 17 de maio de 2010. Na última supervisão, a Corte IDH

¹⁶ Esse fato fez com que casos como o Carandiru não fossem encaminhados pela CIDH para a Corte IDH.

ainda requeria que o Estado a adoção de medidas ainda não cumpridas, entre elas, a sentença definitiva do caso e a adequação das medidas de capacitação adotadas para os profissionais de saúde mental, bem como atenção ao número de profissionais envolvidos no tratamento de deficientes mentais (RESOLUÇÃO CORTE IDH, 17 de maio 2010, Caso Ximenes Lopes).

O segundo caso (12.058) foi o chamado “Nogueira de Carvalho e Outro *versus* Brasil”. A denúncia impetrada em 11 de dezembro de 1997 alega que o advogado Nogueira de Carvalho, por ter denunciado diversos crimes cometidos por grupos de policiais civis e outros funcionários estatais, foi assassinado e sua morte não foi devidamente investigada pelas autoridades públicas. Nesse contexto e ressaltando o descaso da justiça brasileira, os peticionários pediram a condenação do Estado Brasileiro. O Brasil alegou que os recursos de jurisdição interna não tinham sido esgotados e que, portanto, o caso não era de competência da Corte IDH. A Corte fez um pronunciamento afirmando sua competência para o julgamento do caso, mas arquivou o mesmo em razão de não ficar comprovada violações à Convenção Americana. A Corte IDH reconheceu a importância de o Estado proporcionar os meios necessários para os defensores de direitos humanos executarem suas atividades da melhor forma possível, mas ressaltou que não é função da Corte julgar situações particulares, substituindo a jurisdição interna e decidiu arquivar o caso em 13 de janeiro de 2005. (CORTE IDH, Serie C No. 161).

O caso “Escher e outros *versus* Brasil”, foi sentenciado em 20 de dezembro de 2007. A denúncia ingressou na Corte IDH em 26 de dezembro de 2000. Sobre a interceptação, monitoramento ilegal e divulgação das conversas telefônicas por parte da Polícia Militar de membros das organizações ADECON e COANA, além do descaso da justiça pela reparação no referido caso. A Corte IDH determinou o pagamento de indenização às vítimas, ampla publicação do caso e investigação das acusações. O Brasil contestou a sentença e a própria competência da Corte (CORTE IDH, Serie C No. 200). Apesar da contestação brasileira, a Corte IDH realizou as supervisões sobre o cumprimento da sentença (em 6 de julho de 2009, em 17 de maio de 2010 e em 19 de junho de 2012) e deu o caso como concluído, em razão do Estado ter seguido as recomendações da sentença emitida (RESOLUÇÃO CORTE IDH, 19 de junho de 2012, Caso Escher e outros).

O quarto caso analisado pela Corte IDH foi o “Caso Garibaldi Vs. Brasil”, cuja denuncia chegou à CIDH em 06 de maio de 2003 . A denúncia relata que o

trabalhador sem terra Sétimo Garibaldi foi morto em uma ação extrajudicial feita por pistoleiros com o fim de despejar famílias de trabalhadores sem terra no Estado do Paraná. A Corte IDH, em sentença proferida em 24 de dezembro de 2007 alegou que o Estado violou os direitos às garantias e proteção judicial e sentenciou o Brasil a publicar o caso para a população no Diário da União, em jornal nacional, em jornal do Estado do Paraná e na internet, investigar e sancionar o caso e por fim, pagar as devidas indenizações à família Garibaldi (CORTE IDH, Serie C No. 203). O caso Garibaldi passou por duas iniciativas de supervisão até o momento, uma em 22 de fevereiro de 2011 e outra em 20 de fevereiro de 2012. Nesta última a Corte declarou cumpridas as medidas de reparação e obrigação de investigar, mas requereu do Estado o cumprimento do dever de esclarecer os fatos e punir os responsáveis (RESOLUÇÃO CORTE IDH, 20 de fevereiro de 2010, Caso Garibaldi).

O último e mais conhecido caso com sentença na Corte IDH em 26 de março de 2009 é o chamado “Gomes Lund e Outros (Guerrilha Do Araguaia) versus. Brasil”. A denúncia apresentada em 07 de agosto de 1995 trata do desaparecimento de 70 pessoas (camponeses da região e partidários do comunismo) no período entre os anos 1972 e 1975. O Estado brasileiro foi acusado de tortura, detenção e desaparecimento forçado das vítimas durante a ditadura militar. A Corte acusou o Brasil de não realizar um investigação penal que julgasse e punisse os responsáveis. O Brasil foi sentenciado a investigar e esclarecer os casos, apresentar o paradeiro das vítimas e pagar tratamento médico/psicológico para as vítimas. A sentença também determinou a publicação da sentença em Diário Oficial e meios de comunicação, a realização de um ato público para o reconhecimento da responsabilidade do Estado, a realização de cursos de direitos humanos para as Forças Armadas e o pagamento de indenizações para as famílias das vítimas, entre outros. O Estado brasileiro contestou a competência da Corte. Não há informações disponíveis sobre a supervisão das sentenças (CORTE IDH, Serie C No. 219).

Os dados e relatórios estudados apontam que o relacionamento entre o Brasil e o SIDH foi marcado no período militar por um afastamento e pela posição de rechaço do governo brasileiro a atuação dos órgãos do Sistema. Com a redemocratização é possível perceber uma aproximação entre o Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. De outro lado, observa-se que essa aproximação é marcada por uma postura de adiamento da análise dos casos (com as constantes manifestações do Brasil sobre o não esgotamento dos recursos

internos e questionamento da competência da Corte IDH). Também é marcada por medidas (ainda que limitadas) de cumprimento parcial de recomendações (adoção de políticas públicas, medidas legislativas, algumas indenizações).¹⁷

Os capítulos subsequentes buscarão compreender as abordagens dos governos FHC e Lula para o comprometimento com os direitos humanos com foco para o SIDH.

¹⁷ Para uma análise sobre compliance que tem como foco o Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, conferir Ramanzini (2014).

4 O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO BRASIL COM O SIDH

O presente capítulo tem como objetivo estudar a política externa brasileira para os direitos humanos com foco especial no Sistema Interamericano de Direitos Humanos nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

4.1 Breve histórico da política externa brasileira para os direitos humanos no pós-redemocratização

Nos primeiros anos da redemocratização, apesar do discurso brasileiro de apoio a um sistema regional de proteção dos direitos humanos forte, na prática o discurso não se reverteu em ratificação dos instrumentos constitutivos do SIDH. Carvalho atribui a demora da ratificação dos instrumentos constitutivos do SIDH à ditadura militar brasileira que ocorreu em meio à Guerra Fria. A aceitação da CIDH, por exemplo, ocorreu apenas em 1992, assim como a ratificação de outros instrumentos regionais e globais de direitos humanos.

Em 1981 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), encaminhou ao Governo Federal um apelo para a aceitação da Convenção Americana, acreditando que o governo Figueiredo (último militar) já indicava que as pretensões democráticas estavam próximas. Porém, entre as alegações feitas pelo Estado brasileiro por meio do Embaixador Marcos Azambuja, contrárias à ratificação, estava a de que até mesmo os EUA estavam com dificuldades de ratificar o instrumento (o que não aconteceu até hoje) por defenderem que existiam reservas que deveriam ser feitas à Corte IDH.¹⁸

Outro argumento usado pelo Brasil foi o de que aderir ao instrumento poderia criar um precedente para que outros tribunais internacionais eventualmente criados pudessem também ter jurisdição sobre o país, o que geraria uma confusão sobre a competência jurídica. Um terceiro argumento merece citação, o de que a

¹⁸ Os Estados Unidos tem mantido uma postura excepcional com relação aos instrumentos de proteção dos direitos humanos. Especialmente no que se refere a aceitação da jurisdição de tribunais internacionais o país mostra-se contrário, apesar de apoiar a criação dos mecanismos para alcançar outros Estados do Sistema Internacional. Cf. Maia (2013)

Corte IDH assumiria um caráter supranacional, o que divergia dos princípios e posições tradicionais do Governo Brasileiro. No mesmo parecer, o representante brasileiro afirma que se o Brasil aceitasse a Convenção teria que fazer tantas ressalvas que praticamente anularia o propósito da mesma (CARVALHO, 1998). Este posicionamento condizia com a Constituição de 1967 que regia, na época, e com o desrespeito aos direitos fundamentais dos brasileiros na época da ditadura, apesar de se contrapor ao assumido em 48 e após a democratização.

Na ditadura militar, o Brasil negava as denúncias feitas à CIDH sobre violação dos direitos humanos, tentando amenizar sua negação, com informações à organização sobre Decretos sobre temas de educação, respeito das mulheres, entre outros, iniciados na época (GASPAROTO e VIEIRA, 2010).

Já em 1988, com o regime democrático, a posição brasileira acompanhou os interesses expressos na nova Constituição, de maior preocupação com os direitos humanos e a garantias dos mesmos. Na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, a delegação brasileira assumiu uma posição de defesa pela interdependência de todos os direitos humanos (CARVALHO, 1998). Porém entende-se que a democratização do Brasil não cortou totalmente os laços autoritários da ditadura militar, pois atualmente ainda existem casos de violência por opiniões políticas que não são controladas pelo Estado (PIOVESAN, 2011). Com efeito, o Governo Brasileiro, na década de 1990, informou à CIDH a abertura para a busca de soluções para eventuais denúncias no sistema de petições bem como para o recebimento de visitas de relatores. A primeira visita de relatores da CIDH ocorreu em 1995 no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (GASPAROTO e VIEIRA, 2010).

Uma razão que pode ser apontada para a mudança do discurso do Estado Brasileiro com o processo da democratização, foi a necessidade de mudar a imagem do país, já que a preocupação da comunidade internacional com os Direitos Humanos ganhou fôlego com o fim da Guerra Fria. Ademais, com a nova Constituição (Constituição Federal de 1988, artigo 5, parágrafo 3) os tratados que versam sobre os direitos humanos são considerados como norma constitucional no Brasil, já que a finalidade é proteger a pessoa humana e está poderá ter como recorrer internamente galgando conformidade com os direitos assegurados pelos tratados (PIOVESAN, 2008).

Em 1989 o Brasil ratificou a Convenção contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Este foi um importante passo para que outros tratados fossem também ratificados mais tarde (PIOVESAN, 2009). O governo FHC ratificou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, o Protocolo da Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte e o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Estatuto de Roma, o Protocolo Facultativo À Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher e os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, foram ratificados no governo Lula. Os esforços para ratificar tais tratados ajudaram a reforçar a democracia, assegurando direitos fundamentais e universais.

4.2 Período FHC e o SIDH

O período após a redemocratização do Brasil foi marcado pela adesão às organizações multilaterais afastando a política externa brasileira do até então presente conceito de autonomia pela distância (SILVA, 2016) e celebrando a participação nas instituições, principalmente a partir do governo FHC, com o conceito inovador de autonomia pela participação. Para o Brasil, neste momento crescia a necessidade de se responsabilizar internacionalmente com os temas internacionais.

De acordo com Silva (2016) essa responsabilidade internacional pode ser entendida como as “obrigações oriundas da filiação do Estado à sociedade internacional que envolvem direitos e deveres definidos pelo direito internacional, pela carta da ONU e pelos demais tratados e acordos internacionais a que se envolver” (p.5), com isto o Estado deve prestar contas não apenas à sua população, mas também a toda sociedade internacional.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente do Brasil. Em 1995 ele assume e o cargo de Ministro das Relações Exteriores foi designado ao Embaixador Luís Felipe Lampreia. Lampreia em seus discursos mantém um posicionamento de reconhecimento das violações de direitos humanos no Brasil, entretanto, com a afirmação de que o país estava enviando esforços na adoção de medidas para solucionar os problemas em consonância com Organizações

Internacionais e Não Governamentais. O Ministro ressaltou a importância das ONGs de direitos humanos internas e internacionais (FUNAG, Tomo II, 2012, p.508).

Nos discursos do chanceler, passou a ser também ressaltado o papel da recém criada Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. O Secretário dos Direitos Humanos, José Gregori foi importante na estruturação do Plano Nacional de Direitos Humanos que foi utilizado pelo governo como um dos principais indicadores dos esforços brasileiros na busca da garantia dos direitos humanos. O próprio relatório da CIDH no ano de 1997 afirma os esforços do governo de estruturar políticas públicas sobre a matéria. (CIDH, Informe 1997)

É importante ressaltar que em 1995, foi criada uma Divisão de Direitos Humanos no Ministério das Relações Exteriores que trataria dos assuntos de direitos humanos representando o Brasil no âmbito regional (OEA) e multilateral (ONU) (BERNARDES 2011 in VENTURA E CETRA, 2013).

Ainda em 1995, FHC discursou a respeito dos direitos humanos. Em sua fala ele traz à tona a luta pela liberdade, pela democracia e pelos direitos do cidadão brasileiro que, segundo ele, estava em constante evolução, até mesmo pela recente democratização e a nova Constituição. Há uma preocupação com os temas dos direitos que deveriam ser assegurados nas várias camadas da população como mulheres, negros, pessoas com deficiência, índios, crianças, idosos, enfatizando as políticas internas e externas.

No campo internacional, o presidente, ressaltou o papel do Brasil durante as negociações da Declaração de Viena em 1993. O Brasil defendeu que os países membros do tratado deveriam elaborar um plano nacional de direitos humanos, com metas a serem cumpridas para a promoção e garantia dos direitos humanos. FHC, ainda em seu discurso, ressaltou que as medidas que o Brasil estava adotando naquele sentido. O presidente também destacou a criação do Prêmio de Direitos Humanos, com o apoio de empresários, para que fossem prestigiados agentes de promoção de direitos humanos. Ainda na mesma fala, ele expôs que devia haver uma reflexão sobre o novo posicionamento do Brasil que busca assegurar os direitos e a proteção das minorias (Cardoso *apud* CARVALHO, 1998).

No ano seguinte ao discurso proferido, é lançado o PNDH 1 (Plano Nacional de Direitos Humanos) e em palestra proferida pelo Chefe de Gabinete do Ministério da Justiça, Dr. José Gregori, exaltou-se a importância dos direitos humanos para o Brasil demonstrada pela criação do PNDH 1. Na fala do então

Chefe de Gabinete, foi ressaltado o papel importante da sociedade civil liderada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Foi feita uma ampla consulta à sociedade para o primeiro rascunho do PNDH 1. Vale ressaltar, por outro lado, que Gregori afirma o desconforto com novas formas de instituições que dão acesso a estrangeiros do que acontece no país (GREGORI, 1996).

O PNDH 1 ressalta já no seu prefácio a necessidade do país se empenhar nos direitos humanos para que possa ser promovida uma democracia plena. Entre os direitos defendidos, destacam-se questões de segurança, liberdade de expressão, crianças e adolescentes, mulheres, população negra, índios, proteção e direito à vida, trabalho forçado, entre outros.

De outro lado, é interessante observar que apesar da aceitação da jurisdição da Corte IDH constar na minuta do Plano Nacional dos Direitos Humanos I por solicitação dos movimentos sociais que fizeram parte da construção da mesma, no documento final sequer foi feita menção ao mecanismo jurisdicional. À época o então Secretário dos Direitos Humanos, em algumas manifestações deixou transparecer a preocupação com a aceitação da jurisdição internacional e o despreparo brasileiro de responder aos casos.

Em 1997, o Brasil enviou seu primeiro e único relatório à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que trazia as mais novas iniciativas do governo brasileiro na época: como a criação de um Prêmio de Direitos Humanos, uma campanha contra a violência sexual, a criação de um Grupo Interministerial para a Valorização da População Negra, um Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF, com o objetivo de coordenar os esforços com intenção de abolir este tipo de trabalho e em março de 1996, foram assinados protocolos específicos no campo da saúde, educação, trabalho e justiça na área dos direitos da mulher (MAIA, 2008). No relatório também houve destaque à criação do PNDH 1.

Em 1997 também foi criada a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (SNDH/MJ) e o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais no Itamaraty (Milani 2012). Outras secretarias foram criadas no decorrer dos anos como a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (MAIA, 2008).

Em 1998 houve o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e em 2000 foi assinado o Tratado de Roma que criava o

Tribunal Penal Internacional que foi ratificado após dois anos (Milani, 2012). Para Ventura e Cetra (2012), assim que o Brasil adere totalmente ao SIDH, ele se difere do outro “gigante das Américas”, os EUA, que nem ao menos a Convenção ratificou.

Seis anos após o lançamento do PNDH 1, é lançado o PNDH 2. Este, de acordo com o Secretário de Estado dos Direitos Humanos Paulo Sérgio Pinheiro, foi resultado de um “abrangente processo de consulta à sociedade civil” em que houve um “maior esforço coletivo, reunindo governo e sociedade civil, de que se tem notícia no país para a formulação de políticas públicas no campo dos direitos humanos” estabelecendo compromissos no longo prazo e incorporando os direitos econômicos, sociais e culturais (PINHEIRO, 2013).

De acordo com a introdução do próprio PNDH 2, a sua atualização foi feita a partir do que se viu de avanços após o PNDH 1, além da incorporação de garantias aos direitos à educação, saúde, previdência, trabalho, moradia, meio ambiente saudável, alimentação, cultura, entre outros. As 500 propostas que incorporam o texto foram resultado de seminários regionais com a participação do governo e da sociedade civil e posteriormente aglutinadas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP).

Sendo assim, somente no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a aceitação da jurisdição compulsória da Corte IDH foi efetivada. Inclusive a determinação do governo nesse sentido aparece no PNDH 2. Vale mencionar que a inclusão da previsão se deu em meio à forte pressão dos movimentos sociais e organizações nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos, muitas das quais haviam feito parte da construção do primeiro Plano e que também figuravam como peticionárias do SIDH¹⁹. Cabe mencionar que em reconhecimento aos esforços brasileiros de garantir os direitos humanos no Brasil, a Organização das Nações Unidas premiou o então Secretário José Gregori com o Prêmio de Direitos Humanos de 1998. (FUNAG, Tomo II, 2012).

De fato, houve um movimento para a busca de soluções para as violações dos direitos e um esforço para institucionalizar as garantias das minorias do país, além do reconhecimento das violações ocorridas no Estado brasileiro. Nesse contexto é importante mencionar a afirmação do Ministro Lampreia na Assembleia Geral da ONU, da luta do governo brasileiro para anular a “distância

¹⁹ Human Rights Watch, CEJIL, Anistia International entre outras.

entre as normas e os fatos" bem como da disposição em buscar no meio internacional ajuda para concretizar a intenção relatada (FUNAG, 2012, p. 509).

Celso Lafer, que foi renomeado no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, reforçou em várias ocasiões a importância dos mecanismos globais e regionais de supervisão de direitos humanos para o Brasil e ressaltou os avanços alcançados pelo Brasil com os dois Planos Nacionais de Direitos Humanos. No entanto reconheceu que o país não estava livre da possibilidade de retrocessos (FUNAG, Tomo II, 2012).

No último ano do governo FHC, Sérgio Vieira Mello, diplomata brasileiro, foi eleito como alto-comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o que foi alardeado como o reconhecimento da participação brasileira no campo de direitos humanos internacionalmente. Para Milani (2012) "o padrão qualitativo de adesão do Brasil ao regime multilateral pode ser comparado ao de algumas superpotências e outras potências médias do sistema internacional" (p.45), merecendo destaque entre os países em desenvolvimento pelo grande número de ratificações de tratados de direitos humanos.

4.3 Análise do compromisso do governo FHC com o regime regional de direitos humanos a partir das relatorias do SIDH para o período

Nesta sessão serão analisados os relatórios anuais promulgados pela CIDH nos anos do governo FHC. A pesquisa foi realizada no próprio site institucional, averiguando cada vez que o Brasil foi citado nos relatórios. Estes ainda não eram padronizados, assim, algumas questões não foram abordadas em todos (como por exemplo, o nível de cumprimento das recomendações emitidas aos casos brasileiros). Em 1995 e 1996 não constaram informações relevantes do Brasil nos relatórios.

A CIDH também tem como uma de suas funções a elaboração de relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos em cada país membro. Em 1997 foi promulgado o primeiro e único relatório sobre o Brasil, como já visto porém será melhor detalhado a seguir. A visita ao país ocorreu entre 27 de novembro e 8 de dezembro de 1995, porém a CIDH desde quando iniciou seus trabalhos em 1961

acompanhava a evolução dos direitos humanos no Brasil, apesar do mesmo se referir à situação dos direitos humanos a partir da Constituição de 1988.

Um dia após a visita da CIDH, foi expedido uma avaliação onde enumerou os principais problemas do Brasil em relação aos direitos humanos:

- A administração da justiça, inclusive o Ministério Público;
- Os grupos de extermínio;
- A violência urbana e rural e a falta de segurança das pessoas;
- A discriminação racial;
- A situação da população indígena;
- A violência contra os ocupantes de terras rurais não exploradas;
- Os problemas dos meninos e meninas de rua;
- A violência contra as mulheres;
- A violência policial e sua impunidade; e a tortura como meio de investigação;
- O sistema penitenciário;
- A competência dos tribunais militares para julgar delitos comuns cometidos por policiais estaduais ("militares"); e
- A situação de servidão forçada dos trabalhadores rurais. (Fonte: Relatório CIDH)

O relatório elencou a importância da transição e consolidação da democracia para o fortalecimento do comprometimento com os Direitos Humanos e seus instrumentos internacionais. Ressaltou-se também as iniciativas do governos FHC, como o PNDH e demais já citadas neste trabalho, além da mobilização da sociedade civil (mais de 5000 organizações não-governamentais de acordo com o próprio relatório).

O Capítulo 1 do relatório versa sobre a proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico do Brasil. Naquele momento o Brasil ainda não tinha aceito a jurisdição compulsória da Corte IDH, porém além de seus compromissos universais, se comprometia regionalmente com a Carta da OEA, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana e seus Protocolos. A Comissão demonstra no relatório preocupação com o não cumprimento do Estado Brasileiro de muitas obrigações, recebendo muitas queixas sobre violações que ficavam impunes.

Os antecedentes sobre direitos humanos do ordenamento constitucional brasileiro vinham desde a Constituição do Império de 1824, inspirada nas constituições francesa e estadunidense, Constituição da República (1891) e ampliou-se na de 1934, tendo um catastrófico retrocesso durante a ditadura militar (1964-1985).

Com a nova Constituição de 1988, o relatório trata seus avanços como o destaque para a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos, direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, entre outros, as ações de garantia para a proteção dos direitos pessoais e a forma como se dá a administração da justiça no Brasil. Nos demais capítulos, o relatório trata das “Condições de Reclusão e tratamento no sistema penitenciário brasileiro”, “Violência contra menores”, “Os direitos humanos dos povos indígenas no Brasil”, “A propriedade de terras rurais e os direitos humanos dos trabalhadores rurais”, “Os direitos humanos da mulher brasileira”, “Discriminação Racial” e “Direitos humanos das pessoas portadoras de deficiência”.

Como conclusões finais e recomendações a CIDH ressaltou as diferenças que existem do tratamento dos direitos humanos dentro do país, mas que existiam muitas transformações consideradas positivas em curso, como a implantação do PNDH.

Entre os principais problemas destacados se encontra a desigualdade discriminatória de oportunidades socioeconômicas e culturais a qual o Estado e seu aparato tem de se esforçar para o seu progressivo desaparecimento pois geram violações por parte dos que se rebelam por causa da injustiça ou por situações ilegais como, por exemplo, as favelas comandadas por traficantes.

O sistema judicial é lento e cheio de formalidades, o que segundo o próprio relatório, resultado da impunidade institucionalizada. A fragilidade do sistema faz com que grupos em situações mais vulneráveis sejam levados a situações que fogem de controle, facilitando a ocorrência de trabalho forçado, exploração sexual e demais práticas abusivas com crianças, população carcerária, entre outros.

Sendo assim, o relatório propõe ao Brasil:

- a) Se intensifique la aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos, dando prioridad a las transformaciones que eviten la impunidad ante los abusos cometidos por agentes estatales y, en especial, por las fuerzas de seguridad pública. Entre esos cambios, cabe señalar la sujeción de los policías militares estatales a la jurisdicción penal común.
- b) Se simplifiquen y aceleren los procedimientos judiciales y se coordinen las jurisdicciones interestatales mediante una investigación más eficaz, así como el subsiguiente procedimiento penal y el castigo a los responsables de ataques y campañas para atemorizar a la población.
- c) Se proteja de manera más eficaz a los niños que sufren carencias y se tome medidas compensatorias para garantizarles igualdad de oportunidades, especialmente en cuanto al acceso a la educación, la seguridad personal y los servicios de salud y saneamiento básico.
- d) Se organice, mediante la legislación y en la práctica, una defensa eficaz de los derechos de los pueblos indígenas del Brasil, en particular el respeto

a la integridad y el control efectivo de sus tierras y sus culturas, su organización y el respeto a sus derechos políticos.

e) Se generalice el establecimiento de instituciones y prácticas encaminadas a prevenir y solucionar conflictos en forma pacífica, como los Consejos Tutelares Municipales para los niños y adolescentes, las delegaciones para la defensa de la mujer y las estrategias de prevención y negociación para situaciones disciplinarias en establecimientos penales.

f) Se acelere la solución de los problemas de acceso a la propiedad de la tierra en el medio rural, aplicando plenamente los preceptos constitucionales, previniendo y solucionando conforme a la ley las situaciones de tensión y enfrentamiento provocadas por la desigualdad discriminatoria en relación con las oportunidades de uso de los recursos económicos del país.

Ainda em 1997 o presidente da CIDH, Decano Claudio Grossman, em discurso ressaltou como atividades de promoção dos direitos humanos, o Seminário dos Direitos Humanos no Sistema Regional, promovido em Brasília, com a presença de duzentos funcionários do sistema judicial e ministério público dos âmbitos estatal e federal, além da presença dos Ministros da Justiça e das Relações Exteriores. Neste ano, foram consideradas admissíveis quatro casos brasileiros e um a mérito.

Em 1998 a CIDH destacou a importância da ratificação da Corte IDH pelo Brasil e demais países que reforçavam o compromisso dos mesmos com o fortalecimento do sistema e do empenho na resolução dos problemas referentes às violações. No mesmo ano, a comissão traz em seu relatório anual que expediu medidas cautelares em 3 casos para o Brasil: Luzia Canuto, Padre Ricardo Rezende e María Emilia de Marchi. Dois casos foram considerados admissíveis e outros dois a mérito.

No ano seguinte, a CIDH no capítulo do relatório anual que trata sobre o seguimentos das recomendações, avaliou as medidas adotadas para cumprimento das recomendações realizadas em 1997 ao Brasil. Destacou-se a elaboração do Primeiro Informe Nacional sobre os Direitos Humanos pelo Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo em resposta ao relatório de 1997 sobre a situação do Brasil lançado pela CIDH. Esse trouxe em defesa ao Brasil as leis nacionais que foram elaboradas:

- Ley 9.140/95, que reconoce como muertas a las personas desaparecidas en razón de participación o acusación de participación en actividades políticas, en el período del 2 de septiembre de 1961 al 15 de agosto de 1979 (régimen militar);
- Ley 9.299/96 que transfiere de la Justicia Militar a la Justicia Común la competencia para juzgar crímenes dolosos contra la vida practicados por policías militares;
- Ley 9.437/97, que torna en crimen la portación ilegal de armas y crea el Sistema Nacional de Armas (SINARM);

- Ley 9.459/, que tipifica los crímenes de discriminación con base en la etnia, religión o procedencia nacional;
- Ley 9.474/97 que establece el Estatuto de Refugiados;
- Ley 9.534/97, que establece la gratuitad del registro civil de nacimientos y fallecimientos;
- Ley 9.714/98, que instituye ocho nuevos tipos de penas alternativas a la prisión;
- Ley Complementaria 88/96, que establece un procedimiento sumario en los procesos de desapropiación para la reforma agraria;
- Ley Complementaria 93/98, que crea el Banco de la Tierra;
- Ley 9503/97, que aprueba el Código de Tránsito.

Apesar de tais esforços, a CIDH ainda ressaltava que apesar do país estar criando uma infraestrutura capaz de lutar contra as violações, os esforços ainda não tinham tido resultado efetivo e que a impunidade continuava sendo a regra. Na sessão referente ao Brasil, foram analisados todos os temas tratados no relatório de 1997. Em 1999 três casos foram a mérito.

Em 2000, o governo brasileiro convidou a CIDH para celebrar o 107º período extraordinário de sessões em Brasília e São Paulo, com seminários e reuniões para examinar casos individuais, assuntos gerais e demais questões. Além disso, foi firmado um acordo de cooperação com a Suprema Corte de Justiça do Brasil além de outras atividades no Rio de Janeiro e em Rio Branco. Foram expedidas medidas cautelares a três casos brasileiros, quatro foram considerados admissíveis e dois a mérito.

No ano de 2001, os relatórios da CIDH começaram a constar uma tabela constando os níveis de cumprimento das recomendações formuladas pela Comissão. No que diz respeito ao Brasil constava dois casos: Maria da Penha em cumprimento parcial e Aluisio Cavalcante pendente de cumprimento e o Estado não forneceu informações.

No ano de 2002, a CIDH emitiu medidas cautelares para 6 casos brasileiros, foram estes: Internos do presídio de Urso Branco, Iriny Nicolau Corres Lopes, Rony Clay Chaves e outros, Manoel Bezerra e outros, Zenilda Maria de Araújo e outros, e Elma Soraya Souza Novais. Neste mesmo ano o Brasil, segundo o relatório anual, possui o caso Maria da Penha com o cumprimento parcial das recomendações e o Caso Aluísio Cavalcante ainda pendente de cumprimento. Sobre a admissibilidade dos casos brasileiros, três foram admitidos e foram expedidas medidas provisórias ao caso Urso Branco.

Após o levantamento feito e da análise do compromisso com o SIDH em meio a uma estratégia de autonomia pela participação, com efeito, o governo Fernando Henrique Cardoso destacou-se pela criação de políticas públicas e departamentos específicos no campo dos direitos humanos. A Secretaria de Direitos Humanos recebeu status de ministério e teve como Ministros Gilberto Vergne Saboia e no final do segundo mandato Paulo Sérgio Pinheiro. Pinheiro ressalta a importância do governo na aceitação de jurisdições de mecanismos como a Corte IDH e do Tribunal Penal Internacional (PINHEIRO, 2011).

5 O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO LUIS INACIO LULA DA SILVA: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO BRASIL COM O SIDH

O presente capítulo tem como objetivo estudar a política externa brasileira para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

No governo Lula, o país reconhecido como uma potência emergente, também gostaria de ser reconhecido como um *rule-maker* (SILVA, 2016). Parolas (2007 in Silva 2016) traz a noção de pragmatismo atrelado à democracia, ou seja, esse tipo de relação traz uma maior estabilidade no sistema internacional para um país como o Brasil.

O posicionamento no governo Lula quanto aos direitos humanos foi polarizado: ora a agenda era de responsabilização pela vida dos cidadãos de outros países, ora buscando seus próprios interesses (SILVA, 2016). Essa forma de se operar suas relações, o levou a se relacionar com países violadores dos direitos humanos, o que por diversas vezes recebeu críticas das mobilizações internas.

Em 2003, assumiu a presidência Luís Inácio Lula da Silva que designou como chanceler Celso Amorim. O discurso era o da continuidade das políticas referentes à garantia dos direitos humanos. O Ministro das Relações Exteriores, no início de seu mandato ressaltou o avanço brasileiro no campo dos direitos humanos trazidos pela adesão brasileira aos tratados nos anos 90 e com a criação das Secretarias Especiais internas.

No início de seu mandato, o Ministro ressaltou os avanços trazidos pelas Convenções nos anos 1990, na criação da Secretaria de Direitos Humanos e outras Secretarias como a dos Direitos da Mulher e de Combate à Discriminação. Em 2004, o Brasil manifestou na Organização das Nações Unidas preocupação com o que o chanceler chamou de “excesso de politização” das discussões do órgão, o que, no entendimento brasileiro desviava o foco das discussões sobre os direitos humanos e interferia nas resoluções do órgão (FUNAG, Tomo II, P. 488).

Em 2005, por solicitação da CIDH, a Corte IDH emitiu uma medida cautelar de proteção para o Brasil em favor dos adolescentes internos na FEBEM Tatuapé, São Paulo. No mesmo ano, a Corte IDH considerou o Brasil culpado das

violações de direitos humanos de Ximenes Lopes. Em razão das recomendações da Corte, o Brasil adotou várias medidas de proteção das pessoas no campo da saúde mental e a criação da Lei 10.216/2001. O Brasil acatou a sentença, mas buscou cumprir o que fora determinado (FUNAG, Tomo II, 2012, p. 492).

Em março de 2006 foi promovida uma sessão da Corte IDH no Brasil. Com isso, o Itamaraty expressou que a reunião no país simbolizava “o compromisso brasileiro com o sistema interamericano de direitos humanos” e “constituía instrumento inovador para ampliar o conhecimento sobre o sistema entre operadores do Direito, agentes do Estado e organizações não governamentais” (FUNAG, 2012, p. 493). Por outro lado, muitos casos continuaram pendentes do cumprimento de recomendações como, por exemplo, o caso “Araguaia” encaminhado à Corte pela CIDH.

Em 2010 a Corte IDH condenou o Brasil no caso “Guerrilha do Araguaia”. O Brasil foi condenado, mas se comprometeu em “encontrar meios de cumprir as determinações remanescentes da sentença” (FUNAG, 2012, p. 500). O desdobramento do caso pode ser observado nas dificuldades do governo Lula de estabelecer a Comissão da Verdade no Brasil.

Paulo Sérgio Pinheiro ressalta em balanço sobre os direitos humanos no governo Lula que o Brasil ganhou destaque no reassentamento de refugiados - o Brasil ficou entre os 12 países que mais reassentaram refugiados em 2006 (Milani, 2012) - iniciativas de proporcionar acesso a medicamentos, no combate ao racismo e discriminação (PINHEIRO, 2011). Cambiaghi e Vannuchi (2012) ressaltam os programas Fome Zero, Bolsa Família e outros de inclusão escolar, além da aprovação do “Plano Nacional de Direitos Humanos 3” que trouxe várias discussões contrárias a ala conservadora, como diversidade sexual e a Comissão Nacional da Verdade.

O PNDH 3 possui seis eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em direitos Humanos; e direito à Memória e à Verdade. Ademais desses eixos, o plano é dividido em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas que são resultado tanto da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos como das reuniões de âmbito local, regional e estadual e das 50 conferências nacionais realizadas desde 2003.

Em seu prefácio, o Ministro Paulo Vanucchi disserta que este era mais um importante passo na consolidação dos direitos humanos no Brasil, destacando a “transversalidade e inter-ministerialidade de suas diretrizes, de seus objetivos estratégicos e de suas ações programáticas” (p.16, PNDH 3). Para o Ministro o desafio era concretizar o PNDH 3.

Outro ponto importante que o PNDH 3 trouxe foi “Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos” que assume a necessidade de elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos no país e dá ênfase para a necessidade de resposta à CIDH.

O presidente Lula, com a defesa de uma agenda internacional com aspectos sociais, associou em seus posicionamentos externos os direitos humanos e o desenvolvimento com uma prerrogativa característica de seu mandato, o combate à pobreza e à fome. Posicionando-se também com “a versão brasileira da ordem injusta, que passa ao largo flagelo da fome e doença, ferindo os direitos humanos” (CERVO e BUENO, 2008, p. 508). Além disso, merece destaque a importância dada ao acesso a medicamentos, combate ao racismo, discriminação, mesmo em meio a uma crise financeira mundial (Milani, 2012)

Ainda no governo Lula, em 2009, a interação entre a Política Externa e os Direitos Humanos, merece destaque principalmente no regime multilateral, já que o presidente do Conselho de Direitos Humanos visitou o Brasil, Lula compareceu à sessão deste órgão, sendo que o representante brasileiro tinha sido reeleito para um mandato de 2008 a 2011, com significativas participações de introdução de propostas e copatrocínios (Conectas, 2010 in Milani 2012).

5.1 Análise do compromisso do governo Lula com o regime regional de direitos humanos a partir dos relatórios do SIDH para o período

Nesta sessão, serão analisados os relatórios anuais da CIDH correspondentes aos anos do governo Lula.

Em 2003 a CIDH emitiu duas medidas cautelares ao Brasil: em agosto a favor do Doutor Custodio que estava sendo perseguido pois tinha elaborado um relatório sobre a tortura de internos de uma prisão em Londrina e em maio a favor de Maria Aparecida e sua família e Edson Azambuja, Maria foi sequestrada e recebeu

ameaças a ela, sua família e seu amigo pois eram membros da ONG Central Estadual contra a Tortura e tinham acompanhado uma investigação na Casa de Custódia de Palmas. Neste mesmo ano foram admitidas duas petições brasileiras, chegou-se a uma solução amistosa e foi emitido um relatório sobre o mérito do Caso Parque São Lucas. Quanto ao cumprimento das recomendações, dois casos constava pendente e apenas o Caso Maria da Penha considerava-se como cumprimento parcial. Quanto à Corte IDH, o Caso do Presídio Urso Branco foi encaminhado ela em outubro de 2003.

O relatório de 2004 destacou o Brasil já na introdução ressaltando a aprovação de reformas constitucionais que modernizaram e ampliaram os mecanismos jurídicos a fim de combater a impunidade quanto às violações de direitos humanos. Foi apresentado o caso Damião Ximenes Lopes à Corte IDH e a Comissão emitiu medidas cautelares em favor dos membros dos povos indígenas Ingaricó, Macuxi, Wapichana, Paramona e Taurepang em Raposa Serra do Sol e também em favor das crianças da FEBEM Tatuapé. Sobre o cumprimento das recomendações, de cinco casos, três estavam em cumprimento parcial e dois pendentes de cumprimento. Consta uma petição declarada admissível e duas a mérito.

No ano de 2005, na introdução do relatório, a CIDH reconheceu os avanços do governo brasileiro quanto a promoção da igualdade racial, ocasionados, por exemplo, pela Secretaria para a Promoção da Igualdade Racial. Em junho foi enviado um Relator especial para conhecer a FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo) que já tinha registrado nos cinco primeiros meses do ano quinze rebeliões. Neste mesmo mês o relator participou do seminário sobre o Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura: Implementação no Brasil e outros Estados Federais e Descentralizados, em São Paulo.

Ainda em 2005 o Brasil financiou o funcionamento do primeiro ano da Relatoria Especial sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, o apoio não só econômico mas também de liderança na promoção das iniciativas concretas foi elogiado pela CIDH. Em novembro o destaque foi para o Seminário Metodológico para a Definição do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos em Brasília, também valorizado pela CIDH. Quanto às medidas cautelares, foram emitidas apenas a um caso: dos 1000 homens no porão da Delegacia POLINTER no Rio de Janeiro. Quanto ao

cumprimento das recomendações, de sete casos, três estavam em cumprimento parcial e quatro ainda pendentes de cumprimento.

Já o relatório de 2006 o avanço considerável foi na adequação da legislação brasileira às normas internacionais de direitos humanos no tocante à sanção da Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, conhecida como “Lei Maria da Penha”, que foi adotada em resposta às recomendações da própria CIDH. Quanto às medidas cautelares, foram emitidas aos casos Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, Maria Aparecida Denadai e Pessoas detidas na Delegacia 76 de Polícia. Seis petições brasileiras foram consideradas admissíveis, chegaram a uma solução amistosa e um caso a mérito. Quanto ao cumprimento das recomendações, de oito casos quatro estava em cumprimento parcial e a outra metade pendente de cumprimento.

Em 2007 a Relatoria sobre os Direitos das Crianças visitou o Brasil, organizou reuniões, tendo o apoio da UNICEF. Continuou com o apoio financeiro à Relatoria de Discriminação Racial, levantando a discussão sobre a situação das mulheres afrodescendentes. Quanto às petições, sete foram consideradas admissíveis e uma inadmissível. Sobre o cumprimento das recomendações, de nove casos, quatro estavam em cumprimento parcial e cinco ainda pendentes de cumprimento. Neste ano foram emitidas medidas cautelares aos casos brasileiros: Penitenciaria Urso branco, Complexo Febem Tatuapé e Penitenciaria de Araraquara.

No relatório do ano seguinte, 2008, consta o convite que o Brasil realizou à CIDH para que participasse da XIV Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados que ocorreu em Brasília. Pela primeira vez em um relatório apareceu que um caso brasileiro teve o cumprimento total das recomendações (Casos 12.426 y 12.427, Informe No. 43/06, Raniê Silva Cruz, Eduardo Rocha da Silva y Raimundo Nonato Conceição Filho), três pendentes de cumprimento e cinco com cumprimento parcial. Seis petições foram consideradas admissíveis, e uma a mérito. Continuou-se emitindo medidas provisórias aos mesmos três casos de 2007.

No relatório de 2009 consta as duas medidas cautelares que foram emitidas a casos brasileiros: “Adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS)” e “Pessoas privadas de liberdade na penitenciária POLINTER-Neves”. Foram admitidas sete petições brasileiras, seis foram declaradas inadmissíveis e duas a mérito. Sobre o cumprimento das

recomendações, de dez casos oito foram enquadrados em cumprimento parcial, um em cumprimento total e um pendente de cumprimento.

No último ano do governo LULA, em 2010, a CIDH visitou o Brasil a fim de preparar para a visita in loco que pretendia realizar em 2011, além de atualizar sobre os direitos humanos no Brasil, principalmente no campo de segurança cidadã e buscar avanços na solução de casos e medidas cautelares. Quanto a estas, no ano de 2010 foram emitidas duas ao Brasil, no caso de Rosemary Souto Maior e outros e Pessoas privadas de liberdade no Departamento da Polícia Judicial de Vila Velha. Dez petições foram consideradas admissíveis, uma a mérito e seis para arquivado. Em relação ao cumprimento das recomendações, de doze casos, oito foram considerados cumprimento parcial, um em cumprimento total e três pendentes de cumprimento.

O discurso brasileiro, entretanto, não foi, por vezes, condizente com a prática observada nas respostas brasileiras aos casos denunciados na CIDH. O Brasil alcançou apenas duas soluções amistosas. Nos demais casos, o Brasil, repetidas vezes, tentou adiar o tratamento dos casos, alegando muitas vezes sem fundamentação o não esgotamento dos recursos internos do Estado questionando a competência da CIDH para conhecer o caso.

Vale também ressaltar que em casos como o da Guerrilha do Araguaia, o Brasil teve dificuldades internas de cumprir as recomendações da CIDH, especialmente em razão da manutenção do sigilo da documentação do regime militar e dos dispositivos da lei da anistia. Alguns casos de desaparecidos políticos foram levados à Secretaria de Direitos Humanos que, inclusive, criou um Departamento de Anistia para estudar medidas de reparação dos direitos violados no período da ditadura militar. No entanto, o tratamento dos casos e a análise dos pedidos de indenização, localização de corpos e restituição de direitos foram marcados pela lentidão e pela oposição de grupos do governo ligados aos setores militares.

Para Ventura e Cetra (2013), da mesma forma que o Brasil não parece ter uma constância na atuação no SIDH, o mesmo acontece no momento que teria que implementar tais recomendações internamente, pois na maioria dos casos não cumpre tudo que é determinado pela Comissão e pela Corte. Apesar disso, devem ser reconhecidos os avanços nas políticas públicas internas como a Lei Maria da Penha e a assistência à saúde mental. Sendo assim, as autoras acreditam que o

Brasil por muitas vezes oscilou entre “a indiferença e a tentativa” ao considerar as recomendações/decisões do SIDH (p.8).

A partir da análise feita do comportamento do Brasil nos governos Lula no que diz respeito ao compromisso com os Direitos Humanos, principalmente com a SIDH, em dezembro de 2011, o ex Deputado e Secretário de Estado dos Direitos Humanos no período Lula, Nilmário Miranda afirmou, em entrevista à BBC Brasil, que o governo Fernando Henrique se destacou pelo rápido desenvolvimento do tema dos direitos humanos, principalmente dos direitos civis e políticos com foco em grupos específicos. Diferentemente do governo Lula que teve mais foco em aspectos econômicos como pobreza e incentivos nas áreas de educação, enfatizando a universalização dos direitos e não em um ou outro grupo, como no governo FHC, de acordo a comparação feita pelo Deputado.

Porém, externamente, com a estratégia de política externa da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) o Brasil buscou a diversificação de seus parceiros de modo a equilibrar melhor o poder dos países do Sul pela cooperação em contraposição ao norte, como já estudado anteriormente. Ao manter relações com determinados países como Irã, Coréia do Norte, China, Sri Lanka e Cuba, constantemente alvo de denúncias de violações de direitos humanos, o Brasil passou a adotar uma posição ambígua sobre temas de direitos humanos, o que não foi bem recebido por alguns países e por muitas organizações da sociedade civil (Milani, 2012).

Mesmo assim não devem ser esquecidos os grandes avanços internos no que concerne a políticas públicas sociais, sendo que as mesmas serviram de exemplo internacionalmente, além do presidente ter procurado colocar temas sociais na agenda internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). No ano de 2008, em comemoração aos 60 anos da Declaração Universal, o governo criou Metas Voluntárias em Direitos Humanos (SILVA, 2016, p.11)

Segundo Pinheiro (2011) esse tipo de posicionamento mostra que quando interesses econômicos ou de outros assuntos estratégicos estão em pauta, os direitos humanos podem vir a ficar em segundo plano, como acontece com as grandes potências:

“Nesse contexto, acreditamos que a política externa brasileira no campo dos direitos humanos procurou identificar meios e ajustes no regime de direitos humanos que, sem prejuízos das ferramentas de monitoramento e dos valores universais inscritos na Constituição de 1988, minorassem eventuais

custos políticos na consecução de objetivos estratégicos em outras áreas do relacionamento bilateral ou multilateral.” (PINHEIRO, 2011, p. 57)

Sobre essas críticas, o Brasil passou a adotar um discurso que, de um lado ressalta os avanços brasileiros desde a redemocratização, a adesão aos instrumentos internacionais e submissão aos respectivos órgãos de controle, mas afirmava a defesa da “não seletividade dos países no escrutínio internacional de casos de violação (FUNAG, Tomo II, 2012, página 624). Para Celso Amorim, o posicionamento brasileiro seguia com o princípio de não intervenção porém atrelado à necessidade de “não indiferença” (SILVA, 2016).

Apesar das relações bilaterais muitas vezes controversas, o país contribuiu por diversas vezes com a promoção dos direitos humanos a partir da cooperação Sul-Sul, da intervenção humanitária no Haiti e em projetos de inclusão social na Palestina (SILVA, 2016, p.13).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia na política externa brasileira tem sido considerada como um conceito norteador nas relações internacionais em que o país busca articular suas estratégias de forma independente. Os governos aqui estudados possuíam estratégias diferentes que os autores classificaram como autonomia pela participação no governo FHC e autonomia pela diversificação no governo Lula. A primeira prezava pela participação em instituições internacionais, o que corroborou para que o Brasil fosse reconhecido e se fortalecesse internacionalmente e a segunda o foco era a diversificação de parcerias, aumentando o leque de negociações internacionais tanto de forma bilateral como multilateral.

Paralelo a esta questão da autonomia, o Brasil tem adotado um forte discurso de política externa no âmbito multilateral e regional da importância da promoção e proteção dos direitos humanos, do reconhecimento da universalidade e indivisibilidade dos mesmos, bem como da importância de uma maior adesão dos Estados aos órgãos de supervisão e mecanismos jurisdicionais de garantia dos direitos humanos. Na década de 1990, no âmbito regional, o Brasil aceitou a jurisdição compulsória da Corte IDH que responsabiliza Estados pela violação dos direitos humanos e, no âmbito global ratificou o tratado de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional para o julgamento de pessoas por crimes contra o direito internacional como os crimes de genocídio e contra a humanidade.

De fato, após a redemocratização é possível observar um esforço brasileiro de incorporação da normativa internacional e regional dos direitos humanos no direito interno e também na aprovação de políticas públicas com vistas a promover e proteger os direitos humanos. Também merece destaque a maior aproximação entre o Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos no período posterior à redemocratização, em parte pela incorporação da normativa regional no direito interno, em parte pelo aumento considerável do número de denúncias contra o Brasil e também pela disposição brasileira de fornecer informações sobre os mesmos.

Por um lado, o aumento do número de denúncias preocupa no sentido de apontar a realidade das violações dos direitos humanos no país, grande parte delas ainda relacionadas à ação de agentes governamentais, especialmente na polícia,

que mantém práticas de tortura, maus tratos e outras, resquícios da ditadura militar. De outro lado, esse aumento pode ser atribuído a um maior ativismo da sociedade civil, no contexto da democracia brasileira, de buscar a responsabilização dessas violações.

O Brasil, no período da ditadura militar rechaçou as recomendações do SIDH, não permitiu a vinda para o país de relatorias e questionou a competência da Comissão Interamericana de tratar os casos denunciados. A situação das respostas brasileiras ao SIDH mudou após a redemocratização. Como estudado, aos poucos o Brasil se movimentou no sentido de aceitação dos órgãos de supervisão internacional e permitiu a vinda, no ano de 1995 de relatores da CIDH. Também é possível observar o cumprimento parcial de recomendações em alguns dos casos da CIDH e Corte IDH (após a aceitação da jurisdição da mesma).

No entanto, na maior parte dos casos o Brasil adota uma estratégia de adiamento da análise dos casos alegando incompetência dos órgãos de supervisão e recorre à alegação do não esgotamento dos recursos internos sem, contudo, apresentar provas nesse sentido. Em somente dois casos o Brasil conseguiu alcançar soluções amistosas no SIDH.

Além disso, observa-se que, apesar da adesão aos instrumentos internacionais e submissão aos órgãos de controle, o Brasil, em sua política externa, coloca os assuntos estratégicos em primeiro plano. De acordo com VALE (2016), de 1487 discursos proferidos pelo presidente FHC, 55 citaram os direitos humanos. No governo posterior, de 2282 discursos proferidos por Lula, 67 citaram direitos humanos. Sendo assim, apesar da grande relevância do tema, os dois presidentes discursaram sobre em torno de apenas 3% do total (3,69% FHC e 2,93% Lula).

Quando a análise se dá a partir dos governos estudados é possível enxergar focos distintos. Ainda na análise feita por Vale (2016), houve destaque para os termos que foram mais usados nos discursos do tema. FHC trabalhou mais com temas de “liberdade, justiça e democracia”. Já Lula, “cidadania, dignidade, igualdade, paz e solidariedade” (p.16, 2016). Segundo a autora, isso importa pois de uma tendência mais liberal de FHC, viu-se uma gradativa mudança para a importância da igualdade.

Os termos mais trabalhados por FHC casam mais com o contexto regional do SIDH, pois um grande foco deste na época era a fortalecimento da democracia na região. As relatorias da CIDH criadas durante o governo (Direitos das mulheres,

imigrantes, crianças, defensores de direitos humanos e liberdade de expressão) foram sobre temas exaustivamente destacados nos PNDH 1 e 2 e a adesão aos tribunais internacionais (Corte IDH e Tribunal Penal Internacional) corroborou para as questões de justiça, também trabalhadas em seus discursos. Esta linha de atuação se encaixava na estratégia de autonomia pela participação que visava uma performance nas instituições regionais.

Se analisarmos o PNDH 3 elaborado no governo Lula, este também trabalha temas das relatorias criadas à época (Direitos das Pessoas Afrodescendentes e Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais), mas o foco maior do presidente era combate à fome e miséria, promoção de maior igualdade econômica e do que seria uma “vida digna”, ou seja, direitos econômicos e sociais, que ganharam maior importância no SIDH apenas a partir de 2012 quando criou-se uma relatoria específica. Tais posicionamentos casam com a estratégia de autonomia pela diversificação, ou seja, busca também parceiros fora da região, maior atuação na cooperação sul-sul, como visto, já que no âmbito do SIDH o tema ainda não tinha destaque.

Os dois governos intensificaram a participação do Brasil nas questões internacionais de direitos humanos, porém com focos diferentes. Enquanto o governo FHC teve ampla atuação no acesso a medicamentos por populações mais pobres, Lula deu maior importância no combate à fome e miséria (SILVA, 20016). As diferenças que ocorreram na política externa para os direitos humanos ao longo dos anos estudados podem ser entendidas como “ajustes em seus objetivos e meios, consequência de uma série de eventos e do jogo político entre diversos atores, nos planos doméstico e internacional (...) e novas alianças estratégicas com países em desenvolvimento” (Milani, 2012).

Para este autor, no governo Lula, a aliança entre os países em desenvolvimento, a chamada cooperação sul-sul, estava associada à defesa dos direitos humanos e consequentemente às mudanças da ordem internacional. Milani defende que por vezes o “universalismo dos direitos humanos” pode ser instrumentalizado pelo ocidente a partir de interesses econômicos. Como exemplo disso, tem-se a tensão ocorrida na busca de novas parcerias na autonomia pela diversificação e a promoção dos direitos humanos. Porém essa definição de prioridades que por vezes dá maior importância aos interesses econômicos não deve ser entendida como um paradoxo e sim como uma tensão dialética (Milani,

2012), ou seja, debates distintos que acontecem simultaneamente na política do país.

Sendo assim, os dois governos tiveram importância para o estabelecimento das políticas públicas de direitos humanos no Brasil mesmo que com estratégias e focos distintos. Apesar de não seguirem grande parte das recomendações e resoluções propostas pela CIDH e Corte IDH, algumas serviram de base para consolidação de significativas leis, planos e estatutos que após intensa participação da sociedade civil e discussões em âmbitos municipais, estaduais e federais foram firmadas e colaboraram para o fortalecimento dos direitos humanos no país.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- ALMEIDA, W. L. **Redes de Advocacy e a Formulação da Agenda de Políticas Públicas em Direitos Humanos: A Experiência Brasileira nos Anos 90.** In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2009, Salvador. EnAPG 2008, 2008.
- ALMEIDA, W. L. **Estratégia de Políticas Públicas em Direitos Humanos no Brasil no Primeiro Mandato Lula (2003-2006).** In: 2009 IPSA World Congress of Political Science, 2009, Santiago - Chile. CS02.538 - The quality of democacry.
- ALMEIDA, W. L. **Direitos Humanos no Brasil (1988-1998): um desafio à consolidação democrática.** Trabalho final de Doutorado em Ciência Política – USP, 2002.
- ALTEMANI, H. **Política externa brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- ALVES MACIEL, Débora; ALVES FERREIRA, Marrielle Maia; KOERNER, Andrei. **Os Estados Unidos e os mecanismos regionais de proteção dos direitos humanos.** Lua Nova, n. 90, 2013.
- BARRETO, F. d. (2012). **A Política Externa após a Redemocratização. Tomo I I- 2003-2010.** Brasília: FUNAG.
- BARRETO, F. d. (2012). **A Política Externa após a Redemocratização. Tomo I I- 2003-2010.** Brasília: FUNAG.
- BBC BRASIL (São Paulo). **Comissão pode criar clamor público por revisão da Lei da Anistia, diz ex-ministro.** Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111208_entrevista_nilmario_rp.shtml>. Acesso em: 09 abr. 2013.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2002), **A política exterior do Brasil: 1990-2002**, Revista Brasileira de Política Internacional; Brasília, IBRI, Año 45, Nº 1; pp. 36-71.
- BERNARDI, Bruno Boti. **Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship.** International Journal of Human Rights.(Mimeo)
- BOBBIO, Norberto. "A Era dos Direitos. 12. tir." *Rio de Janeiro: Campus*(1992).
- BRANDÃO, M. D., & BELL, B. (1998). **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu Aperfeiçoamento no Limiar do Século XXI.** In: GUIMARÃES, S. P. & PINHEIRO, P. S. *Direitos Humanos no Século XXI* (pp. 273-

302). Brasília: IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - Fundação Alexandre de Gusmão.

BRINGEL, Breno; DOMINGUES, José Maurício. **TEORIA SOCIAL, EXTROVERSÃO E AUTONOMIA: impasses e horizontes da sociologia (semi) periférica contemporânea**. Caderno CRH, v. 28, n. 73, 2015.

CAMBIAGHI, Cristina Timponi e VANNUCHI, Paulo. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer**. *Lua Nova* [online]. 2013, n.90, pp.133-163.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto – 1947 – **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume III, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, Editor, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.) – 1947. **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro**--San José, C.R. : IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.) – 1947. **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro** / -- San José, C.R.: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996.

CARVALHO, Júlio Marino de. **Os Direitos Humanos no tempo e no espaço**. (p. 119 – 133) Brasília. Editora Brasília Jurídica, 1998.

CERVO, A. L. e BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3ed.

CIDH. **Regimento Interno**. Disponível em <HTTP://www.cidh.org.br>. Acesso em 12 de abril de 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Estatuto Da Comissão Interamericana De Direitos Humanos**, 1979, La Paz, Bolívia.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Regulamento Da Comissão Interamericana De Direitos Humanos**, 2000.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Relatórios Anuais**, 2015.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, **Pacto de San José**, 1969, San José de Costa Rica.

CORTE IDH. **Instrumentos Regionais de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sistemas.cfm?id=2>. Acesso em 12 de abril de 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Estatuto Da Corte Interamericana De Direitos Humanos**, 1979, La Paz, Bolívia.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Regulamento Da Corte Interamericana De Direitos Humanos**, 2000.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Ximenes Lopes Versus República Federativa do Brasil**. Sentença de 30 de novembro de 2005.

_____ **Caso Escher e Outros Versus Brasil**. Sentença de 6 de julho de 2009.

_____ **Caso Garibaldi Versus Brasil**. Sentença de 23 de setembro de 2009.

_____ **Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) Versus Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010.

_____ **Caso Nogueira de Carvalho e Outro Versus Brasil**. Sentença de 28 de novembro de 2006.

Declaração Americana de Direitos Humanos, 1948.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Grupo Gen-LTC, 2012.

DE GRANDE, C. **A Relação entre o Brasil e o SIDH à luz da Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos no período posterior à Redemocratização**. Trabalho apresentado como Monografia no curso de Relações Internacionais – UFU, 29 de abril de 2013.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998,

GASPAROTO, A. L. & GASPAROTO, J. W. & VIEIRA, O. V. (2010). **O Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7. , 42 - 68.

GIACALONE, Rita. (2012), “**Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances**”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, no 4, pp. 335-354.

GREGORI, José. **O Programa Nacional dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh.html>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

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

JAGUARIBE, Hélio. (1979), “Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica”. *Estudios Internacionales*, vol. 46, pp. 91-130.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001, 126.

LESSA, Antônio Carlos; FREITAS COUTO, Leandro; SOUZA FARIAS, Rogério de. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008).** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, n. 1, 2009.

LIGIERO, L.F. (2011) **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 412 p.

MAIA, Marielle. **Direitos Humanos** (Guia de disciplina/Caderno de Referência de Conteúdo). Ação Educacional Claretiana, 2008. Batatais (SP).

MILANI, Carlos RS. **Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos.** Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, p. 33-70, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Brasil, Mercosul e a segurança regional.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 43, n. 2, p. 108-129, 2000.

ONUKI, Janina. **O Brasil e a construção do Mercosul.** In: OLIVEIRA, Henrique Alternani de & LESSA, Antonio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. SP: Saraiva, 2006.

PECEQUILO, Cristina S. **As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): As três fases contemporâneas,** Revista Nueva Sociedad, 2008.

PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a Teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea.** Contexto internacional, v. 22, jul./dez. 2000.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (Org.). **Política Externa Brasileira: A política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Lançamento do PNDH 2.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/pspinheiro/psp_pndh2.htm>. Acesso em: 30 mar. 2013.

PIOVESAN, Flávia. **A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos.** Revista Jurídica da Faculdade de Direito. Dom Bosco V. 2. N. 1. Ano 11. Curitiba, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional /** Flávia Piovesan. -12. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

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.

SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. Revista brasileira de política internacional, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SARAIVA, Miriam. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas**. Boletín Elcano, n. 123, p. 9, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010**. Relações Internacionais (R: I), n. 37, p. 63-78, 2013.

SILVA, Magno Klein. **O enquadramento da responsabilidade da política externa brasileira, a agenda de direitos humanos durante o governo Lula e o caso sakineh ashtiani**. 10º ENCONTRO DA ABCP, 2016.

SOARES DE LIMA, Maria R. **Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil**. Lua Nova, vol. 90, 2013.

VALE, T. C. S. C.. **Os direitos humanos como realidade internacional e sua apropriação no discurso do executivo brasileiro (1995-2015)**. In: 16a ABCP, 2016, Belo Horizonte. ANAIS da ABCP, 2016.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raisa. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte**. In: José Carlos Moreira da Silva Filho e Marcelo Torelly (orgs.). Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação. Belo Horizonte: Forum, 2013.

VIDIGAL, Carlos. **Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI**. RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.36-45, mar., 2010.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. Tempo Social, vol. 15, no. 2003.

VIGEVANI, Tullio; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo Social, vol. 15, no 2. 2003.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. **Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul**, 2014.

VILLA, R. D. **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: Capital social e discurso democrático na América do Sul.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 21 nº. 61 junho/2005.