V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

GUSTAVO ASSED FERREIRA

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

DAOIZ GERARDO URIARTE ARAÚJO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/ Unisinos/URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Daoiz Gerardo Uriarte Araújo, Gustavo Assed Ferreira, Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-236-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito internacional. 3. Direitos Humanos. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

Os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direito Internacional dos Direitos Humanos II versaram sobre distintos temas referentes ao tema. O debate sobre o tratamento dos direitos humanos sob a ótica do direito internacional demonstrou a premência de se retomar os esforços pelo avanço da legislação internacional. Salientou-se que os efeitos da crise internacional de 2008 mantiveram a pauta dos direitos humanos praticamente inerte nos últimos anos no âmbito das relações internacionais, o que gera consequências deletérias em muitas regiões do Mundo. O Grupo de Trabalho concluiu que a atual inércia precisa brevemente ser superada e que a Organização das Nações Unidas tem um importante papel a desempenhar neste sentido.

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira - USP

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - ESDHC

Prof. Dr. Daoiz Gerardo Uriarte Araújo - UDELAR

O MODELO DE LITIGÂNCIA INTERNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO COMO UM MEIO POLÍTICO PARA A AGENDA DOS DIREITOS HUMANOS.

INTERNATIONAL LITIGATION BEFORE THE INTER-AMERICAN SYSTEM AS A POLITICAL WAY TO THE HUMAN RIGHTS AGENDA.

Laércio Dias Franco Neto [1]
Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro

Resumo

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos se consolidou como recurso efetivo das vítimas em situação de violação de Direitos que não foram solucionadas dentro da jurisdição interna de cada Estado. Contudo, desenvolveu-se um modelo de litígio internacional junto aos órgãos interamericanos que pretende se utilizar do Sistema como um meio de pressão política para alcançar avanços dentro de uma perspectiva interna estrutural de Direitos Humanos. Ainda que esse modelo possa apresentar sucesso em casos concretos, a tendência é que o mesmo acarrete num aumento da politização do uso dessas instâncias, o que resultará no enfraquecimento do Sistema Interamericano.

Palavras-chave: Sistema interamericano, Litigância internacional, Direitos humanos, Politização

Abstract/Resumen/Résumé

The Inter-american System of Human Rights has consolidated as an effective resource to the victims in a situation of violation that have not been resolved under the internal jurisdiction of each State. However, it has been developed a model of litigation before the inter-american bodies that intends to use the System as a way of political pressure to achieve goals in the internal structucture and state policies regarding Human Rights. Acknowledging this model may reach success in some cases, the tendency is the enhancement of the politicization of these bodies, which will result in the weakening of the Inter-american System.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Inter-american system, International litigation, Human rights, Politicization

[1] Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos.

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ingressou numa etapa de desenvolvimento de um modelo de litígio estrutural de proteção dos Direitos Humanos, sem ter aperfeiçoado e discutido com profundidade os limites ou potencialidades de alguns de seus mecanismos. Não resta dúvida de que a temática abordada, ainda que seja matéria de Direito, por vezes depende de fatores eminentemente políticos para o seu avanço e até mesmo o cumprimento de suas diretrizes.

As próprias Organizações não governamentais que litigam perante o SIDH por vezes o fazem como estratégia de litígio, com o intuito de pressão política, do que propriamente como uma instância complementar à jurisdição interna, que vise à solução em si do Direito reclamado.

A questão de como a defesa dos Direitos Humanos, mesmo em países comprometidos com o regime internacional, como é o caso do Brasil (ao menos no aspecto formal), acaba por se contrapor com interesses políticos e econômicos, o que fomenta a problemática do adimplemento das decisões dos órgãos interamericanos, apesar de não ser a única variável existente acerca do assunto.

Logo, será demonstrado que a litigância internacional com objetivos políticos, enquanto estratégia coercitiva às instâncias internas, acarreta numa resposta igualmente política por parte dos Estados violadores, o que enfraquece o fundamento legal da relação (quase) jurisdicional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para com os Estados membros e a própria atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).

2 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A organização do continente americano em torno da temática dos Direitos Humanos acaba se confundindo em algum estágio com a própria tentativa de concertação política da região. Foi durante a primeira metade do século XIX que a maior parte dos países americanos conquistou sua independência, o que demonstra um início tardio às relações internacionais na região, ainda mais acerca de um tema específico (e então inexistente em qualquer pauta da época) como os Direitos Humanos.

O SIDH só será consolidado por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Contudo, antes de se chegar nesse momento, vale reconhecer que, anteriormente ao surgimento do próprio Sistema, já existiam alguns instrumentos que versavam sobre Direitos Humanos no continente americano.

Esse processo mencionado foi iniciado, de forma específica a temática dos Direitos Humanos (apesar de não haver a utilização dessa nomenclatura à época e tampouco a intenção de uma sistematização), a partir da Convenção Relativa aos Direitos do Estrangeiro, celebrada na Cidade do México em 1902. Posteriormente, a temática voltou a ser objeto de normatização por intermédio de outras Convenções, tais como as que versavam a nacionalidade, o asilo político e questões sobre paz e os direitos da mulher.

A institucionalização de um Sistema Regional, primeiramente sob o aspecto político, tal como se observa hodiernamente, só foi possível após o término da Segunda Guerra Mundial.

Foi nesse momento que se elaborou os projetos de Carta de uma Organização regional política (que seria a OEA) e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que serviriam como base para a IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, que foi realizada em Bogotá, na Colômbia.

Dessa forma, em 1948, cria-se formalmente por meio de sua Carta constitutiva a Organização dos Estados Americanos[1], organização internacional de âmbito regional, com o intuito de "conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência" [2].

Nos seus princípios básicos, a Carta da OEA elenca no seu preâmbulo o respeito e a garantia dos Direitos Humanos, estabelecendo ainda que a solidariedade humana só é possível dentro de um regime de liberdade individual e justiça social, fundado no respeito dos direitos fundamentais do homem.

Adiante, no artigo 3, I, a Carta faz referência a esses direitos fundamentais, afirmando que os Estados americanos não farão distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo.

Na própria Carta da OEA, estabelece-se o marco geral de proteção dos Direitos Humanos no âmbito interamericano, sob três aspectos diferentes. O primeiro versa acerca do reconhecimento do respeito aos Direitos Humanos; o segundo aborda a promoção de um regime de Direitos Humanos por meio de uma Convenção sobre o tema; e por fim, a adoção de um mecanismo que zele pelos Direitos Humanos na ausência de uma Convenção e que abarcasse todos os Estados-partes da OEA[3].

[1] A Carta da OEA entrou em vigor em 1951 e foi emendada pelos protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena (1985), Washington (1992) e Manágua (1993).
[2] Carta da OEA, art. 1º.
[3] Essas diretrizes estão contidas entre os artigos 106 ao 145 da Carta da OEA.

Apesar desse vasto conteúdo normativo sobre os Direitos Humanos advindos da Carta da OEA, aprovada na IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, essa mesma reunião resultou na elaboração de outro documento importante para a constituição de um sistema regional de Direitos Humanos no âmbito interamericano, que é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Observa-se o desenvolvimento gradual de um sistema de proteção dos Direitos Humanos no âmbito interamericano. Esse processo iria se consolidar com o advento de um órgão destinado exclusivamente à temática dos Direitos Humanos.

Finalmente, em 1959, durante a V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, em Santiago no Chile, por meio da Resolução VIII, criou-se a CIDH em um contexto de Guerra Fria, cercado pelas tensões políticas em razão do Caribe e da Revolução Cubana.

Na continuação da evolução desse processo de consolidação institucional dos Direitos Humanos no continente americano, a II Conferência Interamericana Extraordinária realizada no Rio de Janeiro convocou uma Conferência especializada sobre o tema (por meio da Resolução XXIV), solicitando ao Conselho da OEA uma atualização do projeto de Convenção Americana de Direitos Humanos.

Desse modo, em São José, na Costa Rica, adotou-se em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos, que só entrou em vigor em 1978, para conceder o maior substrato na consolidação do Sistema Interamericano, consistindo na própria base jurídica do mesmo.

A Convenção identifica dois órgãos de proteção dos Direitos Humanos: a Corte Interamericana de Direitos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O motivo da existência de dois órgãos se deu em razão da existência de um mecanismo que garantisse a proteção dos Direitos Humanos, enquanto a Convenção não fosse ratificada por todos os Estados. Afinal, a Convenção só seria exigível àqueles que a ratificassem, ao mesmo tempo em que a Carta da OEA e a Declaração Americana já versavam sobre os direitos dessa mesma natureza.

Desse modo, há um sistema geral baseado na Carta da OEA e na Declaração Americana, cujo órgão de proteção e garantia dos instrumentos é a CIDH. Por outro lado, há um sistema específico, que advém da Convenção Americana e obriga somente às partes do tratado, cujo órgão de proteção e garantia do instrumento é a própria Comissão e também a CorteIDH.

Portanto, essa natureza dual do Sistema surgiu com um caráter provisório, tendo se prolongado em razão da não ratificação da Convenção Americana por parte de alguns Estados

(LEDESMA; 1996). Ainda que a fundação do SIDH seja política, nota-se uma tentativa conceitual de evoluir para mecanismos eminentemente técnico-jurídicos.

2.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos está localizada em Washington DC, nos Estados Unidos e é composta por sete membros, escolhidos a título pessoal pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, a partir de uma lista de candidatos proposta pelos Estados membros da OEA[4].

Eles devem ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de Direitos Humanos, que gozarão de imunidade diplomática durante o mandato, nos Estados-membros da OEA.

Portanto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão quase judicial do Sistema, não possuindo função jurisdicional propriamente dita, funcionando em alguns momentos como verdadeiro mecanismo de triagem para o acesso à CorteIDH, além de também emitir relatórios de mérito.

A CIDH comporta um sistema de petições individuais, com previsão legal expressa no artigo 44 da Convenção Americana. Em verdade, qualquer pessoa e mesmo Organizações não governamentais podem apresentar, a título pessoal ou representando terceiros, petição junto à Comissão para denunciar uma violação de Direitos Humanos.

Em razão dos múltiplos instrumentos do SIDH, nesse caso, também haverá paralelamente dois meios de apresentação de petição junto à CIDH, seja com base na Carta da OEA ou com base na Convenção Americana de Direitos Humanos, para os Estados que ratificam esse tratado.

Sinteticamente, pode-se apontar que a principal característica que diferencia os dois tipos de peticionamento refere-se à possibilidade do caso ascender até à CorteIDH.

Quando a CIDH analisa uma petição individual com base na Carta da OEA, seu relatório de mérito será o último ato que a mesma poderá emitir acerca do caso em questão. Por outro lado, quando analisa uma petição que é submetida com base na Convenção Americana e o Estado em questão reconhece a competência contenciosa da Corte, após o relatório de mérito da Comissão, o caso poderá ser encaminhado à CorteIDH, este sim órgão judicial do SIDH, que exercerá a jurisdição do conflito.

[4] De acordo com o Estatuto da Comissão Interamericana, art. 3; e a Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 36.

A CIDH, por meio do seu Regulamento, em seu artigo 23, estabelece a apresentação das petições com base em todos os instrumentos do SIDH, indicando de que maneira deve ser realizado esse procedimento.

Em suma, o artigo 33 do Regulamento da CIDH estabelece que o peticionário deverá se identificar; requerer, se necessário, que sua identificação não seja informada ao Estado requerido; apresentar seu endereço para e contatos para receber comunicações da Comissão; resumo dos fatos denunciados, inclusive com datas e lugares das violações alegadas; o nome da vítima e das autoridades e que tomaram conhecimento dos fatos ou contribuíram para a violação; e o Estado responsável pela violação.

Existem outras exigências preliminares de admissibilidade da petição, como o reconhecimento da competência em razão do lugar, da matéria, da pessoa e do prévio esgotamento dos recursos internos.

Ademais, conforme preceitua a própria Convenção Americana, em seu artigo 46.2, a inexistência de recursos adequados e eficazes para a solução da questão, ou seja, a verdadeira ausência do processo legal dispensa a necessidade de provocação da jurisdição interna, assim como quando não se permite ao presumido prejudicado os recursos da jurisdição interna, ou se ele for impedido de utilizá-los.

No mesmo sentido, a alínea c do artigo acima citado identifica a hipótese de haver demora injustificada no pronunciamento dos recursos internos, o que também permite o acesso a jurisdição internacional sem o esgotamento tribunais internos.

2.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos

A CorteIDH é o único órgão judicial do Sistema Interamericano. Sua criação foi prevista na Convenção Americana de 1969, tendo o Tribunal entrado em funcionamento efetivamente em 1981.

A CorteIDH é uma instituição autônoma, inclusive da Organização dos Estados Americanos, tendo sua sede na cidade de São José, na Costa Rica. Ela é composta por sete membros escolhidos a título pessoal pelos Estados-partes da Convenção, para um mandato de seis anos, sendo permitida uma única reeleição. Os juízes devem ser juristas de grande autoridade moral e de notório conhecimento em matéria de Direitos Humanos e gozarão durante o período do seu mandato de imunidade diplomática[5].

[5] Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 52.

A função precípua da CorteIDH é a de aplicar e interpretar a Convenção Americana. A partir dessa afirmação, é possível desdobrar as duas competências que a Corte possui: consultiva e contenciosa.

A CorteIDH é competente para analisar casos concretos de violações à Convenção Americana. De fato, uma série de requisitos alternativos são necessários para que a Corte exerça de fato essa função contenciosa, como abordado em tópico anterior sobre a apresentação de uma petição perante à CIDH. O encaminhamento à Corte é uma possível continuação desse procedimento.

Inicialmente, é preciso que o Estado tenha aceitado expressamente a competência contenciosa da Corte, conforme consignado pelo artigo 62 da Convenção Americana. Essa aceitação pode ocorrer no momento da ratificação da Convenção ou em momento posterior, de forma generalista. Ou ainda, se for o caso, o Estado pode reconhecer a competência contenciosa de forma *ad hoc,* para apenas os casos específicos que o Estado aquiesça, conforme o artigo 45.3 da Convenção Americana.

Ainda que a competência contenciosa da CorteIDH remeta a análise de casos concretos por meio do Tribunal, não existe acesso direto no Sistema Interamericano à essa instância judicial regional no que concerne as pessoas. Explica-se: quando se quer apresentar uma petição que denuncie uma violação à Convenção Americana, a mesma deverá ser endereçada à CIDH, como exposto anteriormente, e somente após a análise por esse órgão é que o caso poderá chegar à CorteIDH.

Posteriormente ao trâmite interno, a CIDH pode remeter o caso à CorteIDH, formulando uma demanda, notificando previamente os peticionários e as vítimas. Hodiernamente, apesar de ainda ser necessário o encaminhamento da Comissão, as vítimas poderão fazer a defesa do seu caso perante à Corte de forma direta, por meio dos seus próprios defensores, conforme consignado no artigo 23 do Regulamento da Corte Interamericana.

As sentenças da Corte, quando prolatadas, são dotadas de obrigatoriedade e são definitivas, tendo em vista de se tratar do único órgão judicial do Sistema no exercício da sua jurisdição. Ela apenas gera seus efeitos entre as partes da demanda, não vinculando os demais países, mesmo os que reconheceram a sua competência contenciosa.

3 LITIGÂNCIA INTERNACIONAL PERANTE O SIDH

Este tópico pretende demonstrar brevemente de que forma a litigância internacional perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos vem sendo utilizada por alguns

defensores que atuam no SIDH, identificando inconsistências que contribuirão para que hajam empecilhos na efetividade nas determinações dos órgãos do Sistema.

Como exposto anteriormente, o SIDH engloba a CIDH e a CorteIDH, o primeiro, órgão quase-judicial e que tem como último recurso a emissão de recomendações por meio de seu relatório de mérito, e o segundo, tribunal internacional, que resolve as demandas por meio de sentenças definitivas.

Logo, ao se referir de maneira una ao Sistema Interamericano, inclusive para fins de análise de efetividade do mesmo, deve se levar em consideração essa natureza distinta dos seus principais órgãos internos, que apesar de diferenças enquanto sua natureza, pretendem ser obrigatórias, com base em fundamento técnico.

Outra característica fundamental do SIDH, como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos é a função que a política exerce. Afinal, o Direito Internacional e a política não podem ser compreendidos separadamente. Contudo, esse talvez seja o ponto mais controvertido para compreender de que maneira a litigância perante o SIDH deve ser exercida.

Pergunta-se: a litigância perante o SIDH deve ser uma forma de tentativa de judicializar os direitos reclamados, buscando a defesa dos Direitos Humanos por meio do exercício da jurisdição, ou seria um instrumento com respaldo político que coloque em evidência determinados assuntos e permita um debate mais amplo na sociedade civil, como verdadeiro método de pressão sobre os líderes dos Estados nacionais?

Esse assunto é enfrentado pelo professor e comissionado, James Cavallaro, que defende a ideia da busca da justiciabilidade enquanto um fim em si mesmo como um erro por ignorar a natureza instrumental das estratégias de litigância (2008).

De fato, Cavallaro vai adiante para defender a sua percepção, identificando a maneira como os movimentos sociais empregam a litigância internacional perante o SIDH:

> Na prática, os movimentos sociais estão, com frequência, mais interessados em usar a Corte como uma intermediária a fim de potencializar suas agendas específicas, ao invés de vê-la como um fórum no qual a justiciabilidade dos Direitos ESC possa ser promovida. (2008, p.88)

Portanto, seria mais apropriado se valer das instâncias internacionais como um mecanismo que não busca solução apenas do caso concreto, mas apenas que enseja a possibilidade de potencializar a discussão de certos assuntos, incluindo-os numa pauta política do Estado. Logo, os advogados de Direitos Humanos deveriam trabalhar conjuntamente com os movimentos sociais para garantir essa difusão dos temas.

Esse seria, no entendimento da teoria apresentada, em determinadas ocasiões, um método mais apropriado para garantir o respeito aos Direitos Humanos do que simplesmente judicializá-los e aguardar a resposta final do órgão demandado.

Para exemplificar o exposto, utiliza-se como exemplo do caso Massacre de Corumbiara vs. Brasil, onde aproximadamente 500 famílias foram vítimas de despejos forçados de um rancho chamado Santa Eliana, por intermédio da ação de força excessiva, por parte da polícia militar brasileira.

Inicialmente, o caso poderia ter sido arguido com base na violação ao direito de moradia. Porém, o viés adotado foi de denunciar o uso de força excessiva por parte da polícia militar. Essa estratégia, segundo Cavallaro, que era um dos advogados dos peticionários, buscou abarcar uma visão holística do tema, colocando sob maior evidência a temática da reforma agrária.

Estratégia semelhante foi utilizada no caso Eldorado de Carajás vs. Brasil, quando a polícia militar do Estado do Pará assassinou dezenove membros do movimento dos sem terra em um conflito rural. O enfoque, mais uma vez, consistiu na exploração da força excessiva por parte da polícia. O professor James Cavallaro, que também foi advogado dos peticionários nesse caso, é enfático:

> Nesses dois casos, a agenda estratégica se concentrou em destacar as violações ao direito à vida em um esforço para mobilizar a opinião pública interna e internacional contra o uso da violência policial para resolver conflitos de terra. Tal mudança e não um pronunciamento do Sistema Interamericano sobre evicções forçadas foi o objetivo principal da estratégia de litigância. (2008, p. 90)

Dessa forma, o litígio em si foi relegado a um papel secundário, sendo o real objetivo dos peticionários o foco pela mobilização social, sempre sob a justificativa de alcançar a verdadeira justiça social.

Cabe indagar, sob uma perspectiva cética e possivelmente restrita ao campo teórico, se esse tipo de estratégia não desacredita as decisões e as recomendações formuladas pelos órgãos do Sistema Interamericano.

O restante do trabalho referido do professor James Cavallaro irá defender, por meio de provas empíricas, como essa estratégia teria influenciado uma mudança na abordagem por parte do Estado brasileiro sobre questões fundiárias, o que indicaria que o objetivo central da justiça social teria sido alcançado por meio da utilização do litígio no SIDH de forma auxiliar.

Deve-se ressaltar que para funcionar, a estratégia precisaria de um ambiente que houvesse sensibilidade ao tema exposto, não tendo como esse tipo de litigância prosperar

perante o SIDH diante de um Estado violador, mas sem esses outros elementos conjunturais, envolvendo a sociedade civil e outros atores não-estatais.

A partir de uma primeira leitura do que foi exposto, adotar esse tipo de estratégia parece ser válida e inclusive consonante com a ideia defendida acerca do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Afinal, se política e Direito Internacional são temas imiscuídos e simbióticos em sua natureza, o uso de um pragmatismo político na judicialização das contendas internacionais parece constituir um fim legítimo.

No entanto, as instâncias internacionais padecem, ainda que em níveis diferentes, em parte devido a ausência de poder coercitivo, de condições de fazer com que todas suas decisões sejam respeitadas. Logo, o uso da judicialização como estratégia política, a fim de se valer da notoriedade do assunto como instrumento de pressão popular poderia acabar por ensejar que os órgãos do SIDH tomem decisões baseadas em fatores políticos, e não estritamente legais.

A estratégia da litigância como instrumento de mobilização social acarretaria na seletividade de casos a serem propostos, limitando no campo prático o escopo de atuação do SIDH, além do aprofundamento da politização em prejuízo da judicialização, enquanto um fim em si mesmo.

Não é o intuito do trabalho discutir de forma empírica se a judicialização das demandas é a melhor alternativa para dirimir as contendas internacionais. Contudo, parece consequência lógica do processo que a excessiva politização dos casos por parte dos peticionários pode incorrer em uma resposta igualmente política dos Estados nacionais e até mesmo dos órgãos do SIDH.

Afinal, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos atua de maneira subsidiária e complementar, justamente quando as instâncias internas são omissas ou incapazes de enfrentar o problema internamente. A utilização dos mecanismos do SIDH não constitui a regra.

Se de fato for reconhecido o papel subsidiário da litigância, conforme aponta o professor James Cavallaro, sob a premissa de mais do que garantir a justiciabilidade dos direitos, trabalhar pelo aproveitamento dos mesmos no campo prático, pode acontecer de a CIDH passar por um agravamento de um problema já existente: o número elevado de petições endereçadas à mesma e a impossibilidade de uma resposta concreta e efetiva.

Demonstrar-se-á adiante, por meio do caso Belo Monte, exemplo de quando a utilização política do SIDH não alcançou o objetivo pretendido, iniciando um processo de contestação da CIDH, o que acarretou em seu enfraquecimento ou ao menos em obstáculos para o seu fortalecimento.

4 OBJETIVOS DO SIDH

Um dos desdobramentos do estabelecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é a capacidade de implementação das diretrizes e das normas convencionadas. Num primeiro momento, observa-se que a estratégia era a da internalização das normas internacionais, para que elas pudessem ser juridicamente exigíveis nos Tribunais Internos; ou então, no caso de direitos que não poderiam ser justiciabilizados, que eles se tornassem prioridades nas agendas estatais para formulação de políticas públicas.

A função internacional seria a de monitoramento dos Estados em relação ao nível de *compliance* deles com a normativa internacional. Uma vez analisada a situação, esses órgãos de monitoramento poderiam agir com a publicação de estudos, de relatórios ou mesmo com a publicação de censura pública direcionada a Estados violadores das suas obrigações internacionais.

De fato, dentro do arcabouço normativo do que se denominou de Sistemas Regionais de Direitos Humanos, em especial, o Sistema Europeu e o Sistema Interamericano, o processo de normatização e de organização dos Direitos Humanos, desenvolveu meios de monitoramento com o estabelecimento de órgãos e tribunais judiciais para o tema, com a capacidade de determinar aos Estados que cumprissem suas decisões.

Como brevemente referido acima, o Sistema de Proteção de Direitos Humanos no âmbito internacional é muito mais amplo do que simplesmente o mecanismo de peticionamento individual. Isso implica dizer que a CIDH e a CorteIDH tem outras funções, mas a sua função quase-judicial e judicial também possuem importância ao resolver o caso concreto em litígios estratégicos.

Entretanto, mesmo esse tipo de determinação não é sempre suficiente para garantir a efetividade na proteção dos Direitos Humanos. Esse tipo de problemática não é exclusiva das instituições de Direitos Humanos, mas sim representa dilema do próprio Direito Internacional. As ausências de meios coercitivos para garantir a implementação das suas decisões acabam por enfraquecer a normatividade das suas disposições. Portanto, o Direito Internacional dos Direitos Humanos teria como fundamento de cumprimento de suas normas a mera existência delas, em uma espécie de obrigação moral dos Estados em segui-las.

Os Direitos Humanos precisam ser uma realidade prática e efetiva, não somente teórico e normativa. Discutir a melhor estratégia de implementação de suas decisões faz parte da necessidade desse viés pragmático, mas não se pode desistir de seu viés predominantemente legal.

Com o aumento da importância da temática e o crescimento do número de casos apresentados perante o Sistema Interamericano, consequentemente, o número de decisões e recomendações endereçadas ao Estado brasileiro sobre os temas mais diferentes e complexos cresceu. Surgiu então o desafio ao Brasil de dar concretude às normas internacionais sob o viés das decisões e das recomendações dos órgãos internacionais, em especial, os interamericanos

Logo, nota-se que não adiantaria continuar a desenvolver e fortalecer o SIDH nos planos normativos e organizacionais, além de continuar a fomentar o seu acesso por parte dos indivíduos, se a sua contraprestação não for efetiva, por meio do cumprimento efetivo de suas decisões e recomendações por parte dos Estados.

Em verdade, a ausência de efetividade das decisões e das recomendações dos órgãos do Sistema Interamericano representam uma violação em si dos compromissos internacionais contraídos pelos Estados que ratificaram a Convenção Americana. Logo, pode-se observar que constitui objetivo do SIDH a obediência às decisões e as recomendações dos seus órgãos.

A efetividade do SIDH representa em si o cumprimento com os Direitos Humanos numa perspectiva material. Essa relação entre Política e Direito é inerente ao Direito Internacional, onde a proteção dos Direitos Humanos está inserida. Portanto, o desenvolvimento dessa interrelação é necessária para que se possa formular conclusões que alcancem o próprio objetivo do artigo.

Afinal, busca-se reforçar a normatividade das decisões e das recomendações dos órgãos do Sistema Interamericano, já que há base legal para tanto, mas principalmente, pretende-se determinar a melhor forma de alcançar um nível integral de satisfação das demandas. Portanto, reconhece-se a necessidade de trabalhar o Direito e a Política de forma concertada e harmônica para alcançar a melhor proteção dos Direitos Humanos.

Desse modo, com a constatação de que o Estado brasileiro, por exemplo, apesar de ter voluntariamente se submetido ao SIDH, reconhece-se que o descumprimento integral ou parcial de várias das suas decisões, como no caso Gomes Lund, caso Urso Branco, Caso da Comunidade das Bacias do Rio Xingu, Caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, entre outros, pelos mais diversos motivos, constitui um fato da própria natureza do Direito Internacional que não pode ser ignorado. Portanto, deve-se trabalhar em respostas que enfrentem esse problema, que sejam mais completas do que simplesmente reconhecer a responsabilização internacional do Estado, mas ao mesmo tempo, determinem se a politização pelas partes não influencia negativamente o desenvolvimento dos órgãos de Direitos Humanos.

5 O CASO BELO MONTE PERANTE À CIDH

Dentro desse contexto dual que envolve utilização do SIDH com fins eminentemente políticos e a necessidade de garantir a sua efetividade, apresenta-se o caso das Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu Vs. Brasil e a repercussão ocasionada dentro desse contexto de discussão.

A medida cautelar de número 382/2010, emitida pela CIDH em 01 de abril de 2011, recomendou ao Estado brasileiro que suspendesse o processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, assim como impedisse a realização de qualquer obra relacionada ao projeto um empreendimento que faz parte da política de infraestrutura do governo brasileiro.

Ao conceder a medida cautelar, a CIDH proferiu recomendação que foi de encontro a política nacional energética integrante do projeto de desenvolvimento e crescimento da economia idealizada pelo governo brasileiro. Mais do que Direitos Humanos, Belo Monte é também um caso com consequências políticas e econômicas.

Na medida cautelar, havia a indicação de três motivos complementares que justificariam a necessidade da paralisação de qualquer obra da UHE de Belo Monte: realização do processo de consulta prévia às comunidades indígenas beneficiárias da medida cautelar acerca dos impactos da instalação de uma Usina Hidrelétrica na região; fornecer às comunidades indígenas Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto da Hidrelétrica, por intermédio de um formato acessível aos idiomas indígenas das respectivas comunidades; e por fim, a adoção de medidas que protegessem a vida e a integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas que se encontravam em isolamento voluntário na Bacia do Rio Xingu.

A recomendação da CIDH não foi respeitada pelo Estado, que se utilizou do argumento da não-obrigatoriedade das recomendações e do próprio voluntarismo do Direito Internacional para escusar-se da obrigação, além de ressaltar o caráter subsidiário e complementar do SIDH.

O que torna esse caso diferente não é o mero descumprimento das medidas cautelares, mas a própria reação brasileira em desqualificar não apenas a decisão do caso concreto, mas o próprio mecanismo responsável pelas medidas.

O Estado fundamentou o seu descumprimento sob a alegação da intempestividade das medidas de urgência, o risco de ingerência externa, incompatibilidade com o ordenamento jurídico interno, os possíveis danos que poderia acarretar à economia do país, ou mesmo a falta de meio hábil para adimpli-la.

O que se pode concluir com base nas informações relatadas é que houve tratamento político em um caso relacionado aos Direitos Humanos, cuja atuação deveria ser pautada pela

tecnicidade. Contudo, uma questão merece reflexão: não teria a própria Comissão, ao analisar o pedido de medidas cautelares, no caso específico em discussão, agido politicamente? Não era objetivo dos próprios representantes das vítimas se utilizar do SIDH como um meio político?

Segundo o artigo 25 do Regulamento da CIDH, a concessão de medida cautelar só deverá ser deferida em casos de gravidade e urgência, devendo-se levar em consideração a irreparabilidade e a iminência do dano, além do contexto, em semelhança ao que prevê o artigo 63.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos no que concernem as medidas provisórias.

O Regulamento da CIDH, que foi alterado em 2013 (posterior às cautelares de Belo Monte) trouxe acréscimo metalinguístico ao artigo 25, ao consignar norma que visava explicar quais situações atenderiam aos pressupostos da gravidade, urgência, irreparabilidade do dano, iminência do dano e do contexto da situação.

Portanto, a concessão da medida cautelar, com a suspensão das obras da UHE de Belo Monte até que certas condicionantes fossem observadas, teve por base a suposta violação de três direitos: a consulta prévia, a proteção da vida e a integridade física das comunidades indígenas.

No que diz respeito a suposta ameaça a proteção da vida e da integridade física das comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu, a CIDH, por meio da medida cautelar concedida, observou-se que a ameaça se tratava em função da possibilidade do alastramento de doenças às populações isoladas, o que ocorreria como consequência da construção da Usina de Belo Monte.

A CorteIDH interpreta que extrema gravidade, para fins de adoção de medidas de urgência, sejam aquelas situações que se encontrem no seu grau mais elevado ou intenso. Assim como, o pressuposto da urgência, segundo o entendimento da CorteIDH, implica que o risco ou ameaça da situação sejam iminentes, que demandem uma resposta para os beneficiários de forma imediata.

No caso das Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil, não se conseguiu demonstrar, concretamente, uma situação de ameaça concreta a vida e a integridade física das comunidades indígenas. A alegação não busca relativizar os Direitos Humanos consagrados na Convenção Americana e sua importância, em especial, para as Comunidades Indígenas.

Na verdade, é dever do Estado brasileiro, enquanto parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, cumprir as obrigações gerais contidas no artigo 1.1, de respeitar os direitos e liberdades por ela reconhecidos e garantir o seu exercício livre e pleno a toda pessoa sujeita a sua jurisdição.

A discussão busca identificar qual seria a estratégia mais adequada para garantir os direitos. Ainda que a medida de urgência não exija que a violação de direito esteja totalmente comprovada, se exige um mínimo de informações que permitam uma análise *prima facie* da situação.

Uma alusão de caráter geral não é o suficiente para estabelecer uma situação de extrema gravidade e urgência que implique a existência de possíveis danos irreparáveis. Para configurar tal possibilidade, é necessário que haja uma probabilidade razoável da materialização do dano e que não recaia em bens jurídicos que possam ser reparáveis.

O contexto da situação, por sua vez, não permitia uma conclusão peremptória do Estado brasileiro como violador contumaz dos direitos das comunidades indígenas na atualidade. Inclusive, esse pressuposto não está previsto nos casos sujeitos as medidas provisórias, tampouco foi utilizado como argumento da CIDH na medida cautelar 382/10.

Ainda que se pudesse observar a configuração dos pressupostos da irreparabilidade e iminência do dano, ou mesmo do contexto, uma medida de urgência só pode ser concedida mediante a concorrência de todos os pressupostos necessários. Logo, não parece ser motivo suficiente às consequências da construção da Usina de Belo Monte para concessão da medida, com base na suposta violação da vida ou a integridade física dos povos indígenas da região, de acordo com os termos da medida cautelar.

Ainda que possua respaldo técnico, é inegável o oportunismo político para essa alegação por parte do Brasil. De fato, toda a campanha brasileira na tentativa de revogar as medidas cautelares foi baseada numa estratégia político-diplomática (com exceção da resposta à CIDH), desprovida de argumentos legais consistentes, valendo-se da posição de gigante regional para conseguir a revogação das medidas cautelares.

Não demorou muito para que houvesse um novo posicionamento da CIDH. Considerando que jamais houve a paralisação das obras da hidrelétrica de Belo Monte, o que só reforçou a imagem de descrédito por parte do SIDH, em 29 de julho de 2011, com base nas informações enviadas pelo Estado e pelos peticionários, modificou-se o objeto da medida cautelar 382/10.

Ao reformar a medida cautelar, a CIDH concedeu medidas gerais, objetivando a proteção das comunidades indígenas, em razão da construção da Usina Hidrelétrica, porém, sem evidenciar na prática quais riscos existiam; solicitou medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu; e por fim, a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais com a adoção de medidas efetivas para a proteção desses territórios contra ocupações indevidas.

A CIDH passou a ter uma posição de supervisão da situação no Xingu brasileiro, o que certamente é da sua atribuição, mas não por meio de uma medida cautelar. A medida cautelar tem que ser um mandamento extraordinário e específico, que só deveria existir em situações de extrema gravidade e urgência, onde haja um risco comprovadamente iminente.

A maneira que o novo conteúdo da medida cautelar foi redigido dispõe sobre obrigações gerais que todos os Estados que ratificaram a Convenção Americana possuem, não havendo a necessidade de uma medida cautelar para tanto. A utilização desnecessária e indiscriminada de qualquer instrumento serve apenas para enfraquecer o seu efeito útil para as situações em que ele realmente for cabível.

Adicionalmente, a CIDH decidiu que o debate entre as partes no que se refere à consulta previa e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto que transcende o âmbito do procedimento de medidas cautelares.

Essa alteração nas medidas cautelares demonstrou um recuo por parte da CIDH. Ainda que elas não tenham sido formalmente revogadas, a retirada da necessidade de interrupção das obras alterou toda a discussão acerca do tema. Afinal, o fato de uma decisão internacional ter sido tomada em contraposição a uma política de governo estratégica sempre pareceu o maior obstáculo nessa tensão entre Brasil e SIDH, podendo ser apontada como o verdadeiro gatilho para a reação desmedida e refratária do Estado brasileiro.

Em artigo de André Siciliano, o autor analisa esse novo momento da relação entre Brasil e Comissão Interamericana:

> Este novo posicionamento adotado após a revogação da MC 382/10, de vigilância e não de controle, permite a CIDH continuar dialogando com o governo brasileiro e, mais importante que isso, possibilitará o acompanhamento das obras e a supervisão internacional quanto à proteção dos Direitos Humanos das pessoas afetadas pela obra. Embora a CIDH adote agora, uma posição menos vanguardista e menos ambiciosa, a mudança de estratégia facilita para que a reação do governo brasileiro seja de convergência em relação ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. (2013, p.28)

Note-se que o pensamento indicado acima, ainda que coerente, apresenta razões de cunho político para afirmar o acerto na mudança de objeto da medida cautelar. Ao longo de todo o processo, desde a concessão até a mudança de objeto da medida cautelar 382/10, parece que independentemente de todo o respaldo jurídico existente, as medidas cautelares sempre foram percebidas, seja pelo Estado brasileiro, pelos peticionários e até a própria Comissão, mais como um instrumento de pressão política do que de vinculação técnico-jurídica.

Quando da vigência das medidas cautelares aludidas, o Brasil foi fortemente criticado, em especial pela comunidade acadêmica e pelas organizações não governamentais, pelo descumprimento das mesmas, uma vez que elas deveriam ter sido adimplidas em razão da obrigação contratual e da boa-fé. Porém, esse tipo de resposta estatal, ainda que equivocada, parece ser estimulada por aqueles que atuam perante o SIDH como se ele fosse uma instância de importância predominantemente política, e não legal.

6 CONCLUSÃO

Não se está afirmando que a utilização do SIDH com utilização política não terá efeitos positivos em certos casos concretos. No entanto, ao se optar por esse rumo, parece inevitável que haja um enfraquecimento da CIDH e da CorteIDH enquanto instâncias técnicas de Direitos Humanos. Por exemplo, as medidas cautelares continuam a ser recebidas como apenas recomendações, sob o aspecto de mandamentos políticos, e não de vinculação normativa, que é o verdadeiro objetivo e natureza do mecanismo de urgência.

Tratar de alguns desses mecanismos do SIDH, seja a apresentação de petições endereçadas à Corte ou o pedido de concessão de medidas preventivas não como um fim em si mesmo, mas como parte de uma estratégia política, parece ameaçar a solidez desse já estabelecido sistema de proteção de Direitos Humanos.

Possivelmente, a exploração de práticas como essa serve como substrato para que alguns Estados nacionais questionem a real capacidade e isenção do SIDH, como feito pela Venezuela ao denunciar, em 10 de setembro de 2012, à Convenção Americana de Direitos Humanos.

O respeito às decisões dos órgãos do SIDH depende do fortalecimento institucional do mesmo, sujeitos a uma atuação técnica e independente dos órgãos que o compõem. A atuação política pelos peticionários, particularmente quando endossada por órgãos do Sistema, pode gerar consequências políticas por parte dos Estados, conforme exemplificado no caso das medidas cautelares do caso das Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil, que não solucionou os problemas existentes no caso concreto e enfraqueceu a própria utilização do recurso ao SIDH.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais**:** novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR).** São Paulo, v. 6, n. 11, p.07-39, dez. 2009.

BRITO, Sérgio Ramos de Matos. **Direitos Humanos na Organização dos Estados Americanos: Análise da atuação brasileira ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Brasília: UNB, 2002.

CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer; BORGES, Leonardo Estrela**. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: perspectivas e desafios**. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/1_2004/O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: perspectivas e desafios.pdf. Acesso em: 03 fev. 2016

CAVALLARO, James L; BREWER, Stephanie Erin**. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano.** Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). São Paulo, a. 5, n. 8, p.85-100, 2008.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL. **Implementação das decisões do sistema interamericano de Direitos Humanos:** Jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil**. Medidas Cautelares 382-11. Resolução de 01 de abril de 2011.

_____. **Caso Eldorado dos Carajás vs. Brasil.** Petição 11.820, Relatório 04/03**.**

_____. **Caso Massacre Corumbiara vs. Brasil**. Petição 11.556, Relatório 32/04.

GASPAROTO, Ana Lúcia; GASPAROTO, Jayme; VIEIRA, Oscar Vilhena**. O Brasil e o SIDH**. Revista Eletrônica de Direito Internacional, v.18, p.66-93, 2010. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume7/>. Acesso em 23 abr. 2016.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HANASHIRO*,* Olaya Sílvia Machado Portella*.* ***O*** **Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos***.* São Paulo*:* Edusp*,* 2001.

JAYME, Fernando G. **Direitos Humanos e sua Efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos:** aspectos institucionales y procesales. 2. ed. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

LIMA, Renata Mantovani de; ALVES, Lucélia de Sena. **A efetividade do ativismo jurídico transnacional no sistema interamericano de Direitos Humanos: uma análise a partir de casos contra o Brasil**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 10, n. 2, p. 237-248, 2013.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.**

Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**.** São Paulo, a. 5, n. 8, p.85-100, 2008.

SICILIANO, André. **O caso de Belo Monte na Comissão Interamericano de Direitos Humanos:** análise em dois níveis. São Paulo, IRI/USP, 2013. Disponível em: <http://www.slideshare.net/alsiciliano/artigobelo-monte-na-cidh>. Acesso em: 5 fev. 2016.