

## O BRASIL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: DE MARIA DA PENHA À BELO MONTE

Deisy Ventura<sup>1</sup> e Raísa Ortiz Cetra<sup>2</sup>

*Atualmente vários governos buscam, de maneira ativa e coordenada, limitar o trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. E o mais lamentável é que o fazem por meio de uma linguagem disfarçada, afirmando que as propostas que estão impulsionando não são uma tentativa de bloquear o trabalho desta comissão: seriam feitas para fortalecer o sistema interamericano.*

Stephanie Brewer<sup>3</sup>

### Introdução<sup>4</sup>

O Brasil é um “precursor histórico do sistema pan-americano”<sup>5</sup>. Que não sejam esquecidas ocasiões como a *IX Conferência Internacional Interamericana*<sup>6</sup>, de 1948, na qual o Brasil propôs a criação de um órgão **judicial** internacional que promovesse os direitos humanos no continente; ou da ousada tese que esposou, em 1954, na *X Conferência Interamericana*, em Caracas, em favor do reconhecimento da

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP).

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais do IRI/USP, bolsista de iniciação científica da FAPESP.

<sup>3</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Audiencia pública sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos*, Washington, 28/03/2012, áudio disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>> (transcrição e tradução das autoras).

<sup>4</sup> Agradecemos a Beatriz Affonso, Claudio de Oliveira, Giovani Braum e Iracema Garibaldi pelas entrevistas concedidas; e a Jânia Maria Lopes Saldanha e Renan Honório Quinalha pela leitura e pelos comentários.

<sup>5</sup> Expressão do Chanceler João Neves da Fontoura, em discurso de 1º/02/1951, disponível em <<http://www.funag.gov.br>>. Sobre o Brasil e a América Latina, ver, por exemplo, Leslie Bethell, “O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica”, *Estudos históricos* 2009, vol.22, n.44, pp. 289-321.

<sup>6</sup> Ocorrida em Bogotá, quando 21 Estados, entre eles o Brasil, criaram a *Organização dos Estados Americanos* (OEA). Neste ponto, é preciso salientar a diferença entre dois movimentos: a integração interamericana e o pan-americanismo, que se distinguem não apenas temporalmente, mas também quanto ao conteúdo e à participação, eis que o segundo compreende a América do Norte e foi determinado pelos interesses dos Estados Unidos. Assim, “a OEA representa a forma institucionalizada do pan-americanismo no pós-Segunda Guerra Mundial”, Ricardo Seitenfus, *Manual das Organizações Internacionais*. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 274.

personalidade jurídica do **indivíduo** no plano internacional<sup>7</sup>. Porém, nas décadas seguintes, o regime ditatorial então vigente (1964-1985) impingiu um grave retrocesso às posições brasileiras.

Foi com significativa lentidão que, após o retorno à democracia, o Brasil buscou resgatar sua atuação em matéria de direitos humanos no âmbito das Américas, principalmente por meio da ratificação da *Convenção Americana de Direitos Humanos* (Pacto de San José da Costa Rica), em 1992, e da aceitação da jurisdição obrigatória da *CrIDH Interamericana de Direitos Humanos*, em 1998.

Completava-se, assim, o compromisso brasileiro com os “3 Cs” daquele sistema regional. Trata-se de uma **Convenção** elaborada em 1969, que arrola obrigações precisas em matéria de direitos humanos, voluntariamente aceitas pelos Estados, dotada de duas guardiãs:

- uma **Comissão**, sediada em Washington (Estados Unidos), que funciona em parte como órgão *político*<sup>8</sup> e em parte como órgão *quase-judicial*<sup>9</sup>, encarregado do controle do comportamento dos Estados, aos quais pode endereçar recomendações;
- e uma **Corte**, sediada em San José (Costa Rica), como órgão *judicial*, a quem a Comissão encaminha casos persistentes de violação da Convenção pelos Estados. A Corte também responde a consultas dos Estados sobre a interpretação do direito interamericano<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Antonio Augusto Cançado Trindade, *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. 2 ed. Brasília: UnB, 2000.

<sup>8</sup> Por exemplo, a realização de visitas *in loco* ou a elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-membros.

<sup>9</sup> Pois a Comissão exerce o juízo de admissibilidade de denúncias relativas a violações de direitos humanos e, se for o caso, conduz um procedimento que pode chegar, por exemplo, a uma solução amigável ou ao encaminhamento do caso ao órgão jurisdicional.

<sup>10</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade identifica cinco fases na evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Os antecedentes do sistema foram marcados pela mescla de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis (convenções e resoluções orientadas a determinadas situações ou categorias de direitos). A segunda fase, de formação, caracterizou-se pelo papel solitariamente primordial da Comissão Interamericana e pela expansão gradual de suas faculdades. A terceira, de institucionalização convencional, evoluiu a partir da entrada em vigor (em meados de 1978) da Convenção. A quarta etapa, que se desenvolveu a partir dos anos 1980, corresponde à consolidação do sistema, graças à jurisprudência da Corte e a adoção dos dois Protocolos Adicionais à Convenção Americana, respectivamente sobre *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1988) e sobre a *Abolição da Pena de*

Doravante, referiremos o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como SIDH, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como CmIDH, a Corte Interamericana de Direitos Humanos como CrIDH e a Convenção Americana de Direitos Humanos simplesmente como Convenção.

Assim, com a adesão plena ao SIDH, o Brasil passou a distinguir-se de outro gigante das Américas, os Estados Unidos, que, embora integrem a OEA desde sua fundação e tenham subscrito a Convenção em 1977, jamais a ratificaram, assim como não aceitam a jurisdição obrigatória da Corte<sup>11</sup>.

Não obstante o seu cabal engajamento jurídico<sup>12</sup>, a tarefa de analisar o comportamento do Estado brasileiro em relação ao sistema interamericano é árdua. Para dimensionar quantitativamente o desafio, mencione-se que, apenas **entre 1998 e 2011, o Brasil foi alvo de 27 “medidas cautelares” da CmIDH<sup>13</sup>. Entre 1999 e 2011, 643 petições referentes ao Brasil foram recebidas pela CmIDH, das quais 93 foram**

---

*Morte* (1990). A eles somam-se as Convenções interamericanas setoriais, como a *Convenção Americana para Prevenir e Punir a Tortura* (1985), a *Convenção Americana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas* (1994), a *Convenção Americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* (1994), e a *Convenção Americana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências* (1999), ademais de outras iniciativas relevantes. Nos anos 1990, surge a quinta etapa: a do fortalecimento, cf. “O sistema interamericano de direitos humanos no limiar do novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção”, in Luiz Flávio Gomes e Flávia Piovesan (Orgs.). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: RT, 2000.

<sup>11</sup>“Os Estados Unidos claramente não tomaram o caminho seguido pelos Estados europeus com respeito à aplicação vertical ou direta das convenções de direitos humanos. (...) a perspectiva de que os Estados Unidos tornem-se participantes plenos do sistema comparável neste hemisfério – o SIDH – permanece altamente duvidosa”, José E. Alvarez, “Do Liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter's Liberal Theory”, *Eur J Int Law* 2001, n.12 (2), p. 194. Para um resumo crítico do período mais recente da política norte-americana de direitos humanos, ver, por ex., o relatório da *Comissão de Assuntos jurídicos e Direitos Humanos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa* (no qual os Estados Unidos desfrutam do estatuto de país observador) - Tony Lloyd (relator), *The United States of America and international law*, Documento n.11181, 08/02/2007, disponível em <<http://assembly.coe.int>>.

<sup>12</sup> Com apenas duas restrições. Primeiramente, ao depositar a carta de adesão à Convenção, em 25/09/1992, o Governo brasileiro fez a seguinte declaração interpretativa: “os arts. 43 e 48, alínea *d*, não incluem o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da CmIDH, as quais dependerão da anuência expressa do Estado”, cf. Decreto n.678, de 06/11/1992. Em segundo lugar, o Brasil reconheceu como obrigatória a competência da CrIDH “para fatos posteriores a 10/12/1998” (data de edição do Decreto Legislativo n. 89), nos termos do Decreto n. 4463 de 08/11/2002. Assim, “o Brasil aceitou a jurisdição com cláusula temporal: somente se poderá demandar o Brasil perante a CrIDH a partir desse reconhecimento”, Ana Luisa Zago de Moraes, “O caso Araguaia na CrIDH”, *Revista Liberdades (IBCCRIM)* 2011, n.8, 2011, p. 90.

<sup>13</sup> Dados compilados pelas autoras com base nos relatórios anuais da CmIDH, disponíveis em <<http://www.oas.org/es/cidh/>>.

**encaminhadas ao governo brasileiro**<sup>14</sup>. Já a Corte, desde 1998, adotou “medidas provisórias” em quatro casos relativos ao Brasil, a quem endereçou igualmente quatro sentenças condenatórias definitivas<sup>15</sup>. O conteúdo deste conjunto de medidas será analisado na primeira parte deste artigo.

Por ora, cumpre esclarecer que a CmIDH e a CrIDH possuem um *sistema de medidas de urgência*<sup>16</sup>, denominadas, respectivamente, “medidas cautelares” e “medidas provisórias”. As primeiras emanam dos poderes da CmIDH, que vão bem além do mero processamento de petições<sup>17</sup>. As segundas, ordenadas pela CrIDH, derivam expressamente da Convenção<sup>18</sup>.

**Toda e qualquer analogia com os institutos homônimos do direito brasileiro deve ser feita com grande cuidado.** No Brasil, uma medida provisória corresponde ao exercício atípico da função de legislar pelo Poder Executivo; logo, não há correspondência com as medidas de urgência do SIDH. Quanto à medida cautelar do direito processual brasileiro, o que ela tem em comum, tanto com as “medidas cautelares” da CmIDH como com as “medidas provisórias” da CrIDH, é a natureza: trata-se de uma resposta institucional urgente a uma violação ou ameaça de violação de direitos, cujos danos podem ser irreversíveis.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Informação oficial da CrIDH, disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id\\_Pais=7](http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7)>.

<sup>16</sup> Felipe González, “As Medidas de Urgência no SIDH”, *Revista Sur* 2010, vol.7, n.13, p.51.

<sup>17</sup> Conforme o artigo 41 da Convenção, “a CmIDH tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) **formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos**; c) preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e) atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem; f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44º a 51º desta Convenção; e g) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos” [grifo nosso].

<sup>18</sup> Consoante o artigo 63-2 da Convenção, “em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a CrIDH, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da CmIDH”.

Porém, enquanto a medida cautelar brasileira e a “medida provisória” da CrIDH são decisões jurisdicionais obrigatórias, a “medida cautelar” da CmIDH é uma decisão de um órgão, como já foi dito, político e quase-judicial. A fim de ressaltar as diferenças entre o direito brasileiro e o interamericano, as medidas de urgência do SIDH serão referidas sempre entre aspas no presente artigo<sup>19</sup>.

Em trabalho de referência sobre os casos apresentados contra o Brasil na CmIDH, Cecília Macdowell Santos recorre ao conceito de “Estado heterogêneo”<sup>20</sup>, para concluir que

“apesar do contexto político de democratização, o Estado brasileiro tem reagido contraditoriamente ao ativismo jurídico transnacional. Nos diferentes níveis da ação estatal, a política de direitos humanos é ambígua e contraditória, com diferentes setores do Estado formalmente reconhecendo as normas de direitos humanos em alguns casos, negando tal reconhecimento em outros casos e raramente fazendo cumprir as normas reconhecidas”<sup>21</sup>.

Com efeito, logo após o retorno à democracia formal, o Brasil, assim como outros Estados americanos, desrespeitava rotineiramente as normas procedimentais do sistema. Não raro, respondia a graves denúncias com meses de atraso e um parco parágrafo, quase sempre para alegar que os denunciantes não haviam esgotado as vias internas de recurso<sup>22</sup>. No entanto, o número ascendente de petições fez com que sucessivos governos buscassem a melhora do desempenho brasileiro:

“Em 1995, criou-se uma Divisão de Direitos Humanos no Ministério das Relações Exteriores especializada nos sistemas da ONU e da OEA, que passa a ser o órgão que formalmente representa o Brasil nos assuntos de direitos humanos, recebendo todas as comunicações oriundas daquelas organizações internacionais. A Secretaria de Direitos Humanos, que em 2003 alcançou o

---

<sup>19</sup> Sobre as medidas de urgência no direito brasileiro, ver Jânia Maria Lopes Saldanha, *Substancialização e efetividade do direito processual civil: a sumariada material da jurisdição*, Curitiba: Juruá, 2011.

<sup>20</sup> “Um Estado que, devido a pressões nacionais e internacionais contraditórias, assume lógicas diferentes de desenvolvimento e ritmo, tornando impossível a identificação de um modelo coerente de ação estatal comum a todos os setores ou campos de ação”, “Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, *Revista Sur* 2007, n.7, p. 28. Sobre tal conceito, Cecília Macdowell remete à Boaventura de Sousa Santos, “The Heterogeneous State and Legal Plurality” in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade e Maria Paula Meneses (Org.), *Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, pp. 3-29.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>22</sup> James Cavallaro, “Toward fair play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil”, *Chicago Journal of International Law* 2002, vol.3, n.2, p. 485-6.

status de Ministério e vinculou-se diretamente à Presidência da República, também integra a delegação responsável pelas manifestações do Estado Brasileiro diante da CmIDH e da Corte. Apesar de ter sido criada em 1977, apenas na década de 90 essa secretaria assume algum protagonismo nas questões relativas ao contencioso internacional em direitos humanos, tanto no que diz respeito ao litígio propriamente dito, quanto na negociação com os demais órgãos internos com competência para tratar dos temas sendo discutidos internacionalmente. Recentemente, a Advocacia Geral da União também passou a desempenhar um papel na representação brasileira, ficando responsável pela resposta aos argumentos relativos à admissibilidade dos casos, em especial, questões relativas ao esgotamento dos recursos internos. Podemos perceber, assim, uma evolução no Poder Executivo federal com relação à resposta brasileira às demandas internacionais relativas a direitos humanos. Saímos de um estágio de grande desconhecimento em relação ao SIDH, para a criação de uma equipe especializada que passa a responder de forma mais adequada às solicitações. **Depois de 2000, o Estado vem tentando uma postura mais proativa e, ao invés de apenas reagir às solicitações jurídicas e políticas, busca criar condições para aplicação do artigo 48 (b), da Convenção que determina o arquivamento do caso quando os fundamentos da demanda deixam de existir. Esse movimento, no entanto, não é linear**<sup>23</sup>.

Se o desempenho brasileiro nas instâncias do sistema pode ser considerado irregular e inconstante, também o é a implementação das recomendações ou decisões do sistema regional em âmbito doméstico. Na maioria dos casos, “o Estado brasileiro não cumpre plenamente as suas obrigações e as vítimas têm que lutar novamente para garantir que as recomendações da CmIDH sejam implementadas”<sup>24</sup>. Algumas particularidades do país constituem óbices de grande vulto ao controle interamericano de convencionalidade, como “a estrutura federativa, o dualismo jurídico e o desconhecimento por parte das autoridades governamentais (especialmente as locais) do funcionamento do sistema e da natureza jurídica de suas decisões”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Marcia Nina Bernardes, “Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais”, *Revista Sur* 2011, vol.8, n. 15, p.142.

<sup>24</sup> Cecília Macdowell, *op. cit.*, p.49. No mesmo sentido vão Oscar Vilhena Vieira, Ana Lúcia Gasparoto e Jayme Wanderley Gasparoto: “Na década de 1990, o Governo Brasileiro passou a informar à CmIDH sempre que solicitado sobre qualquer denúncia, e recebeu a CmIDH em uma visita *in loco* deste órgão. (...) A conduta do Estado brasileiro perante a CmIDH se modificou de forma positiva. Contudo, percebemos que o país continua a violar a Convenção, e, apesar de informar a CmIDH quando lhe é solicitado, não cumpre em sua totalidade as recomendações deste órgão”, “O Brasil e o SIDH”, *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2010, vol.18, p.66. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume7/>>.

<sup>25</sup> Evorah Lusci Costa Cardoso, *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*. Coleção Fórum Direitos Humanos, vol.4. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.85.

Contudo, há consenso quanto ao reconhecimento do crescente papel que o sistema interamericano vinha desempenhando no plano nacional. É o que preconizou, por exemplo, o Chanceler dos dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva, atualmente Ministro da Defesa, Celso Amorim:

“São reais os impactos que esses mecanismos de garantia podem provocar no cotidiano das pessoas dos países que reconhecem sua competência. Os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de defensores de direitos humanos. Ao sistema interamericano podem ser atribuídas mudanças concretas em vários países da região, inclusive no Brasil. A política nacional de erradicação do trabalho escravo, **a legislação de prevenção e sanção da violência contra as mulheres, conhecida por *Lei Maria da Penha***, e a mudança do modelo assistencial em saúde mental são **exemplos emblemáticos de políticas públicas que têm inspiração em acordos e decisões geradas no âmbito do sistema interamericano** [grifo nosso]”<sup>26</sup>.

No mesmo diapasão, em recente julgamento do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da citada *Lei Maria da Penha* (Lei 11.340), o Ministro Celso de Mello recordou o importante papel da CmIDH: “até 2006 (data de promulgação da lei), o Brasil não tinha uma legislação para coibir a violência contra a mulher”<sup>27</sup>. Segundo o Ministro, a CmIDH indicou que a violência praticada contra Maria da Penha Maia Fernandes, qual seja a dupla tentativa de homicídio praticada por seu então marido, deveria ser percebida como *crime de gênero* pelo Estado brasileiro; entendeu que tal violência era reflexo da ineficácia do Judiciário, recomendando uma investigação séria e a responsabilização penal do autor; por fim, recomendou a reparação da vítima, e a adoção, pelo Estado brasileiro, medidas de caráter nacional para coibir a violência contra a mulher<sup>28</sup>.

Por outro lado, o avanço da jurisprudência do STF a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica pátria foi provocado

---

<sup>26</sup> “O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva”, *Política Externa* vol. 18, n. 2, 2009.

<sup>27</sup> Supremo Tribunal Federal, “ADC 19: dispositivos da Lei Maria da Penha são constitucionais”. *Notícias STF*, Brasília, 09/02/2012. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199845>>. Acórdão pendente de publicação.

<sup>28</sup> *Ibid.*

justamente pelo debate sobre a compatibilidade entre a Convenção e a Constituição Federal brasileira, no caso que ficou conhecido como “prisão do depositário infiel”<sup>29</sup>. Desde então, aqueles tratados são considerados ou de hierarquia constitucional (caso aprovados de acordo com o procedimento especial previsto pelo artigo 5º§3º da Constituição Federal), ou supralegais (situados abaixo da Constituição, mas acima da lei ordinária)<sup>30</sup>.

**Por tudo isto, sustentamos que, até março de 2011, o Estado brasileiro hesitou entre a indiferença e a tentativa, embora muitas vezes formal ou insatisfatória, de atendimento às recomendações da CmIDH e às decisões da CrIDH.**

É bem verdade que, em dezembro de 2010, o anúncio da sentença que condenou o Brasil no chamado *Caso Guerrilha do Araguaia*<sup>31</sup> suscitou comentários depreciativos de alguns dos expoentes do Poder Judiciário brasileiro<sup>32</sup>. Isto ocorreu porque a sentença interamericana contraria uma decisão anterior do STF sobre a *Lei de Anistia*, de 1979. Enquanto a interpretação do STF abriga, sob o manto da anistia, os agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos durante a ditadura civil-militar brasileira, a CrIDH sentencia que tais crimes devem ser processados e julgados<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Depois de alguns anos de discussão, em 03/12/2008, o plenário do STF julgou três processos concernentes à prisão do depositário infiel: o Habeas Corpus 87.585/TO, acórdão de 03/12/2008, pub. 26/06/09 DJe n.118; Recurso Extraordinário 349.703/RS, acórdão de 03/12/2008, pub. 05/06/09 DJe n.104; e Recurso Extraordinário 466.343-1, acórdão de 03/12/2008, pub. 05/06/09 DJe n.104. O artigo litigioso do Pacto foi o 7.7: “Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”, em cotejo com o art. 5º LXVII da Constituição brasileira: “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”.

<sup>30</sup> Sobre o assunto, é indispensável a leitura de Flávia Piovesan, “Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos: Jurisprudência do STF”. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br>>.

<sup>31</sup> CrIDH, *Julia Gomes Lund e outros v. Brasil*, sentença de 24/11/2010.

<sup>32</sup> “O Presidente do STF, Cezar Peluso, afirmou hoje que a condenação do Brasil pela CrIDH não altera a posição do STF sobre a Lei de Anistia. ‘A eficácia (da decisão da CrIDH) se dá no campo da convencionalidade. Não revoga, não anula e não cassa a decisão do Supremo’, afirmou”, Felipe Recondo, “Peluso: decisão da CrIDH não altera decisão do STF”, *Estado de S. Paulo*, 15/12/2010.

<sup>33</sup> Trata-se da *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental* nº 153, julgada em abril de 2009. Sobre este acórdão, ver Luciana Genro, *Direitos Humanos – O Brasil no banco dos réus*, São Paulo: LTr, 2012; José Carlos Moreira da Silva Filho, “Memória e reconciliação nacional: o impasse da anistia na inacabada transição democrática brasileira”, e Deisy Ventura, “A interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira e o direito internacional”, in Leigh Payne, Paulo Abrão e Marcelo Torelly (orgs.), *A anistia na era da*



De modo geral, porém, a decisão da CrIDH foi recebida com serenidade pelo Estado<sup>34</sup>, no sentido de que as autoridades governamentais não se voltaram contra o sistema interamericano. A depender do ator estatal, a estratégia da resposta foi de *dissimulação* (dar a entender que seria possível cumprir a sentença da CrIDH sem modificar a atual interpretação da Lei de Anistia cristalizada pelo STF<sup>35</sup>); de *aprovação* (utilizar a decisão da CrIDH como um trunfo na disputa política interna em torno do caso); ou de *indiferença* (alegar, por exemplo, que a sentença da CrIDH não é obrigatória para o Brasil, ou que o STF já deslindou a questão).

Ao menos oficialmente, o que transparece é o esforço do governo brasileiro para cumprimento da decisão. Costuma-se atribuir, por exemplo, a criação de uma *Comissão Nacional da Verdade* à necessidade de defesa do Brasil diante da Corte<sup>36</sup>. Ademais, diversos atos normativos do Poder Executivo referem, de modo explícito, em seus

---

*responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2001, respectivamente p.278-307 e p.308-343.

<sup>34</sup> Com algumas exceções, em especial as declarações do (à época) Ministro da Defesa, Nelson Jobim: “o STF é corte muito superior à Corte da OEA”, cuja decisão “não tem efetividade” no país, cf. “Jobim sugere que País não aceitará condenação da OEA”, *Estado de S. Paulo*, 04/5/2012. Já o (à época) “o ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vannuchi, viu com normalidade a decisão da CrIDH de condenar o Brasil por não punir as violações cometidas por agentes do Estado na Guerrilha do Araguaia. ‘A decisão da CrIDH não surpreende as pessoas ligadas aos direitos humanos’, salientou”, cf. “Vannuchi não vê surpresa em condenação do Brasil na OEA”, *Rede Brasil Atual*, 15/12/2011, disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br>>. Para o Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e atual Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abrão, “a CrIDH declarou a lei de autoanistia brasileira inválida. A exemplo de outras condenações, esta sentença deve ser cumprida e o Brasil deve investigar e levar a julgamento as violações aos direitos humanos cometidas durante a ditadura”, entrevista concedida a Márcia Junges, “A ditadura e a cultura do medo”, *Revista IHU Online* 2011, n.358, disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br>>.

<sup>35</sup> Para Ana Luisa Zago de Moraes, criou-se “um paradigma digno de estudos aprofundados por constitucionalistas e internacionalistas: se o Estado investiga atos de agentes estatais durante o regime de exceção, incorrerá em violação a julgamento da corte máxima brasileira, podendo estar sujeito a medida anulatória de seu ato (Reclamação); se deixa de investigar, viola decisão de Tribunal Internacional ao qual a jurisdição se submeteu, podendo ser responsabilizado no âmbito internacional”, *op.cit.*, p.90.

<sup>36</sup> Lei n. 12.528, de 18/11/2011. O respectivo projeto de lei (n.7376, de 25/05/2010) foi apresentado pelo Executivo ao Parlamento na época da realização das audiências do *Caso Guerrilha do Araguaia*. Segundo Edson Teles, “faz mais de 10 anos que os movimentos de direitos humanos ligados ao tema exigem uma Comissão da Verdade e da Justiça no país. Somente agora, do ano passado para cá, é que nossa democracia começou a tocar no assunto. Por que será? **Certamente se deve ao fato de a CrIDH ter condenado o Estado brasileiro** a responsabilizar penalmente os criminosos, apurar as circunstâncias dos crimes, localizar os restos mortais dos desaparecidos, entre outras medidas” [grifo nosso], entrevista concedida a Márcia Junges, “A apuração da verdade: grande medo das instituições militares”, *Revista IHU Online* 2011, n.358, disponível em <<http://www.ihuonline.unisinos.br>>.

considerandos, a sentença condenatória da CrIDH<sup>37</sup>.

Paralelamente ao debate sobre o *Caso Guerrilha do Araguaia*, a partir de abril de 2011, uma “medida cautelar” da CmIDH, relativa à construção da hidroelétrica de Belo Monte (na bacia do Rio Xingu, no Pará), fez com que o Brasil passasse a rechaçar o SIDH, promovendo a sua desqualificação pública no plano interno, e adotando medidas de retaliação no plano regional, entre elas um conjunto de propostas de mudanças estruturais que visam a limitar a atuação da CmIDH.

**Assim, o objetivo do presente artigo é demonstrar e compreender a recente mudança de posição do Brasil em relação ao SIDH, procurando, ainda, avaliar o possível alcance da ofensiva brasileira no âmbito processo de reforma que está em curso.**

Na primeira parte do texto, traçaremos um panorama da presença do Brasil no SIDH até março de 2011 (1). A seguir, descreveremos a reação brasileira à “medida cautelar” sobre Belo Monte, com o escopo de compreendê-la e discernir os seus desdobramentos (2).

---

<sup>37</sup> Por exemplo, a Portaria interministerial n.1, de 05/05/2011, dos Ministérios da Defesa e da Justiça, e da Secretaria de Direitos Humanos, que reformula um grupo de trabalho criado em 2009, para convertê-lo em *Grupo de Trabalho Araguaia (GTA)*. Ver igualmente a Portaria interministerial n.1669, de 21/07/2011.

## 1. Os antecedentes do Brasil no SIDH

Para controle do cumprimento da Convenção pelos Estados Partes, a CmIDH e a CrIDH atuam de maneiras distintas. Enquanto a CmIDH, composta por sete membros<sup>38</sup>, formula recomendações aos Estados, a CrIDH, composta por sete magistrados<sup>39</sup>, elabora sentenças de caráter obrigatório.

É também imprescindível compreender a diferença entre o alcance das competências da CmIDH e da CrIDH. Criada em 1959, e reunida pela primeira vez em 1960, **a CmIDH abarca não apenas os Estados Partes da Convenção** – cuja assinatura e cuja vigência internacional datam respectivamente de 1969 e de 1978 –, **mas “alcança ainda todos os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), em relação aos direitos consagrados na Declaração Americana de 1948”**<sup>40</sup>. É por esta razão que numerosas recomendações são formuladas pela CmIDH aos países que não ratificaram a Convenção e tampouco aceitam a jurisdição da Corte<sup>41</sup>.

Logo, enquanto a OEA compõe-se de 35 Estados<sup>42</sup>, todos sob a mira da CmIDH, a Convenção agrega 25 deles, e a CrIDH exerce sua jurisdição obrigatória apenas em

---

<sup>38</sup> Segundo a Convenção, “pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos” (art.34), “eleitos a título pessoal”, pela Assembleia Geral da OEA, “a partir de uma lista de candidatos propostos pelos governos dos Estados-membros” (art.36-1). Paulo Sérgio Pinheiro observa que “os membros da CmIDH não são representantes dos Estados Membros da OEA, mas sim sete especialistas independentes eleitos pela Assembleia Geral da OEA. Não obstante, nos vinte primeiros anos da CIDH, os ‘comissionários’ (título com certo tom soviético) atuaram como delegados de seus respectivos governos, protegendo estes de quaisquer acusações. Felizmente, hoje os comissionários não mais participam em quaisquer deliberações sobre os seus respectivos países de origem”, cf. “Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições”, *Revista Sur* 2008, vol.5, n.9, p.79.

<sup>39</sup> Segundo a Convenção, eleitos pela Assembleia Geral da Organização a partir de uma lista de candidatos propostos pelos Estados (art.53.1), “a título pessoal, dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos” (art.52.1).

<sup>40</sup> Flávia Piovesan, *Direitos humanos e justiça internacional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.129.

<sup>41</sup> São eles Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Cuba, **Estados Unidos**, Guiana, Jamaica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, e São Vicente e Granadinas. Os Estados que ratificaram a Convenção, mas não aceitam a jurisdição da Corte são: Dominica, Granada, Jamaica, e Trindade e Tobago. Os 21 Estados que aceitam a jurisdição obrigatória da CrIDH são Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>42</sup> Sobre a situação *sui generis* de Cuba, ver Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), de 03/06/2009. Tal norma susta os efeitos da Resolução VI, de 31/01/1962, pela qual se excluiu o governo de Cuba da participação no SIDH.

relação a 21 países. Destes, apenas três Estados apoiam-se em procedimentos de direito interno para garantir a execução das sentenças da Corte: Colômbia, Costa Rica e Peru<sup>43</sup>. Daí decorre que os demandantes junto ao SIDH enfrentam situações jurídicas bastante diversas, a depender do grau de compromisso com o direito regional que foi assumido pelo Estado contra o qual eles demandam<sup>44</sup>.

A primeira parte do artigo permitirá constatar que o SIDH é criterioso em seu labor: após sobrevoar a participação do Brasil no sistema de casos e petições individuais da CmIDH (1.1), tratando em separado as “medidas cautelares” (1.2), referiremos as decisões da CrIDH concernentes ao Brasil.

### 1.1. O Brasil e a CmIDH

A principal função da CmIDH é promover a observância e a proteção dos direitos humanos nas Américas. Entre outras funções, deve examinar as comunicações encaminhadas por indivíduo ou grupos de indivíduos, ou ainda entidade não governamental, que contenham denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção, por Estado que dela seja parte; ou denúncia sobre violação de direitos humanos consagrados na Declaração Americana, em relação aos Estados membros da OEA que não sejam partes da Convenção<sup>45</sup>.

As petições devem obedecer a requisitos de admissibilidade, especialmente o prévio esgotamento dos recursos internos, que reflete o caráter subsidiário do SIDH.

---

<sup>43</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade, “Le développement du droit international des droits de l’homme à travers l’activité et la jurisprudence des Cours européenne et intéraméricaine”, in *Idem, A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.360.

<sup>44</sup> Tarciso Dal Maso Jardim, “Les difficultés et limites des réparations pour graves violations des droits de l’homme dans le système intéraméricain”, in Kathia Martin-Chenut e Elisabeth Lambert Abdelgawad, *Réparer les violations graves et massives des droits de l’homme: la Cour intéraméricaine, pionnière et modèle?* Coleção UMR de Direito Comparado, vol.20. Paris: Société de législation comparée, 2010, p.184. Para André de Carvalho Ramos, a obrigação genérica de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana que deriva da Carta da OEA é implementada por dois sistemas distintos de responsabilização: o primeiro é da OEA, que utiliza sua própria Carta e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; e o segundo é o sistema da Convenção, integrado por apenas uma parte dos países americanos, sendo os membros do segundo, sem exceção, membros do primeiro, *Direitos humanos em juízo – comentários aos casos contenciosos e consultivos da CrIDH*, São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 55.

<sup>45</sup> Flávia Piovesan, *Direitos humanos ...*, *op.cit.*, p.129.

Porém, este critério deve ser aferido com ênfase na obtenção efetiva de reparação, em oposição à simples verificação de formalidades processuais, pois “estamos diante de um direito de proteção, com especificidade própria, orientado fundamentalmente às vítimas, e que trata dos direitos dos indivíduos, do ser humano, e não dos Estados”<sup>46</sup>.

Resumidamente, quatro são as fases do procedimento para petições perante a CmIDH: admissibilidade, conciliação, primeiro relatório, e segundo relatório ou encaminhamento do caso à CrIDH. Assim, a CmIDH analisa a denúncia e, se for admitida, requer informações ao Estado e ao peticionário. Recebidas as informações do governo, ou transcorrido o prazo sem que as tenha recebido, a CmIDH verifica se existem ou se subsistem os motivos da petição ou comunicação: em caso afirmativo, examina, e, se necessário, investiga o assunto; caso contrário, procede ao arquivamento<sup>47</sup>. Se a investigação revela procedente a denúncia, busca uma solução amigável. Fracassada a conciliação, remete o primeiro relatório ao Estado, que deve cumprir suas recomendações em três meses. Na ausência de cumprimento, a CmIDH pode levar o caso à CrIDH, ou elaborar o seu segundo relatório.

Registre-se que, segundo o artigo 24 do seu Regulamento, a CmIDH pode dar início a um caso por iniciativa própria, quando para tanto possui as informações necessárias.

Nos casos individuais (que são as petições que passaram pelo crivo de admissibilidade da CmIDH), os órgãos do SIDH “realizam uma avaliação do conjunto dos poderes do Estado, suas ações, omissões, políticas, padrões de ação e também processos de caráter urgente”<sup>48</sup>. Em mais de meio século de história, a CmIDH recebeu várias dezenas de milhares de petições, que se converteram em **19.423 casos processados ou em trâmite até 2011**<sup>49</sup>. Na última década, o número de petições

<sup>46</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade, “La convention américaine relative aux droits de l’homme et le droit international général”, in *Idem, A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.101.

<sup>47</sup> Flávia Piovesan, *Direitos humanos e justiça internacional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.133.

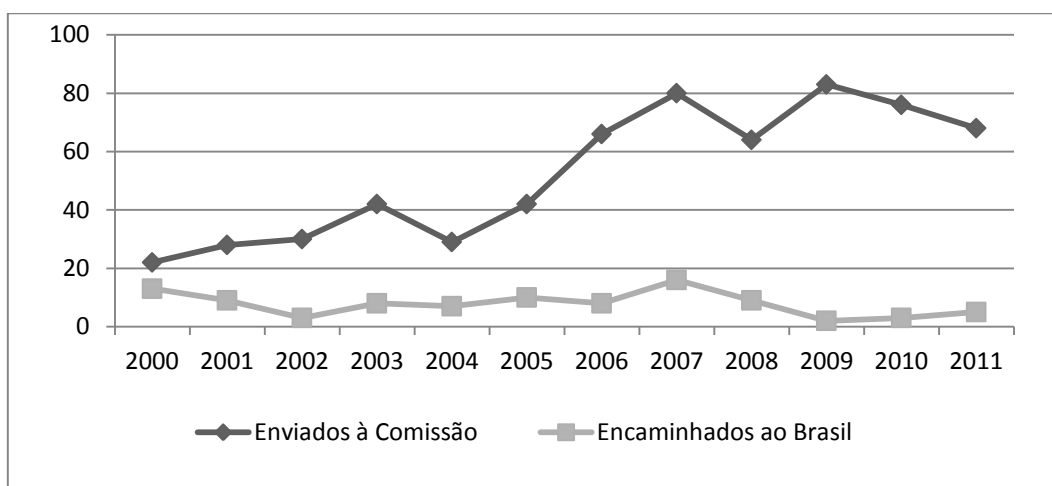
<sup>48</sup> Viviana Krsticevic e Beatriz Affonso, “A dívida histórica e o Caso Guerrilha do Araguaia na CrIDH impulsionando o direito à verdade e à justiça no Brasil”, in *A Anistia na era da responsabilização...*, *op. cit.*, p.356.

<sup>49</sup> CmIDH, *Breve historia del SIDH*, disponível em <<http://www.oas.org>>.

recebidas foi ascendente, passando de 979, em 2002, a 1589, em 2010; somente no ano de 2011, a CmIDH recebeu 1.658 petições, das quais rechaçou 789<sup>50</sup>.

Entre os países que foram alvos de tais reclamações, o Brasil está longe de ser o primeiro. No ano de 2011, por exemplo, a maior parte delas dirigiu-se à Colômbia (342), seguida do México, do Peru, da Argentina e do Chile; o Brasil foi o nono da lista, com 68 reclamações, das quais treze foram rechaçadas, cinco foram aceitas e as demais seguem pendentes<sup>51</sup>. A figura a seguir ilustra a evolução do número de pedidos, recebidos e acolhidos pela CmIDH, relativos ao Estado brasileiro.

Figura 1 – Petições e casos individuais na CmIDH referentes ao Brasil<sup>52</sup>



Uma petição que não foi encaminhada pode significar tanto o rechaço como a pendência do pedido. **Atualmente, acumuladas ao longo dos anos, 6.134 petições encontram-se pendentes na CmIDH, sendo 264 delas relativas ao Brasil** (o maior índice de pendências concerne à Colômbia, com 1.165 petições ainda não tratadas). O número de casos pendentes pode ser justificado pelas dificuldades materiais de

<sup>50</sup> *Idem, Relatório Anual de 2011*, disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>>.

<sup>51</sup> Nem sempre foi assim. “Em 1969 e 1970, por exemplo, a CmIDH recebeu 40 denúncias contra o Brasil e o país ocupou o segundo lugar em número de petições na região”, Cecília Macdowell Santos, *op.cit.*, p. 37.

<sup>52</sup> Elaborado pelas autoras com base nos dados do período de 2000 a 2006 que foram compilados por Cecília Macdowell Santos (*op. cit.*, p.51), e em compilação própria dos relatórios anuais da CmIDH Interamericana de 2007 a 2011 .

funcionamento do órgão<sup>53</sup>.

Entre as petições recebidas pela CmIDH que tiveram grande repercussão no Brasil, destaca-se o já citado *Caso Maria da Penha*. Segundo a vítima, o seu agressor

“foi duas vezes a julgamento. O primeiro foi oito anos depois do fato (1991). Ele foi condenado, mas saiu em liberdade por causa de recurso. Mas aí em 96 ele foi novamente a julgamento, foi condenado, saiu do fórum por conta de recursos e graças a deus a gente conseguiu denunciar o descaso da justiça brasileira. (...) Depois do primeiro julgamento que ele foi condenado e saiu em liberdade, eu trouxe o processo para dentro do livro<sup>54</sup>, contei a história e o que estava acontecendo. E esse livro chegou às mãos do CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional), uma ONG do Rio de Janeiro e da CLADEM (Comitê Latino Americano do Caribe em Defesa da Mulher). Juntos, conseguimos denunciar o Brasil na OEA<sup>55</sup>.”

Para além da reparação dos direitos individuais da vítima, este foi o primeiro caso de aplicação por um organismo internacional de direitos humanos da *Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará, de 1994)*, “publicando uma decisão inédita em que um país signatário foi declarado responsável pela violência doméstica praticada por um particular<sup>56</sup>”. Em 2001, a CmIDH declarou o Estado brasileiro responsável por omissão e negligência, com base principalmente nos artigos 1.1, 8 e 25 da Convenção, somadas à tolerância em relação à violência doméstica contra mulheres. Em 2002, a determinação da CmIDH contribuiu para que o agressor fosse finalmente preso, pouco antes da prescrição do crime.

Talvez a melhor maneira de resumir o impacto desta atuação da CmIDH no Brasil seja a expressão “mobilização em torno do caso<sup>57</sup>”, assim descrita pelos peticionários:

<sup>53</sup> “Por diversas vezes, membros da CmIDH e juízes da CrIDH manifestaram-se publicamente, questionando suas frágeis condições de trabalho”, Evorah Cardoso, *op.cit.*, p.33.

<sup>54</sup> Maria da Penha Maia Fernandes, *Sobrevivi, posso contar*, Fortaleza, 1994. Reedição em Fortaleza: Armazém da Cultura, 2010.

<sup>55</sup> Entrevista concedida a Lucintha Gomes, “O nome de lei”, *O Povo*, 18/11/2010. Disponível em <<http://www.mp.ce.gov.br>>.

<sup>56</sup> Cecília MacDowell Santos, “Direitos Humanos das Mulheres e Violência contra as Mulheres: Avanços e Limites da Lei Maria da Penha”, *Portal da Violência contra a Mulher*, 2007. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt>>.

<sup>57</sup> Expressão utilizada por Cássia Maria Rosato e Ludmila Cerqueira Correia em relação ao *Caso Ximenes*

“Resultado da luta do movimento feminista e de mulheres, o processo de sua aprovação [*Lei Maria da Penha*] representa uma boa prática de colaboração entre a sociedade civil e o Estado. Hoje, a efetivação da lei está na agenda pública nacional e representa um grande desafio para a sociedade brasileira. Finalmente, importa reconhecer e parabenizar o Estado brasileiro (especialmente a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Ministério das Relações Exteriores e o governo do Ceará) pelo cumprimento dessas medidas, que contemplam não só Maria da Penha, mas todas as mulheres do país”<sup>58</sup>.

Embora bem sucedida, a longa história desta mobilização permite evocar novamente o conceito de “Estado heterogêneo”, com a oscilação do comportamento do Brasil entre o acolhimento e a indiferença das recomendações, a depender do grau de engajamento dos variados atores<sup>59</sup>. Vê-se que a efetividade dos direitos em questão avança quando o Estado **toma para si as recomendações da CmIDH como eixo de mobilização própria**, o que, aliás, seria sua obrigação em todos os casos.

Atualmente, a CmIDH considera que suas recomendações no *Caso Maria da Penha* foram parcialmente cumpridas pelo Brasil, razão pela qual continuará supervisionando suas pendências<sup>60</sup>. A CmIDH instou o Estado brasileiro, entre outros aspectos, a buscar a efetiva implementação da *Lei Maria da Penha* em todo o território nacional<sup>61</sup>.

---

Lopes, de que trataremos mais adiante, cf. “Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios após a Primeira Condenação do Brasil pela CrIDH”, *Revista Sur* v. 8 n. 15, 2011, p.93-113.

<sup>58</sup> Beatriz Affonso, Maria da Penha e Valéria Pandjarian, “O caso Maria da Penha”, *Folha de S. Paulo*, 07/07/2008.

<sup>59</sup> Segundo Cecília MacDowell Santos, “somente no início de 2004, a *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* (SPM), criada pelo presidente Lula em 2003, começou a tomar providências no sentido de dar cumprimento às recomendações da CmIDH. Em março de 2004, o presidente Lula criou um *Grupo de Trabalho Interministerial* para elaborar um projeto de lei versando sobre mecanismos de combate e prevenção à violência doméstica contra as mulheres (Decreto 5.030, de 31 de março de 2004).

Coordenado pela SPM, sob a presidência da ministra Nilcéa Freire, este Grupo de Trabalho Interministerial recebeu subsídios de um Consórcio de Organizações Não-Governamentais Feministas, formado pela *Advocacy*, *Agende*, *Themis*, *Cladem/Ipê*, *Cepia* e *Cfemea*, que preparou uma proposta de anteprojeto de lei. Após consultar representantes da sociedade civil, através de debates e seminários por todo o país, a SPM encaminhou ao presidente da Câmara dos Deputados e ao presidente da República o Projeto de Lei 4.559/2004, posteriormente transformado na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (*Lei Maria da Penha*). Na ‘Exposição de Motivos’, este projeto de lei fazia referência explícita à condenação do Estado brasileiro no caso Maria da Penha”, cf. “Direitos Humanos das Mulheres...”, *op.cit.*, s/p.

<sup>60</sup> CmIDH, *Relatório anual de 2011*, p.140-141.

<sup>61</sup> Em meio à vasta bibliografia sobre a persistente violência contra as mulheres, citamos um estudo de sentenças judiciais brasileiras, cuja conclusão indica: “a *Lei Maria da Penha* ainda não é a referência para os julgamentos dos crimes contra as mulheres. Isso se dá, possivelmente, porque as representações



## 1.2. As “medidas cautelares” da CmIDH

No que diz respeito às polêmicas “medidas cautelares” da CmIDH, é preciso registrar que elas só foram expressamente institucionalizadas em 1980<sup>62</sup>. Tal formalização ocorreu porque teve início o funcionamento da CrIDH, cujos poderes compreendem o de emitir “medidas provisórias”. Ora, como a CmIDH é quem deve requerer tais medidas à CrIDH, fez-se necessário formalizar as “cautelares”, como passo anterior ao pedido de “medidas provisórias”. No entanto, “sob a denominação ou não de ‘medidas cautelares’, a CmIDH historicamente havia implementado a prática de requerer providências de maneira urgente aos Estados em relação a determinadas violações”, especialmente nos casos de pessoas detidas que presumidamente estavam fadadas ao desaparecimento forçado<sup>63</sup>. O uso deste mecanismo ampliou-se consideravelmente a partir dos anos 1990, e embora se concentre majoritariamente em circunstâncias de risco de vida, foi também estendido a outras situações de risco<sup>64</sup>.

Até março de 2011, somente dois Estados haviam questionado o poder da CmIDH para outorgar medidas cautelares: os Estados Unidos e a Venezuela. Assim, em relação à Venezuela, a CmIDH tem apresentado o pedido de “medidas provisórias” diretamente à CrIDH; quanto aos Estados Unidos, só resta à CmIDH emitir as “cautelares”, uma vez que a jurisdição da CrIDH não foi aceita pelo país<sup>65</sup>.

---

precisam de mais tempo para ser mudadas e porque apenas a mudança da lei não é suficiente para mudar o entendimento, os valores e as crenças dos magistrados”, Madge Porto e Francisco Pereira Costa, “Lei Maria da Penha: as representações do judiciário sobre a violência contra as mulheres”, *Estudos de psicologia* 2010, vol.27, n.4, p.489.

<sup>62</sup> Conforme o artigo 26 do Regulamento de 1980 (revogado), “1. La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones. 2. En casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados. 3. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de este, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaria con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en los párrafo 1 y 2 anteriores. Si no fuera posible hacer la consulta en tiempo útil, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará inmediatamente a sus miembros. 4. El pedido de tales medidas y su adopción no prejuzgarán la materia de la decisión final”.

<sup>63</sup> Felipe González, *op.cit.*, p.52.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, p.70.

Atualmente, a competência da CmIDH para editar “medidas cautelares” já foi reconhecida, em diversos casos, pela CrIDH<sup>66</sup> e por Cortes nacionais<sup>67</sup>; também pela *Assembleia Geral da OEA*<sup>68</sup> e por convenções interamericanas específicas<sup>69</sup>. Ela é hoje regida pelo artigo 25 do Regulamento da CmIDH, que assim estipula:

- “1. Em situações de gravidade e urgência a CmIDH poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para **prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto do processo relativo a uma petição ou caso pendente**.
2. Em situações de gravidade e urgência a CmIDH poderá, por iniciativa própria ou a pedido da parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares para prevenir danos irreparáveis a pessoas **que se encontrem sob sua jurisdição, independentemente de qualquer petição ou caso pendente**.
3. As medidas às quais se referem os incisos 1 e 2 anteriores **poderão ser de natureza coletiva** a fim de prevenir um dano irreparável às pessoas em virtude do seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis.

---

<sup>66</sup> Por exemplo, “el Tribunal reconoce la importancia de las medidas cautelares dictadas por la Comisión como instrumentos de prevención y protección y, en numerosos casos, la práctica de la Comisión ha sido dictarlas antes de enviar una solicitud de medidas provisionales a la Corte”, CrIDH, *Caso Penitenciarias de Mendoza* (Argentina), Resolución de 1º/07/2011. No mesmo processo, a primeira Resolução da Corte, de 2004, já reconhece as “medidas cautelares” da Comissão, documentos disponíveis em <<http://www.corteidh.or.cr>>.

<sup>67</sup> A CrIDH Constitucional da Colômbia, por exemplo, já teve ocasião de manifestar-se de forma detalhada a respeito do cumprimento das “medidas cautelares” da CmIDH em seu território, considerando-as obrigatórias para o Estado colombiano: “las medidas cautelares adoptadas por la CmIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno. (...) cada Estado goza de un margen de maniobra al momento de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CmIDH. No obstante, la decisión del Estado no es discrecional por cuanto la estructura administrativa interna que se destine para el cumplimiento de las citadas medidas debe ser realmente operativa, encontrarse debidamente coordinada y disponer de los recursos técnicos y presupuestales necesarios para el logro de su cometido. Lo anterior por cuanto la eficacia real de las decisiones adoptadas por la CmIDH no depende únicamente de la naturaleza jurídica de éstas sino de su correcta implementación en el orden interno de los Estados”, Processo n.T-719935, *Acción de tutela promovida por Matilde Velásquez Restrepo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y de Justicia*, Sentença T-558-03, de 10/07/2003, disponível em <<http://190.41.250.173/rij/bases/juris-nac/t55803.PDF>>.

<sup>68</sup> Segundo a Resolução n.2227 (XXXVI-O/06) (Observações e recomendações sobre o Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos), a Assembleia Geral da OEA resolve “... 3. Incentivar os Estados membros da Organização a que: a) considerem a assinatura e ratificação, ou ratificação de todos os instrumentos jurídicos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos ou adesão aos mesmos, conforme o caso; b) **deem seguimento às recomendações da CmIDH, incluindo, entre outras, as medidas cautelares**; e c) continuem a dispensar o devido tratamento aos relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito do Conselho Permanente e da Assembleia Geral da Organização” [grifo nosso], São Domingos (República Dominicana), 06/06/2006.

<sup>69</sup> Por exemplo, a *Convenção sobre o desaparecimento forçado de pessoas*, de 1994, em seu artigo 13.

4. A CmIDH considerará a **gravidade e urgência da situação, seu contexto, e a iminência do dano** em questão ao decidir sobre se corresponde solicitar a um Estado a adoção de medidas cautelares. A CmIDH também levará em conta:

- a. se a situação de risco foi denunciada perante as autoridades competentes ou os motivos pelos quais isto não pode ser feito;
- b. a identificação individual dos potenciais beneficiários das medidas cautelares ou **a determinação do grupo ao qual pertencem**; e
- c. a explícita concordância dos potenciais beneficiários quando o pedido for apresentado à CmIDH por terceiros, exceto em situações nas quais a ausência do consentimento esteja justificada.

5. Antes de solicitar medidas cautelares, a CmIDH pedirá ao respectivo Estado informações relevantes, **a menos que a urgência da situação justifique o outorgamento imediato das medidas.**

6. A CmIDH **avaliará periodicamente** a pertinência de manter a vigência das medidas cautelares outorgadas.

7. **Em qualquer momento, o Estado poderá apresentar um pedido devidamente fundamentado a fim de que a CmIDH faça cessar os efeitos do pedido de adoção de medidas cautelares.** A CmIDH solicitará observações aos beneficiários ou aos seus representantes antes de decidir sobre o pedido do Estado. A apresentação de tal pedido não suspenderá a vigência das medidas cautelares outorgadas.

8. A CmIDH poderá requerer às partes interessadas informações relevantes sobre qualquer assunto relativo ao outorgamento, cumprimento e vigência das medidas cautelares. O descumprimento substancial dos beneficiários ou de seus representantes com estes requerimentos poderá ser considerado como causa para que a CmIDH faça cessar o efeito do pedido ao Estado para adotar medidas cautelares. No que diz respeito às medidas cautelares de natureza coletiva, a CmIDH poderá estabelecer outros mecanismos apropriados para seu seguimento e revisão periódica.

9. O outorgamento destas medidas e sua adoção pelo Estado **não constituirá pré-julgamento sobre a violação dos direitos protegidos pela Convenção Americana e outros instrumentos aplicáveis**<sup>70</sup> [grifo nosso].

Portanto, o dispositivo confere à CmIDH vastos poderes para concessão de “cautelares”, desde que sejam aferidos certos requisitos, especialmente a gravidade, a urgência e a iminência do dano. Ele também permite diferenciar três hipóteses para a outorga das “medidas cautelares”:

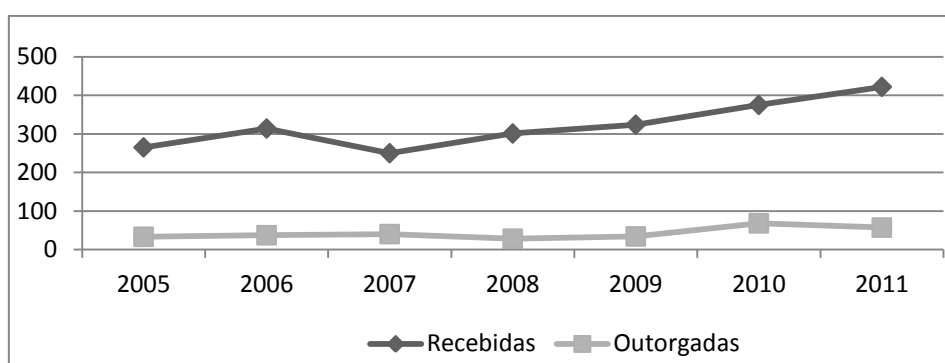
“uma de caráter geral, referente à prevenção de danos irreparáveis **às pessoas** no contexto de casos em trâmite na CmIDH; uma concernente à salvaguarda

<sup>70</sup> Em vigor desde 31/12/2009. Texto integral disponível em <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Para uma análise detalhada deste dispositivo do Regulamento, v. Ernesto Rey Cantor y Ángela Margarita Rey Anaya, “Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la CrIDH”, *Revista Jurídica UCES* 2010, n.14, p.127-193.

do objeto de um processo ante a CmIDH<sup>71</sup>; e uma terceira relativa a evitar danos irreparáveis **independentemente do sistema de casos**. Para todas essas hipóteses, uma alteração regulamentar recente sinaliza que será considerado, além disso, o contexto da situação [grifo nosso]<sup>72</sup>.

Ocorre que **as solicitações de “medidas cautelares” são, na ampla maioria dos casos, denegadas pela CmIDH**. Entre 2005 e 2011, das 2.251 medidas solicitadas, apenas 297 foram outorgadas, como indica o gráfico a seguir.

**Figura 2 – Solicitações de “Medidas cautelares” recebidas e outorgadas por ano (2005-2011)** <sup>73</sup>



Por conseguinte, **nos últimos sete anos, o índice de respostas favoráveis às solicitações de “medidas cautelares” à CmIDH foi em média de apenas 13%**. De outra parte, vê-se que o índice de crescimento das “medidas cautelares” outorgadas não acompanha o índice de crescimento do número de solicitações formuladas junto à CmIDH.

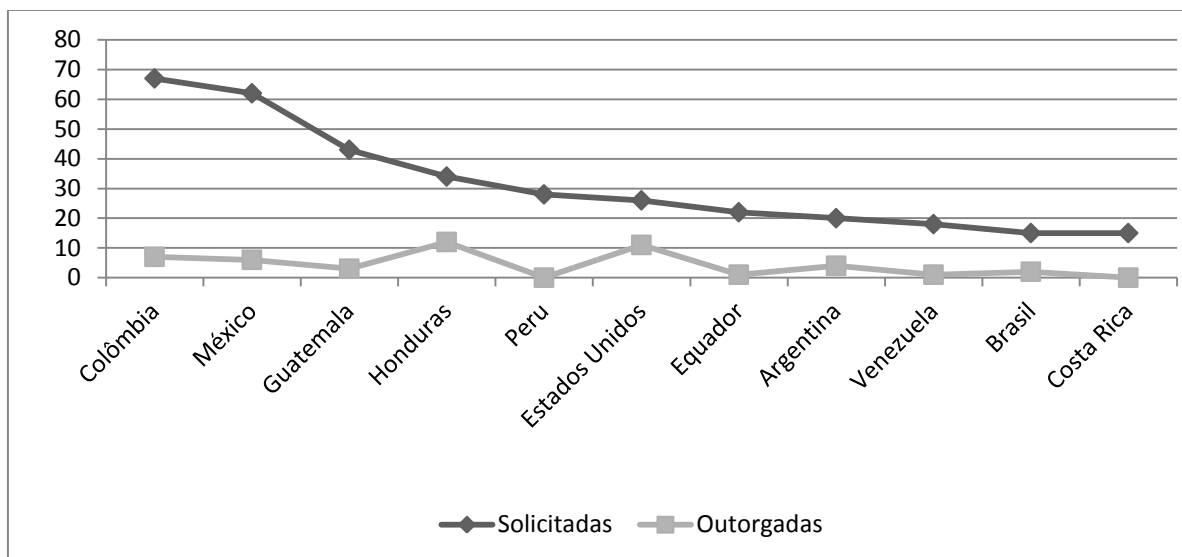
No que diz respeito aos países destinatários de tais medidas, quando comparado aos demais Estados, o Brasil também está longe de ser o maior requerido ou destinatário, como revela o seguinte gráfico.

<sup>71</sup> “Nessa circunstância, (...) já não se trata de impedir danos irreparáveis às pessoas; é a matéria mesma sujeita à decisão num caso em trâmite na Comissão a que se pretende proteger. Dessa forma, **trata-se de evitar que a decisão final do caso pela CIDH se torne fútil e irrelevante**” [grifo nosso], Felipe González, *op.cit.*, p.55.

<sup>72</sup> Felipe González, *op.cit.*, p.54.

<sup>73</sup> Elaborado pelas autoras com base em CmIDH, *Relatório Anual de 2011*, tabelas Q e R, p. 70-71.

**Figura 3 – “Medidas cautelares” solicitadas e outorgadas por país no ano de 2011 (Estados mais visados)<sup>74</sup>**



Assim, no ano de 2011, de 15 solicitações relativas ao Brasil, apenas duas foram acolhidas pela CmIDH. A cifra não discrepa do padrão brasileiro dos últimos anos: uma cautelar outorgada em 2007; nenhuma em 2008; duas em 2009 e duas em 2010<sup>75</sup>.

A Figura 3 confirma, ainda, a ausência de relação entre o número de solicitações e o número de “medidas cautelares” outorgadas. Esta ideia é corroborada pelos exemplos de Cuba (das seis solicitações formuladas, quatro foram acolhidas) ou da Jamaica (as duas solicitações formuladas foram atendidas)<sup>76</sup>.

Por outro lado, parece importante verificar em quais casos concretos a CmIDH outorgou, num passado recente, “medidas cautelares” relativas ao Brasil, indicados na tabela a seguir.

<sup>74</sup> Elaborado pelas autoras com base em *ibid.*, tabelas S e T, p. 72-73.

<sup>75</sup> CmIDH, Relatórios anuais de 2007 a 2011.

<sup>76</sup> Tais Estados não se encontram no gráfico porque nele incluímos apenas os países alvo de maior número de solicitações.

**Tabela 1 – “Medidas cautelares” outorgadas pela CmIDH em relação ao Brasil (1996-2011)<sup>77</sup>**

Ano	Objeto	Unidade federativa
1996	Proteção da vida e da integridade pessoal do advogado Osmar Barcelos do Nascimento, defensor de direitos humanos	ES
	Proteção de menores internos no Instituto Padre Severino, na Escola João Luiz Alves e na Escola Santos Dumont	RJ
	Proteção da vida e da integridade física de pessoas ameaçadas pelo esquadrão da morte “Meninos de Ouro”	RJ
	Reativação das medidas adotadas em 1995 para proteção da vida e da integridade física do Padre Ricardo Rezende e extensão destas medidas ao Padre Henri des Roziers, à Maria da Conceição Carneiro e sua família, defensores de direitos humanos ameaçados em conflitos de terra	PA
1998	Proteção da vida e da integridade física de Luzia Canuto, testemunha de assassinato	PA
	Proteção da vida de Maria Emilia de Marchi e outros detentos em greve de fome	SP
	Reativação das medidas adotadas em 1995 e 1996 para proteção da vida e da integridade física do Padre Ricardo Rezende	PA
1999	Proteção da vida e da integridade pessoal do advogado Joaquim Marcelo Denadai e do promotor José Luis Azevedo da Silveira, defensores de direitos humanos e testemunhas em processos de corrupção	ES
2000	Proteção da vida e da integridade pessoal de Catherine Halvey, defensora de direitos humanos	AM
	Proteção da vida e da integridade pessoal do ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo, Benedito Mariano, e de sua família	SP
	Proteção da vida e da integridade pessoal de promotores de justiça de São Paulo e seus familiares, além de 16 detentos da Cadeia Pública de Sorocaba	SP
2002	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos do cárcere de Urso Branco	RO
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Iriny Nicolau Corres Lopes, defensora de direitos humanos	ES
	Proteção da vida e da integridade física de Rony Clay Chaves, Rubens Leoncio Pereira, Marcos Massari e Gilmar Leite Siqueira, detentos e testemunhas de execuções	SP
	Proteção da vida e da integridade física do vereador Manuel Matos, da promotora Rosemary Souto Maior e da testemunha Luiz da Silva, denunciante da ação de grupos de extermínio	PB/PE
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Zenilda Maria de Araújo e Marcos Luidson de Araújo (Cacique Marquinhos), ameaçada em processo de demarcação de terras	PE
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Elma Soraya Souza Novais, mãe de cidadão assassinado por policiais militares	PE
2003	Proteção da vida e da integridade pessoal de Jorge Custódio, Rosângela Saraiva Ferreira e Alessandra Rodriguez Celestino, denunciante de torturas no cárcere de Londrina	PR
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Maria Aparecida Gomes da Silva e sua família, e do promotor Edson Azambuja, denunciante de torturas na casa de custódia de Palmas	TO
2004	Proteção da vida e da integridade pessoal dos povos indígenas Ingaricó, Macuxi, Wapichana, Patamona e Taurepang, ameaçada em processo de demarcação de terras (Raposa Serra do Sol)	RR
	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da FEBEM Tatuapé	SP
2005	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos em condições desumanas e degradantes no sótão delegacia POLINTER, do Rio de Janeiro	RJ
2006	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos do CAJE Brasília	DF
	Proteção da vida e da integridade pessoal de Maria Aparecida Denadai e família, testemunha do assassinato de seu irmão Marcelo Denadai (beneficiário de “medida cautelar” em 1999)	ES
	Proteção da vida e da integridade pessoal de detentos em condições desumanas na delegacia de polícia de Niterói	RJ
2007	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da Cadeia Pública de Guarujá	SP
2009	Proteção da vida e da integridade pessoal de menores internos da UNIS de Cariacica, região metropolitana de Vitória	ES
	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes na penitenciária POLINTER-Neves de São Gonçalo	RJ
2010	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes no Departamento de Polícia Judicial de Vila Velha	ES
	Ampliação das medidas adotadas em 2002 para proteção da vida e da integridade física da promotora Rosemary Souto Maior, denunciante da ação de grupos de extermínio, passando a beneficiar outras sete pessoas e suas famílias (o beneficiário Manuel Matos foi assassinado em 2009)	PB/PE
2011	Proteção da vida e da integridade pessoal de comunidades indígenas da Bacia do Rio Xingu, ameaçada pela construção da hidrelétrica de Belo Monte	PA
	Proteção da vida, da saúde e da integridade física de detentos em condições desumanas e degradantes na penitenciária Aníbal Bruno, em Recife	PE

<sup>77</sup> Elaborado pelas autoras com base em CmIDH, Relatórios anuais de 1996 a 2011.

Nota-se o predomínio de dois tipos de situação: de detenção, inclusive de menores, em condições desumanas e degradantes, amiúde agravadas por motins; e de ameaças de eliminação de defensores de direitos humanos (sobretudo envolvidos em conflitos de terra e denúncias de tortura em presídios), de testemunhas de crimes praticados por policiais, grupos de extermínio e crime organizado, e de indígenas envolvidos em processos de demarcação de terra.

**Apesar da gravidade dos casos referidos, jamais o Brasil reagiu às “medidas cautelares” da CmIDH por meio de rechaço público ao SIDH ou à OEA. Ao contrário, buscou paulatinamente a qualificação de suas respostas a tais recomendações.**

Por fim, a CmIDH exerce o papel de “filtro da judicialização” das demandas que chegarão à CrIDH:

“a CmIDH é um órgão quase judicial, ao qual compete exercer o papel de **promotor público do SIDH**. Quando os países não cumprem as recomendações da CmIDH, o caso é encaminhado à CrIDH, um órgão judicial. Em 2007, a CmIDH submeteu 115 casos à CrIDH. As decisões da CrIDH, consideradas vinculantes, têm como objetivo declarar quais direitos foram violados e impor reparações e indenizações aos Estados que tenham reconhecido a jurisdição da CrIDH; tais decisões os governos, em geral, respeitam” [grifo nosso]<sup>78</sup>.

**A CmIDH enviou 131 casos à CrIDH nos últimos dez anos. Entre eles, apenas nove referem-se ao Brasil.** Em quatro destes casos, a jurisdição regional limitou-se a adotar “medidas provisórias”; a CrIDH emitiu sentença de mérito em outros cinco casos, condenando o Brasil em quatro deles, como será destacado a seguir.

---

<sup>78</sup> Paulo Sérgio Pinheiro, *op.cit.*, p.80.

### 1.3. O Brasil e a Corte

O primeiro caso admitido e julgado pela CrIDH contra o Brasil pôs em questão as condições desumanas e degradantes dos hospitais psiquiátricos brasileiros, que resultaram na morte de Damião Ximenes Lopez, portador de transtorno mental. O caso é considerado paradigmático no âmbito interamericano, pois

“somente no ano de 2006 a CrIDH pronunciou uma sentença a respeito de questões atuais de saúde. Assim, a CrIDH determinou que a saúde é de interesse público, e que sua proteção se configura como uma obrigação do Estado, que deve regular e supervisionar todas as atividades relacionadas com a área da saúde, uma vez que esta constitui uma via privilegiada para garantir a vida e a integridade dos indivíduos”<sup>79</sup>.

O caso é emblemático igualmente no plano interno: a literatura especializada indica que, mesmo antes de ser julgado pela CrIDH, já havia contribuído para acelerar as mudanças, inclusive legais, da política de saúde mental do Brasil. Já em 1999, o país foi pressionado a responder à demanda internacional apresentada perante a CrIDH. Assim,

“não há dúvida em afirmar que a formulação de normas para garantir a qualidade da atenção em saúde mental no país tomou impulso a partir da Lei de Reforma Psiquiátrica, em 2001, juntamente com os demais mecanismos de garantia de direitos dela decorrentes, **a partir da mobilização do Estado brasileiro em torno do caso Damião Ximenes** [grifo nosso]”<sup>80</sup>.

A sentença da CrIDH destacou que o Estado, mais do que impedir violações, deve adotar medidas positivas de proteção aos portadores de deficiência, consoante as suas peculiaridades. Além disso, sublinhou a demora das ações criminal e cível no plano nacional, reiterando seu entendimento de que ela não apenas constitui uma violação em

<sup>79</sup> Damián A. González-Salzberg, “Economic and social rights within the Inter-American Human Rights System: thinking new strategies for obtaining judicial protection”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional* n. 18/2011, p. 117-154.

<sup>80</sup> Cássia Maria Rosato e Ludmila Cerqueira Correia, *op.cit.*, p.109. Embora destaquem a importância desta sentença regional na ordem interna, as autoras registram que “a supervisão feita pela CrIDH sobre o cumprimento da sentença, no caso em tela, demonstra que, apesar das melhorias identificadas na política de saúde mental, ainda há muitas etapas a serem vencidas. Isso porque continuam a ocorrer mortes em hospitais psiquiátricos similares à de Damião Ximenes, assim como os números apresentados sobre os serviços substitutivos (CAPS, Residências Terapêuticas, Centros de Convivência, etc.) ainda são insuficientes, de acordo com a demanda populacional. Esse contexto confirma a existência de um modelo hospitalocêntrico que ainda permanece vigente no país e que não pode deixar de ser



si do direito de acesso à justiça, mas também favorece a impunidade e, com isto, a recorrência deste tipo de violação. Assim, a CrIDH determinou que o Brasil deveria reparar materialmente a família Ximenes, por meio do pagamento de uma indenização e outras medidas não pecuniárias, além de investigar e identificar, em tempo razoável, os culpados da morte de Damião<sup>81</sup>. Para além da reparação, a CrIDH incidiu claramente sobre a política pública de saúde ao determinar que o Estado brasileiro promovesse programas de formação e capacitação para profissionais de saúde<sup>82</sup>. Em 2010, considerando que o Brasil ainda não teria cumprido integralmente a sentença, a CrIDH decidiu manter aberto o procedimento de supervisão de dois de seus parágrafos<sup>83</sup>.

Já em 2009, dois casos suscitaram junto à CrIDH algumas das graves violações de direitos humanos ocorridas nos conflitos de terra em curso no Brasil<sup>84</sup>. Enquanto o *Caso Arlei Escher e outros* está relacionado com a execução de grampos telefônicos ilegais, o *Caso Sétimo Garibaldi* corresponde a um dos numerosos assassinatos cometidos durante atos ilegais de despejo forçado de camponeses. De 2002 a 2011, ocorreram 10.512 conflitos por terra no Brasil, envolvendo centenas de milhares de pessoas, entre as quais 360 foram assassinadas<sup>85</sup>. A violência de tais conflitos “evidencia a persistência da reprodução de um modelo agrário-agrícola baseado na

---

mencionado”, *ibid.*

<sup>81</sup> CrIDH, *Caso Ximenes Lopes v. Brasil*, Sentença de 04/07/2006 (Mérito, Reparações e Custas), disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf)>.

<sup>82</sup> “O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença”, *ibid.*, item 8 do dispositivo.

<sup>83</sup> São eles o programa citado na nota *supra* e o que se refere à garantia, em “prazo razoável, [de] que o processo interno destinado a investigar e, de ser o caso, sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos”, cf. Resolução de 17/05/2010, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Supervisão de cumprimento de sentença. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes\\_17\\_05\\_10\\_%20por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_17_05_10_%20por.pdf)>.

<sup>84</sup> “Conflitos por terra são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc.”, Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Isolete Wichinieski (orgs.), *Conflitos no Campo Brasil 2011*. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012, p.10. Disponível em <<http://www.cptnacional.org.br>>.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.15.

concentração de terra, da riqueza e de poder”<sup>86</sup>. A CmIDH, em seu *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil*, de setembro de 1997, já havia concluído:

“Existe no Brasil uma situação histórica de grave desigualdade na distribuição de terras e nas oportunidades econômicas nas áreas rurais. Apesar da capacidade constitucional do Estado e de autoridades para resolver tal situação, esta se mantém. Embora a atual administração tenha iniciado programas para reduzir a gravidade do problema e facilitar o acesso a terra e crédito aos pequenos produtores, o alcance de tais medidas é reduzido e, especialmente o Norte e Nordeste do país mantêm situações de pobreza e desigualdade generalizadas no gozo dos direitos básicos. Os atritos e as situações de tensão provocados pela desigualdade na distribuição de terras e de crédito, dão origem a confrontos que criam condições para que sejam cometidos excessos na repressão e violações de direitos humanos. A mesma situação de pobreza e de falta de oportunidades provocadas pela má distribuição de oportunidades de acesso a terra e serviços, leva a exploração, em condições de servidão, dos trabalhadores rurais”<sup>87</sup>.

Inegável, portanto, a relevância do tema para o Brasil, assim como suas implicações no âmbito federativo, tanto horizontal (na relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) como vertical (na relação entre a União e os Estados federados).

No *Caso Sétimo Garibaldi*, a CrIDH determinou, entre outras medidas, que o Brasil pagasse uma indenização à viúva e aos filhos de Sétimo Garibaldi, investigasse administrativamente os agentes da justiça responsáveis pelo arquivamento do caso, e realizasse uma investigação séria e imparcial do ocorrido. A CrIDH considerou que parte da condenação foi cumprida pelo Estado, mas a investigação ainda está pendente:

“O Tribunal recorda que já se passaram mais de 12 anos desde a morte do senhor Garibaldi sem que se tenha esclarecido os fatos ou sancionado os responsáveis. Tendo em consideração estas circunstâncias, o Brasil deverá continuar adotando as medidas e ações necessárias para o efetivo e total cumprimento desta medida de reparação”<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Mirian Cláudia Lourenção Simonetti “A geografia dos conflitos fundiários no campo brasileiro: os dados do governo Lula. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais (UNESP)* 2009, vol.36, p.25. Segundo Simonetti, além da violência contra sua integridade física, são atacados os bens e posses das pessoas: em 2006, por exemplo, a *Pastoral da Terra* teria registrado 1.212 ocorrências que resultaram em 1.809 famílias expulsas da terra, 19.449 despejadas da terra, 12.394 ameaçadas de expulsão, 16.389 ameaçadas de despejo, 5.222 casas destruídas, 2.363 roças destruídas e 4.165 bens destruídos, *ibid*.

<sup>87</sup> §45, a-c. Disponível em <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>>.

<sup>88</sup> Resolução de 20/02/ 2012, *Caso Garibaldi v. Brasil, Supervisão de cumprimento de sentença*.

Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi\\_20\\_02\\_12\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_20_02_12_por.pdf)>. No início de 2012, o Tribunal de Justiça do Paraná teria decidido, uma vez mais, arquivar o processo, cf. Vitor

Já o *Caso Escher e outros* concerne o monitoramento ilegal das linhas telefônicas de membros da *Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais* (ADECON) e da *Cooperativa de Comércio e Reforma Agrária Avante* (COANA), realizados, entre abril e junho de 1999, pela Polícia Militar do Estado do Paraná. Refere-se, ainda, à divulgação das conversas telefônicas, bem como a denegação de justiça e da reparação adequada. A CrIDH determinou que o Estado brasileiro pagasse às vítimas uma indenização, publicasse a sentença em jornal de grande circulação e investigasse os fatos que geraram as violações do presente caso<sup>89</sup>. Assim, na supervisão de cumprimento de sentença de 2012, a CrIDH reconheceu que o Brasil cumpriu sua sentença e decidiu arquivar o caso<sup>90</sup>.

Em 2010, no já referido *Caso Guerrilha do Araguaia*, a sentença da CrIDH põe em questão a natureza da transição para a democracia ocorrida no Brasil, baseada no silêncio e na impunidade em relação às graves violações de direitos humanos praticadas pelo Estado, ou com seu beneplácito. Não é pretensão deste artigo abordar o alcance desta sentença regional, senão **destacar alguns aspectos que poderiam ou não indicar uma atitude receptiva do Estado à decisão da instância regional**.

Em primeiro lugar, a CrIDH ordenou ao Brasil que tipificasse o delito de desaparecimento forçada de pessoas, consoante o direito interamericano. Neste particular, a sentença “possui considerável impacto na atividade legislativa brasileira”, requerendo a adoção de “dois regimes legais, um pertinente aos crimes contra a humanidade e outro como violação de direitos humanos em geral”<sup>91</sup>. O Poder Legislativo deve, então, colocar-se à altura do desafio, sobretudo porque “devem ser lembrados não somente os conhecidos desaparecidos políticos, mas também os demais casos, que ocorrem

---

Geron, “TJ arquiva processo sobre morte de sem-terra no Paraná”, *Gazeta do Povo*, Curitiba, 01/02/2012.

<sup>89</sup> Para uma crítica à decisão da CrIDH neste caso, ver Marcos Zilli, Fabíola Girão Monteconrado e Maria Thereza Rocha de Assis Moura, “Ne bis in idem e coisa julgada fraudulenta: a posição da CrIDH”, in Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional, *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Montevideo: FKA, 2011, p. 403-434.

<sup>90</sup> Resolução de 19/06/2012, *Caso Escher e outros vs. Brasil, Supervisão de cumprimento de sentença*. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher\\_19\\_06\\_12\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12_por.pdf)>.

<sup>91</sup> Tarciso Dal Maso Jardim, “Brasil condenado a legislar pela CrIDH: da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas”, *Textos para Discussão* n.83, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2011. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>.

atualmente no Brasil, em geral contra excluídos sociais ou infratores e criminosos”<sup>92</sup>.

Um segundo aspecto de grande polêmica, citado anteriormente, diz respeito à interpretação judicial da Lei de Anistia brasileira pelo STF. Segundo a CrIDH, o Estado brasileiro deverá concluir de maneira eficaz as investigações dos fatos e, se for o caso, punir os responsáveis, além de determinar o paradeiro das vítimas da Guerrilha do Araguaia e indenizar seus parentes, que deverão, ademais, ter direito a atendimento psicológico adequado. Note-se que, recentemente, a CmIDH saudou a criação da *Comissão Nacional da Verdade* no Brasil<sup>93</sup>, também já mencionada neste artigo. Contudo, é importante salientar que a própria sentença da CrIDH reconheceu os limites desta iniciativa, nos moldes em que foi criada: “as atividades e informações que, eventualmente, recolha essa Comissão, não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais”<sup>94</sup>.

Em meio a outras iniciativas do governo brasileiro que podem ser relacionadas, direta ou indiretamente, ao esforço de cumprimento da sentença em apreço, não se pode deixar de referir a Lei n. 12.527, de 18/11/2011, que regula o acesso à informação, que “representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção”<sup>95</sup>. No momento de finalização deste artigo, eclodia a polêmica entre, de um lado, familiares de mortos e desaparecidos, e, de outro, o governo brasileiro, a respeito do funcionamento do *Grupo de Trabalho Araguaia*<sup>96</sup>, encarregado do cumprimento de um dos mais importantes elementos da

---

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> “A CmIDH considera essa decisão um passo fundamental para avançar no esclarecimento dos fatos do passado. O direito internacional dos direitos humanos reconhece que toda pessoa tem direito a conhecer a verdade”, *A CmIDH celebra a formação da Comissão da Verdade no Brasil*, Comunicado de Imprensa n.48/12, Washington, D.C., 15/05/2012. Disponível em <<http://cidh.oas.org/Comunicados/Port/48-12>>.

<sup>94</sup> CrIDH, *Caso Gomes Lund e outros*, sentença de 24/11/2010, §297.

<sup>95</sup> “Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos. (...) teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos”, Jorge Hage, in *Controladoria-Geral da União, Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527*, Brasília: CGU/UNESCO, 2011, p.3. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>.

<sup>96</sup> Ver nota 31.

sentença, que é a localização dos desaparecidos<sup>97</sup>.

Além das quatro sentenças mencionadas, diversas “medidas provisórias” foram ordenadas ao Brasil, em quatro situações encaminhadas pela CmIDH à CrIDH. O *Caso da penitenciária Urso Branco* (Casa de Detenção José Mário Alves, situada em Porto Velho, Rondônia) mereceu dez resoluções da jurisdição interamericana, expedidas ao longo de nove anos<sup>98</sup>. Visando especificamente ao levantamento das “medidas provisórias” ordenadas pela Corte, um pacto foi firmado entre a União (Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e Ministério das Relações Exteriores), o Governo do Estado de Rondônia, e o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário estaduais, tendo a *Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho* e a organização *Justiça Global* (peticionárias junto ao SIDH) como intervenientes responsáveis pelo monitoramento da implementação de suas cláusulas<sup>99</sup>. Trata-se de um exemplo significativo da cooperação entre as unidades federativas com a participação da sociedade civil.

Assim, em 25 de agosto de 2011, a CrIDH reconheceu os esforços do país para o cumprimento da sentença, e determinou o arquivamento do caso, nos seguintes termos:

“A CrIDH observa que desde dezembro de 2007 não foram registradas mortes violentas ou motins no Presídio Urso Branco. Além disso, a população carcerária diminuiu a aproximadamente 700 internos em 2009, e desde então o número de internos tem permanecido sem maiores variações. Adicionalmente, o Estado encontra-se investigando as denúncias de violência ou maus tratos apresentadas pelos representantes, e inclusive alguns

<sup>97</sup> V. Ministérios da Defesa e Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, *Nota à imprensa: Busca de desaparecidos da Guerrilha do Araguaia*, Marabá, 17/07/2012. Disponível em <<https://defesa.mil.br/>>.

<sup>98</sup> Entre 2002 e 2011. Uma das rebeliões em Urso Branco, de abril de 2004, é assim descrita por Fernando Salla: “Dois presos foram mortos por companheiros e, em seguida, a rebelião estourou. Cerca de 170 familiares presentes no presídio ficaram como reféns. (...) o saldo das mortes entre os presos era de quatorze. Vários decapitados e um esquartejado. O presídio, que tinha capacidade para 350 presos, abrigava 1300. O presídio foi completamente destruído. No curso da rebelião, os presos denunciaram a má qualidade da alimentação e queriam a mudança da administração do presídio. (...) Esta mesma prisão já tinha sido o palco de outra sangrenta rebelião no primeiro dia de janeiro de 2002 e havia provocado a morte de 27 presos. Desde 2001, já haviam sido mortos, ali naquele presídio, 64 presos”, cf. “As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira”, *Sociologias* 2006, n.16, p.296.

<sup>99</sup> *Pacto para a melhoria do sistema prisional do Estado de Rondônia e levantamento das medidas provisórias outorgadas pela CrIDH*, Porto Velho, Brasília e Bogotá, agosto de 2011. Disponível em <<http://www.sejus.ro.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/pacto-encerramento-das-mps-urso-branco.vers%C3%A3o-final.22.08.11.pdf>>.

processos penais foram resolvidos em primeira instância, tais como os relacionados com os fatos ocorridos em janeiro de 2002 que deram origem às presentes medidas provisórias. Em consequência, tendo em consideração o Pacto mencionado, o pedido de levantamento apresentado pelo Estado com o consentimento dos representantes e a informação apresentada pelas partes, a CrIDH considera que os requisitos de extrema gravidade, urgência e necessidade de prevenir danos irreparáveis à integridade e à vida dos beneficiários deixaram de concorrer, de modo que procede o levantamento das presentes medidas provisórias”<sup>100</sup>.

No *Caso das crianças e adolescentes privadas de liberdade no Complexo do Tatuapé da Fundação CASA*, a CrIDH adotou, em 2005, “medidas provisórias” destinadas ao enfrentamento de situações de superlotação, maus tratos, violência e tortura. Na sexta resolução dedicada ao processo, sublinhou que a grave situação das casas de detenção de menores no Brasil requer planos de curto, médio e longo prazo que só podem ser analisados em sentenças de mérito. Não obstante, entre outros aspectos, a CrIDH destaca que

“foram produzidos avanços notáveis no cumprimento das medidas provisórias. (...) Que uma vez terminado o processo de transferência da totalidade dos beneficiários a outros centros, o Complexo do Tatuapé foi completamente desativado e, em 16 de outubro de 2007, o Estado destruiu suas instalações. (...) Que a CrIDH valoriza o esforço realizado pelo Estado e considera que os fatos que motivaram a adoção das presentes medidas (...) já não subsistem”<sup>101</sup>.

No *Caso das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara* (São Paulo), os problemas cruciais foram a superlotação e a violência. Três resoluções foram emitidas pela Corte, até que, em 2008, o caso foi arquivado graças ao reconhecimento das diligências estatais:

“o Tribunal observa que nos últimos dois anos o Estado realizou, entre outras ações, a transferência dos 1.200 beneficiários a diversos centros penitenciários sem que ocorresse nenhum incidente, com o objetivo de poder levar adiante a reforma do estabelecimento. Entre outros critérios, a realocação dos beneficiários foi realizada tendo em consideração a proximidade dos detentos com seus familiares. Que o Estado procedeu a

<sup>100</sup> Resolução da CrIDH de 25/08/2011, *Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil, Assunto da Penitenciária Urso Branco*. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso\\_se\\_10\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_10_por.pdf)>.

<sup>101</sup> Resolução da CrIDH de 25/11/2008, *Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil, Assunto das crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da Fundação CASA*. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem\\_se\\_06\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_06_por.pdf)>

reconstrução de toda a Penitenciária de Araraquara, que funciona atualmente dentro da sua capacidade”<sup>102</sup>.

Logo, a única “medida provisória” ainda vigente sobre o Brasil refere-se ao *caso da Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS)*, localizada em Cariacica, Espírito Santo. De fevereiro de 2011 até então, quatro resoluções foram endereçadas ao Estado brasileiro, relativas à violência praticada por agentes estatais ou internos, assim como os graves atos de automutilação e tentativas de suicídio que configuram uma situação de extrema gravidade, urgência e de risco iminente, envolvendo crianças e adolescentes privados de liberdade<sup>103</sup>.

Conclui-se que a CrIDH, ao declarar a prática de graves violações de direitos humanos pelo Estado brasileiro, tem constituído não apenas uma instância de recurso em busca de reparação pontual ou tutela urgente, mas igualmente um **parâmetro de avaliação crítica tanto de políticas públicas como da prestação jurisdicional do Estado brasileiro**, cobrando a aplicação do direito interamericano inclusive em temas considerados “sensíveis” no plano político.

O Brasil, por sua vez, em seus relatórios de cumprimento de sentença apresentados à CrIDH, tem procurado demonstrar empenho com relação às “medidas provisórias” e sentenças. **Ao menos oficialmente, o Poder Executivo jamais exteriorizou eventual inconformidade com o caráter vinculante e obrigatório das decisões da CrIDH, que deriva do texto da Convenção Americana**. Por um lado, isto se deve ao incontestável caráter voluntário da sujeição estatal à jurisdição obrigatória da CrIDH, aceita no pleno exercício da soberania brasileira.

---

<sup>102</sup> Resolução da CrIDH de 25/11/2008, *Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil, Assunto caso das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo*, [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara\\_se\\_05\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/araraquara_se_05_por.pdf)

<sup>103</sup> Resolução da CrIDH de 26/04/2012. *Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil, Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa*. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa\\_se\\_04\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_04_por.pdf).

Por outro lado, tanto em relação à CrIDH como quanto à CmIDH, supõe-se que o Estado brasileiro considere igualmente a **origem social** das demandas arribadas ao SIDH, por vezes obliterada no discurso político e diplomático, de que trataremos na segunda parte deste artigo.

## 2. O Brasil e o futuro do sistema

O SIDH não constitui, nem de longe, um escore das violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados Partes. Como mecanismo subsidiário em relação às garantias nacionais de proteção aos direitos humanos, o acesso ao sistema depende da capacidade de litigância além-fronteiras dos indivíduos e, sobretudo, das organizações sociais, que só podem a ele recorrer quando esgotam as vias nacionais de recurso. Portanto, os números que já citamos neste artigo talvez digam mais sobre o crescente grau de organização e de internacionalização das sociedades latino-americanas do que sobre o comportamento dos Estados.

Por conseguinte, acreditamos que o melhor diapasão para compreender e avaliar criticamente a reação brasileira às recomendações da CmIDH sobre Belo Monte é o da transversalidade das lutas sociais, que se expressa, entre outras formas, na *litigância estratégica transnacional*<sup>104</sup>. Por conseguinte, as respostas supostamente baseadas na soberania nacional e na recusa à ingerência internacional, parecem-nos não mais do que fogos de artifício, a esconder o debate principal sobre a evolução do SIDH.

Com efeito, recentes decisões da CmIDH e da CrIDH têm irritado Estados como Brasil, Equador e Venezuela. Ao interpretar os compromissos convencionais de modo a pôr em xeque a legalidade de interesses políticos e/ou econômicos prioritários de governos, o SIDH acaba por incidir em disputas internas nas quais, não raro, há uma confrontação direta do governo com movimentos sociais, com a oposição ou com a opinião pública. **Ora, conformar-se ao controle de convencionalidade exercido pelo**

---

<sup>104</sup> “O litígio estratégico busca, por meio do uso do Judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais. Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas”, Evorah Cardoso, *op.cit.*, p.41.



**SIDH em relação a estas questões que ocupam, devidamente ou não, o primeiro plano na política interna, significaria aceitar o primado das normas de direitos humanos como critério de solução destes conflitos domésticos.**

É o que procuraremos demonstrar a seguir, em três sub-partes: a análise do imbróglgio regional em torno de Belo Monte (2.1), a reflexão sobre a quem e para quem serve o SIDH (2.2) e o papel que o Brasil tem desempenhado no atual debate sobre a reforma da OEA (2.3).

2.1. A “medida cautelar” sobre Belo Monte e a reação brasileira

Entre os setores mencionados pelo SIDH como grupos discriminados ou excluídos que requerem proteção especial ou tratamento diferenciado, encontram-se os povos indígenas: recentemente, a CrIDH reinterpretou as obrigações do Estado em matéria de direito à vida, a fim de incorporar o dever de garantir certos mínimos vitais de saúde, água e educação, vinculados com o direito à vida digna de uma comunidade indígena expulsa de seu território coletivo<sup>105</sup>.

Em estudo qualitativo sobre cinco casos recentes envolvendo direitos dos povos indígenas no Paraguai, na Nicarágua e no Suriname, Flávia Piovesan constatou que a CrIDH valeu-se da interpretação dinâmica e evolutiva do direito regional, pois

“ao proteger os direitos dos povos indígenas, endossa o direito ao respeito à sua identidade cultural específica e singular. Revisita o direito de propriedade privada (artigo 21 da Convenção) para assegurar o direito de propriedade coletiva e comunal da terra, como base da vida espiritual e cultural dos povos indígenas, bem como de sua própria integridade e sobrevivência econômica. Avança na configuração dos danos espirituais (para além dos danos materiais e morais), à luz da dimensão temporal da existência humana e da responsabilidade dos vivos para com os mortos. Revisita, ainda, o direito à vida, acenando à sua acepção lata, para esclarecer que não se limitaria apenas à proteção contra a privação arbitrária da vida, mas demandaria medidas positivas em prol de uma vida digna, abrangendo o *right to project of life* e o *right to protect after life*”<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Víctor Abramovich, “Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos”, *Revista Sur* 2009, vol.6, n.11, p. O autor remete ao caso *Sawhoyamaya vs Paraguai*, sentenciado pela CrIDH em 2006, e às subseqüentes decisões de supervisão de sentença.

<sup>106</sup> “Proteção dos direitos humanos: uma análise comparativa dos sistemas regionais europeu e

Logo, o recurso das comunidades indígenas ao SIDH não é novidade, ainda menos para o Brasil, que já nos anos 1980 havia recebido recomendações da CmIDH em diversos casos relacionados aos índios Yanomamis<sup>107</sup>.

A propósito, o movimento dos indígenas brasileiros é classificado pela doutrina como tipicamente de “autodefesa”. Ou seja, diferentemente de outros países em que a causa indígena chega a ter prioridade na pauta política de governo, e até mesmo no desenho das instituições nacionais – como é o caso da Bolívia –, os movimentos indígenas brasileiros caracterizam-se pelo largo apoio internacional a suas causas, mas acumula conquistas internas que poucas vezes foram além da demarcação de seus territórios, e de poucos avanços na visibilidade de suas causas ou no reconhecimento de seus costumes<sup>108</sup>.

Como reflexo do ativismo transnacional em torno de suas demandas, as comunidades indígenas encontram-se à origem de diversas petições atualmente em trâmite junto à CmIDH, inclusive de “medidas cautelares” relativas ao Brasil, como já mencionamos na Tabela 1. Entre elas, destacamos o *Caso Raposa Serra do Sol*, que alcançou grande notoriedade nacional, em 2009, por ocasião do julgamento de uma importante ação no STF, considerada por muitos como uma *vitória de Pirro* para os povos indígenas<sup>109</sup>. Em dezembro de 2004, a CmIDH outorgou “medidas cautelares”

---

interamericano”, in Armin von Bogdandy, Flávia Piovesan e Mariela Antoniazzi (coords.), *Direitos humanos, democracia e integração jurídica – Avançando no diálogo constitucional e regional*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 648.

<sup>107</sup> Ver Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, part. pp.286-8.

<sup>108</sup> Salvador Martí i Puig, “The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene - Interpretive Tools at the Local and Global Levels”, *Latin american perspectives* 2010, vol.37, n.6, p.84.

<sup>109</sup> “O STF reconheceu a legalidade do processo administrativo da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Mais que isso, não encontrou ofensa à soberania nacional ou segurança territorial na demarcação de terras indígenas em área contígua e faixa de fronteira; rechaçou a possibilidade de a demarcação de terras indígenas ameaçar o princípio federativo e o desenvolvimento da nação; e reconheceu a proteção dos povos e culturas distintas que compõem a nação brasileira. No entanto, o STF impôs condicionantes que podem alcançar todos os povos indígenas do Brasil. (...) o garrote com o qual se decidiu dar cabo do processo de demarcação de terras indígenas e, ao mesmo tempo, fazer regredir a política indigenista ao século 19 está nas condicionantes n. 5, 6, 7 e 11, que tratam da (não) participação e consulta das comunidades indígenas nos assuntos de uso e gestão de suas terras tradicionais. (...) Se não interpretadas de maneira adequada, as condicionantes n. 7, 12 e 13 estabelecem que as terras indígenas poderão ser cortadas por estradas, linhas de transmissão de energia, oleodutos e gasodutos, sem qualquer compensação financeira ou territorial aos povos indígenas que nelas residam. O STF criou uma forma de

em favor dos povos *Ingaricó, Macuxi, Patamona, Taurepang e Wapichana*, a pedido do Conselho Indígena de Roraima e da *Rainforest Foundation*. As comunidades indígenas resistiam há décadas contra as invasões de suas terras em Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima, cujo processo de demarcação encontrava-se pendente desde 1977. As “cautelares” interamericanas responderam particularmente ao ataque de um grupo armado que, por meio de incêndios, motosserras e tratores, causou uma morte, uma desapareção e a destruição de 34 moradias, uma escola e o posto de saúde local. Acolhendo a petição, a CmIDH solicitou ao governo brasileiro a proteção da vida e da integridade pessoal, além do direito de livre circulação daqueles povos, bem como a investigação séria e exaustiva das agressões em causa<sup>110</sup>.

Em 2010, a CmIDH declarou admissível a petição relativa ao caso, que lá permanece em tramitação<sup>111</sup>. Os peticionários alegam que, mesmo após a decisão do STF, o tratamento legal à propriedade territorial indígena continua sendo discriminatório e menos benéfico do que o outorgado à propriedade não indígena, e que a inexistência de recursos legais disponíveis e acessíveis aos povos indígenas violam seu direito à igualdade perante a lei. Desta violação decorrem outras, como por exemplo, a do direito à vida, à integridade pessoal e à inviolabilidade de domicílio, em razão de inúmeros incidentes violentos perpetrados impunemente por ocupantes não indígenas, e pela grave degradação ambiental. Argumentam, ainda, que o Estado é responsável pelas restrições indevidas ao direito de trânsito e circulação, e à liberdade religiosa<sup>112</sup>.

---

transferência de território indígena (e quis impossibilitar seu aumento) de forma gratuita aos Estados e ao governo federal. Tenta eximir o Estado e empresas concessionárias de indenizações e pagamentos pelo passivo de inúmeras obras de infraestrutura colocadas goela abaixo dos povos indígenas, quando territórios destes não estavam reconhecidos ou reconhecidos por pura arbitrariedade do Estado”, Erica Magami Yamada e Luiz Fernando Villares, “Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio”, *Revista Direito GV* 2010, vol.6, n.1, p.149 e ss.

<sup>110</sup> CmIDH, *Relatório anual 2004*, C1§13.

<sup>111</sup> Relatório n.125/10, Petição 250-04, *Admissibilidade, Povos indígenas da Raposa Serra do Sol*, 23/10/2010.

<sup>112</sup> *Ibid.*, §§45 e 46. A CmIDH observa que “caso sejam provadas as alegações dos peticionários com relação às supostas violações descritas supra, estas poderiam caracterizar violações aos artigos 4, 5, 8, 12, 21, 22, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação à obrigação de respeitar os direitos e ao dever de adotar as medidas legislativas, ou de outro caráter, a fim de assegurar o exercício dos direitos consagrados na Convenção Americana, previstos nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento internacional”, §47.

**Em momento algum da evolução deste caso, o Estado brasileiro voltou-se contra o sistema interamericano. Nada mais natural, portanto, que, na evolução da luta por seus direitos, as comunidades indígenas brasileiras seguissem recorrendo ao SIDH.**

Em 1º de abril de 2011, a CmIDH outorgou “medidas cautelares” a favor de membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, Brasil<sup>113</sup>. Os requerentes alegaram que sua vida e sua integridade pessoal estariam em risco devido ao impacto da construção da usina hidroelétrica Belo Monte. Resumidamente, as maiores preocupações dos índios compreenderiam “da perda dos peixes, das praias e das casas, ao aumento da incidência de doenças e da violência”, até “a perda da paisagem e das ilhas”<sup>114</sup>.

O recurso ao SIDH expressa a evidente transnacionalização de um movimento político e de uma litigância que chegaram a seus limites no plano nacional, a exemplo da maioria das situações de violação de direitos que temos descrito até aqui. Há, porém, a particularidade relacionada ao papel do Estado nesta demanda. Desta vez, não está em causa o dissenso federativo, eis que a construção da hidroelétrica de Belo Monte é um projeto auspiciado pela União, como elemento do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), que já se encontra em sua segunda fase<sup>115</sup>.

Segundo o Ministério da Fazenda, o PAC “consiste em um conjunto de medidas destinadas a: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e **remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento**” [grifo nosso]<sup>116</sup>. O programa mescla “elementos da antiga agenda das reformas liberalizantes com o incremento do investimento, por meio de incentivos públicos diretos e indiretos”, graças a uma

---

<sup>113</sup> São eles: *Arara da Volta Grande do Xingu; Juruna de Paquiçamba; Juruna do “Kilômetro 17”; Xikrin de Trincheira Bacajá; Asurini de Koatinemo; Kararaô e Kayapó da terra indígena Kararaô; Parakanã de Apyterewa; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara da terra indígena Arara; Arara de Cachoeira Seca*; e as comunidades indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu.

<sup>114</sup> FUNAI, *Parecer Técnico n° 21/2010*, CMAM/CGPIMA-FUNAI, p. 84.

<sup>115</sup> Chamada PAC2, conforme portal oficial <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>.

<sup>116</sup> Governo Federal, *PAC 2007-2010*, Brasília, 22/1/2007, disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>

autoproclamada “ação firme do governo federal”<sup>117</sup>. A usina de Belo Monte é um dos elementos do eixo energético do PAC: quando concluída, seria “a terceira maior usina de geração de energia elétrica do mundo”<sup>118</sup>. A atual Presidenta, Dilma Roussef, já era apresentada, quando Ministra, como “mãe do PAC”<sup>119</sup>.

Não restam dúvidas de que, pela primeira vez, em abril de 2011, a CmIDH passou a ser percebida como “um obstáculo ao crescimento” do Brasil, com tendência a ser “removido”.

Isto não significa que exista consenso no seio das instituições brasileiras sobre a questão em tela. Entre numerosas demandas que tramitam na jurisdição pátria, encontram-se as quatorze ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal, relacionadas à regularidade do processo de licenciamento da obra, ao respeito à legislação ambiental, à oitiva e à remoção de povos indígenas, entre outros aspectos<sup>120</sup>. Claro está que a litigância interna não tem garantido a proteção dos direitos das comunidades em questão, e que o avanço na construção da usina vai comprometendo, paulatinamente, as possibilidades de reversão dos danos.

Diante deste contexto, a CmIDH, focada no controle do cumprimento da Convenção no caso concreto que lhe foi submetido, assim decidiu:

“A CmIDH solicitou ao Governo Brasileiro que **suspenda imediatamente o processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica de Belo Monte** e impeça a realização de qualquer obra material de execução até que sejam observadas as seguintes condições mínimas:

(1) realizar processos de consulta, em cumprimento das obrigações internacionais do Brasil, no sentido de que a consulta seja prévia, livre,

<sup>117</sup> Javier Vadell, Bárbara Lamas e Daniela Ribeiro, “Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner”, *Revista de Sociologia Política* 2009, vol.17, n.33, p.47.

<sup>118</sup> Governo Federal, *PAC Energia*, disponível em <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-energia>>.

<sup>119</sup> Diante de cerca de mil pessoas, em discurso no Complexo do Alemão, o então Presidente, Lula, afirmou: “A Dilma é uma espécie de mãe do PAC. Ela é a companheira que coordena o PAC. É ela que cuida, que acompanha, que vai cobrar junto com o [ministro] Márcio Fortes [Cidades] se as obras estão andando. O [Luiz Fernando] Pezão [vice-governador e secretário estadual de obras do Rio, responsável pelas obras do PAC nas favelas fluminenses] é grandão, mas ele vai saber o que é ser cobrado pela Dilma”, Luisa Belchior, “Em favelas do Rio, Lula chama Dilma de mãe do PAC”, *Folha Online*, 07/03/2008.

<sup>120</sup> Uma tabela atualizada de acompanhamento das ações pode ser encontrada em Procuradoria da República no Pará, Processos judiciais ajuizados pelo MPF/PA, disponível em <<http://www.prpa.mpf.gov.br>>.

informativa, de boa fé, culturalmente adequada, e com o objetivo de chegar a um acordo, em relação a cada uma das comunidades indígenas afetadas, beneficiárias das presentes medidas cautelares;

(2) garantir, previamente a realização dos citados processos de consulta, para que a consulta seja informativa, que as comunidades indígenas beneficiárias tenham acesso a um Estudo de Impacto Social e Ambiental do projeto, em um formato acessível, incluindo a tradução aos idiomas indígenas respectivos;

(3) adotar medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas em isolamento voluntário da bacia do Xingu, e para prevenir a disseminação de doenças e epidemias entre as comunidades indígenas beneficiárias das medidas cautelares como consequência da construção da hidrelétrica Belo Monte, tanto daquelas doenças derivadas do aumento populacional massivo na zona, como da exacerbação dos vetores de transmissão aquática de doenças como a malária” [grifo nosso]<sup>121</sup>.

Quatro dias depois, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil expediu uma nota de incomum hostilidade:

“O Governo brasileiro tomou conhecimento, com perplexidade, das medidas que a CmIDH de Direitos Humanos (CIDH) solicita sejam adotadas para ‘garantir a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas’ supostamente ameaçados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

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

A autorização para implementação do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte foi concedida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.788/2005, que ressaltou como condição da autorização a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial ‘estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento’, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal.

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

<sup>121</sup> CmIDH, MC 382/10 - *Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*, disponível em <<http://cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>.

### **O Governo brasileiro considera as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis [grifo nosso]<sup>122</sup>.**

A seguir, em numerosas declarações aos meios de comunicação, autoridades governamentais, parlamentares, porta-vozes de empresa e partidos políticos multiplicaram os ataques ao sistema interamericano. Segundo a Secretária de Direitos Humanos, Ministra Maria do Rosário:

“Há um diálogo com as comunidades tradicionais, com os povos indígenas, há várias ações em curso no Poder Judiciário; portanto, todos os Poderes da República estão envolvidos. E, neste sentido, **houve uma certa agilização desmedida da comissão de direitos humanos neste terreno**”[grifo nosso]<sup>123</sup>.

Já o Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, declarou que “o governo brasileiro não precisa de mais fiscais para decidir o que deve ou não ser feito para aumentar a capacidade de geração de energia elétrica no país”, e que o Brasil necessita “desesperadamente” desta obra<sup>124</sup>. No Congresso Nacional, o presidente da *Subcomissão de acompanhamento das obras de Belo Monte*, Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), assim reagiu: “é um absurdo. A OEA está entrando numa questão que diz respeito à soberania do Brasil, não há sentido”<sup>125</sup>. No mesmo sentido, o diretor da empreiteira Andrade Gutierrez e do consórcio construtor da Usina Belo Monte, Henrique di Lello, considerou que a atuação da CmIDH gerava suspeitas sobre a condução do licenciamento da obra, pelo que seria “descabida e **unilateral**, já que **nenhum contato prévio foi feito entre o organismo internacional e as empresas responsáveis pela obra**” [grifo nosso]<sup>126</sup>. Entre os partidos políticos, destacou-se a manifestação oficial do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), da base do governo, que

<sup>122</sup> Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. Nota à imprensa nº 142*. Brasília, 5 de abril de 2011. Disponível em <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>.

<sup>123</sup> Rádio Câmara, *Maria do Rosário critica decisão da OEA de pedir suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte* (01'48"), Brasília, 06/04/2011, áudio disponível em <<http://www2.camara.gov.br/radio/#>>.

<sup>124</sup> Nielmar de Oliveira, “Ministro de Minas e Energia critica postura da OEA sobre Belo Monte”, *Carta Capital*, 07/04/2011. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br>>.

<sup>125</sup> Mariana Oliveira, “Posição da OEA sobre Belo Monte é ‘absurda’, diz subcomissão do Senado”, *G1*, Brasília, 05/04/2011, disponível em <<http://g1.globo.com>>.

<sup>126</sup> Agência Brasil, *O Globo*, 20/04/2011, disponível em <<http://oglobo.globo.com>>.

considerou o texto da CmIDH “intempestivo, desarrazoado e inoportuno”, acrescentando:

“A Comissão da OEA, cuja missão de defesa dos direitos humanos tem caráter suplementar à dos Estados nacionais que a compõem, **nesse caso claramente ultrapassou sua competência**. É lamentável que um órgão multilateral se deixe instrumentalizar por interesses mal-intencionados. Este inusitado pronunciamento se verifica num contexto em que a OEA perde relevância, sobretudo por ser conhecida entre os povos latino-americanos como ‘ministério das Colônias’ dos Estados Unidos – dado seu nefasto papel histórico de suporte e braço da ação norte-americana na região. (...) Em especial, quanto à questão de respeito e de proteção de sua população indígena, **o Brasil não reconhece em nenhuma autoridade externa condições para criticar ou orientar suas políticas**. (...) A manifestação da OEA se soma a outras pressões exógenas que visam constringer o desenvolvimento sustentável do Brasil” [grifo nosso]<sup>127</sup>.

Esta ofensiva promoveu, voluntariamente ou não, diversas confusões, entre as quais sublinhamos:

- a referência indiscriminada à OEA e à CmIDH, que termina por ocultar tanto a autonomia como a especialização do SIDH, além de contaminá-lo com a imagem negativa da OEA, considerada uma organização decadente, constitutiva de uma “zona de influência” dos Estados Unidos;
- a suposta surpresa diante das medidas, dando a entender que a CmIDH teria *tomado uma iniciativa*, como se o recurso das comunidades indígenas brasileiras não fosse previsível, o que favorece a ideia de ingerência estrangeira e as teorias de complô internacional contra o Brasil;
- a frequente apresentação das “medidas cautelares” da CmIDH como “condenações”, o que permite exacerbar o argumento da “excessiva celeridade do processo” e da “ausência de ampla defesa”;
- do ponto de vista estritamente jurídico, **a ignorância generalizada da prática interamericana e dos textos da Convenção e do Regulamento da CmIDH**, que desmentem literal e objetivamente alegações como as de que a CmIDH

<sup>127</sup> PCdoB, *Resolução da Comissão Política Nacional sobre o comunicado da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA em relação a Belo Monte*, 09/04/2011. Disponível em <<http://www.pcdob.org.br>>.



“excedeu suas competências”<sup>128</sup>, de que “o procedimento para adoção de cautelares não foi respeitado” e de que “o Brasil deveria ter sido ouvido antes da adoção das medidas”, ou ainda que havia “necessidade de esgotamento de recursos internos”<sup>129</sup>.

Se, num primeiro momento, as reações de rechaço ao SIDH, do ponto de vista institucional, foram atribuídas ao Poder Executivo, logo veio em seu apoio o Poder Legislativo. Em 9 de junho de 2011, o plenário do Senado Federal aprovou um *voto de solidariedade* ao governo brasileiro e um *voto de censura* à CmIDH, ambos de iniciativa da *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*<sup>130</sup>. Com textos rigorosamente idênticos, da lavra do Senador Fernando Collor, afirmam os breves votos:

“Já se completaram doze anos de estudos e negociações, ouvidos vários segmentos da sociedade brasileira, para que se chegasse à decisão para o início das obras da usina de Belo Monte, iniciativa que certamente trará grandes benefícios à região. Nesse sentido, além da consulta aos distintos grupos interessados no projeto, foram realizados estudos de impacto socioambiental, dentro da tradição brasileira na construção de grandes obras de engenharia, e em conformidade com a legislação brasileira. (...) Certamente, o governo brasileiro mostra-se atento a todas essas questões sociais e de meio ambiente, às disposições legais e às particularidades e necessidades das populações que habitam a região onde será construída Belo Monte. Entendemos que a OEA precipitou-se em sua manifestação, chegando mesmo a envolver-se em assuntos internos do Brasil, o que vai de encontro a princípios basilares do Direito Internacional”<sup>131</sup>.

Supõe-se que o princípio basilar de direito internacional aludido pelos referidos votos seria o da não intervenção nos assuntos internos dos Estados. Mas o direito internacional tende a não analisar o trabalho dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos sob o ângulo da ingerência. Bem ao contrário, a afirmação paulatina do direito internacional dos direitos humanos é, de regra, felicitada pela doutrina internacionalista<sup>132</sup>.

<sup>128</sup> Ver artigo 41b da Convenção.

<sup>129</sup> Ver artigo 25 do Regulamento da Comissão, especialmente o inciso 5 *in fine*.

<sup>130</sup> Senado Federal, *Requerimentos n.573 e n.574*, Diário do Senado Federal de 10/06/2011, p.22954-5.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Ver, por exemplo, o premiado texto de Elise Hansbury, “Le juge américain et le *jus cogens*”, Genebra: IHEID, 2011. Disponível em <<http://iheid.revues.org/380>>.

Ocorre que o Estado brasileiro não se limitou à retórica. Entre diversas medidas de retaliação, retirou a candidatura brasileira à eleição dos membros da CmIDH que ocorreram em junho de 2011<sup>133</sup>. Segundo o CEJIL,

“preocupa que as eleições para a CmIDH sejam usadas como instrumento de negociação. O gesto poderia ser interpretado como uma tentativa de deslegitimar ou pressionar o sistema interamericano frente às medidas de Belo Monte. Nos surpreende a atitude do Estado, uma vez que há vias jurídicas abertas para contestar a decisão da CmIDH que não foram utilizadas pelo Governo brasileiro”<sup>134</sup>.

Cabe acrescentar que, com tal gesto, o governo contrariou relevante interesse do Estado: o de ter, num órgão internacional de proteção dos direitos humanos, um membro brasileiro.

Note-se, ainda, que Brasília chamou para consultas o Chefe da *Missão Permanente do Brasil junto à OEA*, Embaixador Ruy Casaes, e reteve o pagamento de sua cota anual de financiamento da OEA, estimada em 6 milhões de dólares, que seria equivalente a 6% do orçamento da organização<sup>135</sup>.

Por tudo isto, as comparações entre a atitude do atual governo e a da ditadura militar pareceram inevitáveis:

“Lembre-se que, no início da década de 1980, quando o Brasil ainda não se encontrava submetido à competência da CrIDH, mas já se havia comprometido com os mandamentos da CmIDH, a comunidade indígena brasileira Yanomami (representada por entidades como a *Indian Law Resource Center*, *American Anthropological Association*, *Survival International* e outras) apresentou queixa contra o Brasil junto ao sistema interamericano (Caso 7615), alegando que o país, em decorrência da

<sup>133</sup> Tratava-se de Paulo de Tarso Vannuchi, Secretário de Direitos Humanos durante o governo Lula, já mencionado na nota 34. Esgotou-se, em dezembro de 2011, o mandato de Paulo Sérgio Pinheiro, uma das maiores referências brasileiras sobre direitos humanos. Renomado acadêmico, foi comissário interamericano durante oito anos; atualmente é relator especial das Nações Unidas para a Síria e membro da Comissão da Verdade do Brasil.

<sup>134</sup> CEJIL, *CEJIL lamenta retirada de candidato brasileiro a las elecciones de la Comisión Interamericana*, Comunicado, Washington, 14 de abril de 2011. Disponível em <cejil.org>.

<sup>135</sup> A *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional* do Senado Federal solicitou informações ao Ministro de Estado das Relações Exteriores “sobre a veracidade, ou não, da matéria ‘Brasil não paga a OEA por causa de Belo Monte’, publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, no dia 20 de outubro de 2011”, conforme Requerimento n.1.299/2011, proposto pelo Senador Cristovam Buarque. “Nos últimos dias de 2011, o governo brasileiro considerou a percepção negativa que o boicote suscitava entre seus vizinhos e abonou sua contribuição anual à organização, sem dar publicidade à decisão”, Paulo Sotero, “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA”, *Revista CIDOB d’afers internacionals* 2012, n. 97-98, p. 107.

implementação de projetos desenvolvimentistas e exploratórios no contexto do regime militar, havia ferido vários direitos (à vida, à liberdade, à segurança, à residência e ao movimento, à preservação da saúde e bem-estar) daquela comunidade. **À ocasião, o governo brasileiro, em vias de transição para o regime democrático, foi suficientemente prudente para atender às recomendações da CmIDH**, estabelecendo, dentre outros, a interdição de uma área nos Estados do Amazonas e Roraima para a fixação do Parque Yanomami. Agora, no entanto, parece que o desenvolvimentismo inconsequente tem soado mais alto” [grifo nosso]<sup>136</sup>.

A robusta pressão brasileira não tardou a produzir efeitos. Numa entrevista que consideramos de grande importância para a compreensão do caso, o Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, considerou justificada a reação do Brasil e afirmou que provavelmente a CmIDH revisaria sua posição sobre Belo Monte: “Como vai revisar eu não posso dizer, porque não estou autorizado. Espero que o faça, sinceramente”<sup>137</sup>. Insulza ressaltou que a CmIDH é plenamente autônoma em relação à OEA: “não que eu esteja fugindo à responsabilidade, mas as coisas são assim. Em matéria de direitos humanos, quem fala é a CmIDH”<sup>138</sup>. No entanto, ponderou que

“há uma área na qual o terreno é realmente complicado. Quando a CmIDH começou a atuar nesses temas, quase como um tribunal, ainda que não tenha força obrigatória, os temas de que falava eram homicídio, tortura, desaparecimento, cárcere, etc. **O surgimento dos temas ambientais e dos povos nativos abre um espaço que deve ser tratado com muito cuidado**. Não creio que nenhum governo democrático tenha a intenção de criar problemas aos seus povos nativos. Acho que o pior que se pode fazer neste caso é exacerbá-lo e **tratar o tema como se um fosse a vítima, e os outros a ditadura, como ocorreu a princípio**. Espero que Belo Monte sirva para calibrar bem a coisa e entender que, **quando se trata de projetos dessa envergadura**, a CmIDH pode perfeitamente chegar aos governos para dar assessoria, opiniões, mas não tratar como um tema semijudicial”[grifo nosso]<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Fernando César Costa Xavier, *Por que a Presidente Dilma deve atender às recomendações da OEA: sobre o polêmico caso Belo Monte*, Universidade Federal de Roraima, 18/4/2011. Disponível em <<http://ufr.br/antigo/coordenadoria-de-imprensa/artigos/por-que-a-presidente-dilma-deve-atender-as-recomendacoes-da-oea-sobre-o-polemico-caso-belo-monte>>.

<sup>137</sup> Entrevista concedida a Júlia Dias Carneiro, “Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral”, *BBC Brasil*, 04/05/2011, disponível em <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502\\_insulza\\_jc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml)>.

<sup>138</sup> *Ibid.* E acrescentou: “As decisões dessa carta que enviou ao governo do Brasil não saíram nem da Secretaria Geral, nem do conselho, nem da assembleia da OEA, e sim somente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É muito importante deixar isso claro”.

<sup>139</sup> *Ibid.*

Das declarações de Insulza, emergem ao menos duas constatações. Primeiro, há nelas uma clara vontade política de limitar o SIDH à percepção formal e mínima de democracia e de direitos humanos. A crer nas palavras do Secretário, os regimes democráticos do presente não poderiam ser tratados como violadores de direitos humanos, numa espécie de *presunção de inocência* vinculada ao sufrágio universal. Para tanto, refere a dicotomia *ditadura/vítimas* como marca da principal atuação pregressa do SIDH (qual seja a de reparação das violações cometidas pelos regimes de exceção que assolaram o continente), que estaria desatualizada diante de “novos” temas, merecedores de maior “cuidado”.

Ora, o binômio em questão jamais deixou de ser *Estado violador/vítima*, independentemente do regime político de ocasião. “A democratização, tanto a relativa à participação nos governos como ao acesso a instâncias internacionais, representa a condição necessária – mas sempre incerta – da garantia [dos direitos humanos]”<sup>140</sup>. Ademais, há muito não é novidade a amplitude temática enfrentada pelo SIDH.

Em segundo lugar, não contente com a exposição pública de sua divergência com um órgão autônomo do SIDH, o próprio Secretário Geral da OEA cogita também a possibilidade de restrição da competência da CmIDH quando se trata de “temas ambientais e povos nativos”.

Ao cabo, a previsão de Insulza sobre a revisão das “cautelares” relativas à Belo Monte tornou-se realidade. Em 29 de julho de 2011, com base na informação enviada pelo Estado e pelos peticionários, a CmIDH modificou o objeto das medidas, solicitando ao Brasil que:

- “1) Adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas em situação de isolamento voluntário da bacia do Xingu, e da integridade cultural de mencionadas comunidades, que incluam ações efetivas de implementação e execução das medidas jurídico-formais já existentes, assim como o desenho e implementação de medidas específicas de mitigação dos efeitos que terá a construção da represa Belo Monte sobre o território e a vida destas comunidades em isolamento;
- 2) Adote medidas para proteger a saúde dos membros das comunidades indígenas da bacia do Xingu afetadas pelo projeto Belo Monte, que incluam (a) a finalização e implementação aceleradas do Programa Integrado de

<sup>140</sup> Pádua Fernandes, *Para que servem os direitos humanos?* Coimbra: Angelus Novus, 2009, p.68.

Saúde Indígena para a região da UHE Belo Monte, e (b) o desenho e implementação efetivos dos planos e programas especificamente requeridos pela FUNAI no Parecer Técnico 21/09, recém enunciados; e

3) Garanta a rápida finalização dos processos de regularização das terras ancestrais dos povos indígenas na bacia do Xingu que estão pendentes, e adote medidas efetivas para a proteção de mencionados territórios ancestrais ante apropriação ilegítima e ocupação por não-indígenas, e frente a exploração ou o deterioramento de seus recursos naturais.

Adicionalmente, a CIDH decidiu que o debate entre as partes no que se refere a consulta prévia 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” [grifo nosso]<sup>141</sup>.

Cabe ressaltar que não houve retratação ou pedido de desculpas por parte da CmIDH, e ainda menos extinção ou suspensão das “medidas cautelares”. O que ocorreu, sem dúvida, foi a modificação de seu conteúdo, especialmente a supressão da polêmica recomendação relativa à “suspensão imediata do processo de licenciamento da obra”. Resta a questão: se o debate transcende o procedimento de “medidas cautelares” da CmIDH, o caso não deveria ser de pronto encaminhado à CrIDH? Não havendo interrupção urgente da obra, tudo indica que a produção de efeitos de uma futura decisão da CrIDH em favor dos peticionários estará parcial ou totalmente prejudicada.

Malgrado o recuo parcial da CmIDH, o Brasil não enviou representante à audiência que deveria discutir o caso, em 27 de outubro de 2011, em Washington. Teria sido a primeira ausência brasileira diante uma convocação do SIDH<sup>142</sup>, assim explicada

<sup>141</sup> CmIDH, *Relatório anual de 2011*, §33, p.83.

<sup>142</sup> “A postura do Brasil tem poucos precedentes na História, e pode ser comparada à de Trinidad e Tobago (1998) e do Peru (1999) que, governado por Fujimori e insatisfeito com as decisões da Comissão e da CrIDH, ameaçou sair do SIDH. Vários especialistas da região têm avaliado que o Brasil passou a desempenhar, a partir deste ano, um papel chave para debilitar a Comissão Interamericana. Em toda a história da participação no sistema interamericano, esta é a primeira vez que o Brasil falta uma reunião de trabalho convocada pela CmIDH. A decisão expõe a covardia de um governo que, sabendo das ilegalidades e arbitrariedades cometidas no processo de licenciamento e construção de Belo Monte, evita ser novamente repreendido publicamente pela CmIDH. Mas não só isso: o Estado brasileiro dá ao mundo um triste exemplo de autoritarismo e truculência, deixando claro que **o país estará fechado para o diálogo quando for contrariado em instâncias internacionais**” [grifo nosso], *Quem não deve, não teme – Governo brasileiro foge de audiência sobre Belo Monte na Comissão de Direitos Humanos da OEA*, nota de 24/10/2012, assinada por Movimento Xingu Vivo para Sempre, Justiça Global, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Prelazia do Xingu, Conselho Indigenista Missionário Dignitatis – Assessoria Técnica Popular, Movimento de Mulheres de Altamira Campo e Cidade, Rede Justiça nos Trilhos, Associação dos Indígenas Juruna do Xingu do KM 17, Mutirão pela Cidadania e Mariana Criola – Centro de Assessoria Popular, disponível em <<http://global.org.br>>.

pelo já citado Ministro brasileiro de Minas e Energia, Edison Lobão:

“Em primeiro lugar, a manifestação que houve é **de uma comissão da OEA**. Em segundo lugar, **o Brasil é um país soberano, faz as coisas direito**. Nós temos orgulho da nossa matriz energética limpa e vamos perseverar nela. Não estamos sujeitos a **intervenção** de quem quer que seja” [grifo nosso]<sup>143</sup>.

Cerca de um mês depois, o mesmo Ministro complementou sua análise do caso: “Eu chego a pensar que **aqueles que se manifestam no exterior contra nós o fazem por inveja, além da má fé**”[grifo nosso]<sup>144</sup>.

Na citada audiência, os invejosos em questão apresentaram, à CmIDH e a uma cadeira vazia, documentos que procuram comprovar a falta de consulta prévia às comunidades indígenas e a existência de novos casos de ameaças a lideranças, além do aumento exponencial de doenças entre indígenas e dos casos de violência no Município de Altamira após o início das obras de Belo Monte<sup>145</sup>. Manifestaram igualmente a expectativa de que “diante das ilegalidades do processo e do descumprimento de tratados internacionais e das determinações da CmIDH”, o Estado brasileiro fosse “levado à Corte”<sup>146</sup>.

Em nossa opinião, não há dúvida de que o Estado brasileiro tem a faculdade, legal e legítima, de discordar do conteúdo e da oportunidade das “medidas cautelares” da CmIDH, criticá-las publicamente e contestá-las com firmeza.

Entretanto, queremos chamar a atenção para a diferença entre:

- a) divergir, no âmbito da instituição e junto à opinião pública, da adoção de “cautelares”, demonstrando objetivamente a ausência de urgência, gravidade e irreversibilidade dos danos, ou questionando o alcance da competência da instituição no caso concreto, o que é rotineiro em qualquer contencioso; e

---

<sup>143</sup> Entrevista concedida à Fábio Amato, “Brasil é soberano, diz Lobão sobre recusa a discutir Belo Monte”, *GI*, Brasília, 25/10/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com>>.

<sup>144</sup> Vinicius Konchinski, “Para ministro, críticas a Belo Monte são motivadas por ‘inveja’ e ‘má-fé’”, *Agência Brasil*, 21/11/2011, disponível em <<http://agenciabrasil.etc.com.br>>.

<sup>145</sup> Justiça Global, “Belo Monte: Após boicotar audiência, Brasil é cobrado na CIDH/OEA”, *Destaque*, 28/10/2011, disponível em <<http://global.org.br/programas/belo-monte-apos-boicotar-audiencia-brasil-e-cobrado-na-cidhoea/>>.

<sup>146</sup> *Ibid.*

- b) desqualificar publicamente uma instituição internacional de proteção aos direitos humanos e sua possibilidade de adotar medidas de urgência, negar-se a comparecer a suas instâncias, recolher sua representação e reter sua contribuição orçamentária, além de agir, em foros paralelos, para enfraquecê-la e restringir-lhe competências.

Trata-se de dois planos de reação distintos: a contestação inteligente e viva só pode valorizar o sistema, mesmo (e sobretudo) quando este reconhece a pertinência daquela; já o boicote, conduz ao descrédito ou mesmo à ruína.

Incontáveis analistas atribuem a truculência da resposta brasileira à “reação visceral” da Presidenta Dilma Roussef, tanto por seu apego ao já referido PAC, como por sua propalada aversão a críticas, ou sua especial dificuldade de “receber lições sobre direitos humanos”<sup>147</sup>.

Reconhecendo a multicausalidade da resposta brasileira, consideramos que outros três elementos podem ter predominado: a) uma espécie de “**ação preventiva**” quanto à reação internacional a futuras obras na Amazônia; b) o **escasso custo político interno** da reação, apoiado no desconhecimento generalizado sobre o SIDH, na fácil capilaridade de refrões nacionalistas e na pífia mobilização popular concernente à Belo Monte; c) a ideia de que, atualmente, “**a OEA necessita mais do Brasil do que o Brasil da OEA**”<sup>148</sup>.

Enfim, a malfadada audiência da CmIDH sobre Belo Monte engendrou o fato que dá origem ao nome do presente artigo: face à ausência do governo brasileiro, os representantes das comunidades indígenas decidiram entregar um documento às autoridades nacionais no dia seguinte, em outra audiência, consagrada ao Caso Maria da Penha. Nela, um Brasil presente relatou seus esforços para o cumprimento das recomendações da CmIDH.

---

<sup>147</sup> Opiniões recolhidas por Paulo Sotero, *op.cit.*, part. pp.109-110.

<sup>148</sup> Expressão de um funcionário brasileiro não identificado, relatada por Sotero, *ibid.*, p.111.

## 2.2. A quem e para quê serve o SIDH

Em obra de referência sobre a litigância junto ao SIDH, Evorah Cardoso demonstra que os atores não estatais, mais do que a solução de casos concretos e a reparação individual das vítimas, demandam “decisões que gerem o máximo de impacto na política de direitos humanos no âmbito doméstico dos países da região”, ou que “inovem os *standards*” regionais de proteção de direitos humanos<sup>149</sup>.

A consulta aos atores brasileiros do SIDH confirma largamente esta ideia. Um exemplo significativo é o dos camponeses, eis que metade das sentenças condenatórias do CrIDH relativas ao Brasil e numerosas petições endereçadas à CmIDH versam sobre violações de direitos humanos ocorridas na zona rural brasileira. Segundo o *Movimento dos Sem-Terra* (MST), **o SIDH possui três papéis principais: fiscalização dos processos judiciais no Brasil; visibilidade da violência no campo para a sociedade brasileira; e último recurso de amparo quando as instituições estatais apoiam, em determinadas regiões, as ações repressivas**<sup>150</sup>.

Claudio de Oliveira, membro da secretaria regional do MST do Paraná, revelou-nos a importância do SIDH no debate interno:

“(…) Então nós precisamos saber como nós vamos nos defender na sociedade, como nós vamos debater lá na sociedade que nós não somos violentos, que o latifúndio é violento. (...) Quando a gente leva o caso pra lá, o objeto específico é aquela violação, é a vida do Sebastião Camargo Filho, é a vida do Sétimo Garibaldi, que foi tirada aqui num contexto de conflito pela terra e foi por uma milícia privada contratada por fazendeiros (...). Então quando a CrIDH julga em favor da demanda apresentada lá, ou seja, contra a milícia privada e contra o distanciamento do Estado em resolver esses conflitos, ela é uma parcela desse debate que a gente pretende fazer na sociedade. (...) Tira os fatos da nossa cidade e do nosso Estado e leva ela pra quantas instâncias a gente puder a nível internacional”<sup>151</sup>.

Por outro lado, para uma parte das vítimas, a litigância perante o SIDH está relacionada com a ausência de respaldo jurídico interno, seja por questões de ordem política ou processual. Giovanni Braum, líder do MST em Querência do Norte (PR),

<sup>149</sup> *Op.cit.*, p.141.

<sup>150</sup> Para um relato completo desta pesquisa de campo, v. Raísa Ortiz Cetra, *O SIDH e as violações dos direitos do homem ocorridas na zona rural brasileira*. Relatório Final de junho de 2012. Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), sob a orientação de Yi Shin Tang (IRI/USP).



quando indagado sobre as razões do elevado número de casos desta região encaminhados ao SIDH, afirmou:

“Então assim, o fato de se recorrer à CrIDH Internacional é tudo isso. Então quer dizer, o que que eu consigo buscar aqui? Sendo que há uma parceria do Estado, do latifúndio e da justiça? Que dizer, todos contra o MST. Então você não tinha o mecanismo de confiar. (...) Por que esses processos? Porque aqui você não tinha a quem recorrer. Você chegava no Fórum e corria o risco de ser preso pelo fato de você ser do movimento”<sup>152</sup>.

Aqui emerge outro aspecto importante do papel do SIDH para as populações por ele protegidas: a sensação de justiça e amparo. Giovani Braun, ao falar de Iracema Garibaldi (viúva de Sétimo Garibaldi), destacou esse fato:

“(...) era o sonho dela: ‘eu quero um dia que tenha justiça’. E nós falava pra ela: ‘enquanto nós tivê força e tivê condição de fazer o trabalho, a gente vai luta junto. Podemo não ter sucesso, mas enquanto tive mecanismo legal de fazer nós vai fazê’. E foi isso que a gente fez [referência ao SIDH]”<sup>153</sup>.

De fato, Dona Iracema descreve o momento da audiência, em San José, como a única oportunidade que teve, até hoje, de ser ouvida por um juiz imparcial:

“Na hora lá [na Corte] me deu bem essa idéia de falar assim. É, a gente ficou apavorado, não queria que acontecesse isso, mas se o povo não tivesse coragem de enfrentar o que que tivesse, ninguém tinha um pedaço de terra hoje, porque o governo não faz nada. Graças a Deus que ele [o Sétimo Garibaldi] teve coragem de enfrentar, de lutar ali. Não foi só o Sétimo que perdeu a vida”<sup>154</sup>.

O resultado destas pesquisas permite avaliar criticamente a suposta “aversão ideológica do PT [Partido dos Trabalhadores] e de seus aliados em relação à OEA, também compartilhada por amplos setores do Ministério das Relações Exteriores e da academia brasileira”, que se teria agravado durante a recente crise hondurenha de 2009<sup>155</sup>. Caso o ataque frontal do Brasil ao SIDH derive realmente desta aversão,

<sup>151</sup> Entrevista realizada por Raísa Ortiz Cetra, no dia 06/10/2011, em Curitiba, PR.

<sup>152</sup> Entrevista realizada por Raísa Ortiz Cetra, no dia 08/10/2011, em Querência do Norte, PR.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Entrevista realizada por Raísa Ortiz Cetra, no dia 08/10/2011, em Querência do Norte, PR.

<sup>155</sup> “El apoyo al presidente Zelaya colocó a Brasil y a Estados Unidos en los polos opuestos de la crisis, y reavivó en Brasilia la percepción de que la OEA era una institución frágil y demasiado sensible a las presiones políticas de Washington, donde precisamente la organización tiene su sede desde su fundación en 1948. En este contexto, no es sorprendente que los postulados optimistas acerca del rol creciente de la

estamos diante de uma profunda incompreensão, tanto da conjuntura internacional como do próprio SIDH. Se a identificação entre a OEA e os interesses dos Estados Unidos parece lógica, a diferença entre OEA e SIDH também o é. Não se pode olvidar a resistência absoluta e os boicotes frequentes dos Estados Unidos ao SIDH. Aliás, de regra, é o *comportamento de potência* que traz consigo o hermetismo em relação a controles internacionais das violações dos direitos humanos<sup>156</sup>.

Por outro lado, o SIDH exclui a arbitrariedade ou a hegemonia dos Estados Unidos sobre os demais países não apenas porque é institucionalizado e porque os Estados Unidos não fazem parte do sistema, mas também porque os conteúdos normativos que assegura geram frequentes conflitos com as normas servis ao poderio econômico ou militar. Assim, a internacionalização do direito que o SIDH consagra é a universalização dos direitos humanos, e não o direito transnacional para abertura de mercados, atração e proteção dos investimentos internacionais. O problema é que quando as interações entre diferentes ordens jurídicas ocorrem para assegurar o cumprimento de normas internacionais de direitos humanos pelos Estados, há um efeito transversal de ameaça à primazia dos interesses econômicos e do direito que a eles corresponde<sup>157</sup>.

Por tudo isto, é curioso que se perceba como “ingerência externa” uma medida internacional que recomenda a suspensão do licenciamento de uma obra em nome dos direitos humanos, e não a decisão nacional de realização, a qualquer custo, de uma obra que pretende facilitar a atração de investimentos estrangeiros. Observe-se, então, no caso de Belo Monte, a absoluta artificialidade da dicotomia *externo/interno*. No caso do SIDH, o recurso de indivíduos, grupos e organizações a mecanismos institucionalizados de proteção dos direitos humanos representa exatamente o contrário de qualquer forma de imperialismo.

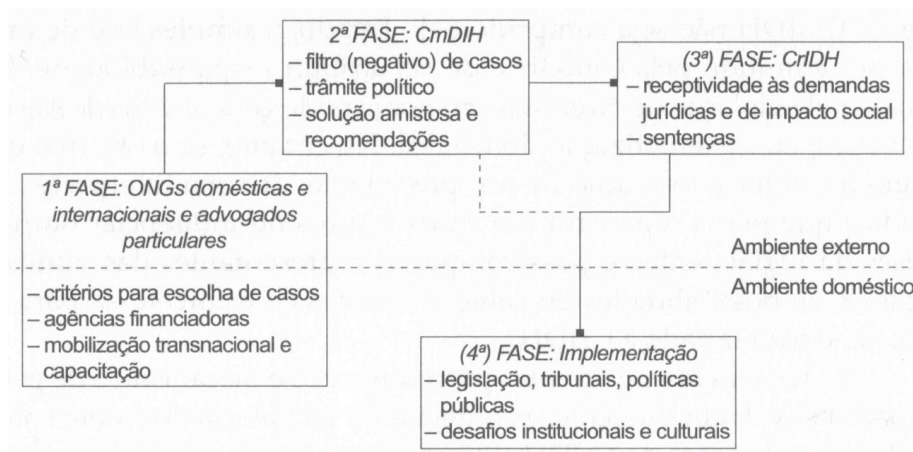
---

OEA en un mundo en transición (...) tuvieran pocos adeptos dentro del Gobierno de Lula. Más bien al contrario, la aversión ideológica de la izquierda brasileña hacia la OEA se ha hecho cada vez más patente. La situación no ha mejorado en los primeros meses del actual Gobierno de Dilma Rousseff, sino más bien al contrario. La desconfianza creciente que marcó los ocho años de la Administración de Lula se tornó súbitamente en una ira mal disimulada a partir de abril de 2011”, Paulo Sotero, *op.cit.*, p. 105.

<sup>156</sup> Ver, por ex., Helen Keller e Daniela Thurnherr, *Taking international law seriously : a European perspective on the U.S. attitude towards international law*. Berna: Staempfli, 2005.

A propósito, é verdade que as organizações da sociedade civil brasileira foram inicialmente tímidas em recorrer às instâncias internacionais, provavelmente em função da demora do Brasil em participar mais plenamente do regime internacional de direitos humanos<sup>158</sup>. Naquela época, o fato de que poucas entidades, quase sempre internacionais<sup>159</sup>, eram capazes de promover o litígio estratégico junto ao sistema interamericano, também contribuiu para que decisões do SIDH fossem, por vezes, falsamente identificadas como ingerência estrangeira. Portanto, foi fundamental buscar a ampliação do número de organizações brasileiras atuantes junto ao SIDH<sup>160</sup>. Dificilmente, porém, a origem de um litígio é puramente nacional, como demonstra a figura seguinte.

**Figura 4 - Ciclo de vida estratégico no sistema interamericano**<sup>161</sup>



<sup>157</sup> Ver Mireille Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, vols. I a IV, Paris: Seuil, de 2004 a 2011.

<sup>158</sup> Márcia Nina Bernardes, *op.cit.*, p.141.

<sup>159</sup> “ONGs internacionais são organizações que se apoiam no direito internacional e atuam em dois ou mais países. As atividades destas organizações ajudam a ampliar o espaço para a discussão sobre os direitos humanos no plano internacional e a criar uma estrutura de ação comum para todos que atuam nos sistemas internacionais”, cf. Olaya Sílvia Machado Portella Hanashiro, *O sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos*, São Paulo: Edusp/FAPESP, 2001, p.44.

<sup>160</sup> James Cavallaro, *op.cit.*, p.84.

<sup>161</sup> Evorah Cardoso, *op.cit.*, p.66.

A imbricação entre organizações locais e internacionais representada pela *Figura 4* configura uma “rede de trabalho” que é positiva por muitas razões. Geralmente, as vítimas e seus familiares não dispõem de recursos técnicos e financeiros para apresentar uma petição e acompanhá-la ao longo de anos: como o SIDH “não pode fazer uma investigação *motu proprio* em casos individuais, a iniciativa para isso depende dos Estados ou da sociedade civil”<sup>162</sup>. Daí deriva a dificuldade material de acesso ao SIDH: “sem financiamento, as organizações não podem custear o litígio ante o sistema interamericano, que pode chegar à soma de 80 mil dólares por caso”, contando as despesas do litígio nos planos nacional e internacional, inclusive viagens a Washington e San José para audiência<sup>163</sup>. É evidente que a capacidade de estabelecer alianças com entidades que alcançaram alto grau de especialização neste tipo de litígio é decisiva para que as lutas sociais não se esgotem no plano nacional. No SIDH, dentre todos os atores não estatais participantes, “desponta o trabalho do CEJIL, responsável pela representação da maioria dos casos que chegam à CrIDH”, sendo “a ONG que mais articula atores domésticos e internacionais para o uso estratégico” do SIDH<sup>164</sup>.

É evidente que as vítimas e as organizações reconhecem os limites e defeitos do sistema, e teriam valiosas propostas para o seu aperfeiçoamento. No entanto, as atuais propostas de reforma do SIDH parecem obedecer a outros interesses.

### 2.3. O papel do Brasil na reforma da OEA

Cerca de dois meses após o imbróglgio de Belo Monte, a 41ª Assembleia Geral da OEA, de 2011, ocorrida em El Salvador, foi palco de mais uma ofensiva da diplomacia brasileira contra o SIDH. Nos bastidores da Assembleia, circulavam propostas que iam da modificação do regulamento da CmIDH, retirando-lhe a possibilidade de adotar “medidas cautelares”, até sua simples extinção. Mas a Assembleia de El Salvador decidiu “continuar o **amplo processo de reflexão** sobre o Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”, em especial sobre os seguintes assuntos:

<sup>162</sup> Olaya Hanashiro, *op.cit.*, p.45.

<sup>163</sup> Evorah Cardoso, *op.cit.*, p.79.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p.143.

“i. Principais desafios enfrentados pelo Sistema Interamericano para promover e proteger os direitos humanos no Hemisfério; ii. Possíveis ações para fortalecê-lo e aperfeiçoá-lo; e iii. **Pertinência da convocação de uma Conferência Interamericana sobre Direitos Humanos**”[grifo nosso]<sup>165</sup>.

A alusão a uma eventual conferência intergovernamental serviu para aventar a possibilidade de modificação do texto da Convenção. Em 29 de junho de 2011, o *Conselho Permanente da OEA* decidiu criar um *Grupo de trabalho especial de reflexão sobre o funcionamento da CmIDH para o fortalecimento do SIDH* [grifo nosso]. Apesar do nome, a sociedade civil, o mundo acadêmico e a própria CmIDH suspeitavam de que o seu verdadeiro escopo fosse o enfraquecimento do sistema. De fato, ao definir a agenda de trabalho,

“**somente foram incluídos os temas que evidentemente representam um incômodo para os Estados e não outros que são prioritários para o fortalecimento do SIDH, como o cumprimento e a implementação das decisões, a eleição de autoridades e integrantes tanto da CmIH como da CrIDH, ou o acesso das vítimas ao sistema**, entre outros. Finalmente, a agenda incluiu os seguintes temas: a designação do Secretário Executivo da CmIDH, os desafios e objetivos de médio e longo prazo, as medidas cautelares, os assuntos de procedimento na tramitação de casos e petições individuais, as soluções amistosas, os critérios para construção do Capítulo IV do relatório anual da CmIDH, a promoção dos direitos humanos e o fortalecimento financeiro do SIDH”[grifo nosso]<sup>166</sup>.

Cabe esclarecer que o Capítulo IV acima referido refere-se à parte do relatório anual dedicada à situação dos direitos humanos nos países membros que foram objeto de especial atenção da CmIDH. “Nenhum Estado gosta de aparecer neste capítulo, destinado a chamar atenção sobre aqueles países em que a CmIDH registra maior número de violações de direitos humanos ou aqueles em que as violações possuem uma magnitude maior”<sup>167</sup>. O Capítulo IV do Relatório de 2011, por exemplo, consagrou-se à Colômbia, Cuba, Honduras e Venezuela<sup>168</sup>. Não por acaso, Colômbia e Venezuela

<sup>165</sup> AG/RES. 2675 (XLI-O/11) *Fortalecimiento do SIDH em cumprimento dos mandatos emanados das Cúpulas das Américas*, 07/06/2011.

<sup>166</sup> Victoria Amato, “Uma mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH”, *Aportes DPLf 2012*, n.16, p.5. Disponível em <<http://www.dplf.org/uploads/1338931610.pdf>>.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>168</sup> Segundo a CmIDH, “la elaboración de informes sobre la situación de derechos humanos en países de la región ha constituido una de las principales herramientas de trabajo de la Comisión desde el inicio de su mandato, práctica que contó con la aprobación de la Asamblea General de la OEA, que en distintas

dominaram o debate sobre as mudanças na metodologia e nos critérios de construção deste capítulo.

Em outubro de 2011, entidades da sociedade civil apresentaram um documento fundamental para a compreensão dos desafios do processo de reforma, não apenas reivindicando a participação social ampla e inclusiva, mas propondo igualmente uma correção de rumo na pauta do grupo de trabalho:

“es fundamental que los Estados desarrollen mecanismos adecuados para el cabal cumplimiento de las reparaciones dispuestas por la Comisión y la CrIDH en el marco del trámite de casos concretos, así como para que ambos órganos del Sistema mejoren sus actuales herramientas de supervisión y seguimiento de sus decisiones. Sumar el análisis de estas cuestiones en el marco de la agenda del Grupo de Trabajo es un objetivo impostergable para poner en acción las intenciones de fortalecimiento vertidas hasta hoy”<sup>169</sup>.

Em dezembro de 2011, o governo brasileiro apresentou ao grupo de trabalho um documento com propostas de reforma, grande parte delas direcionada às “medidas cautelares”<sup>170</sup>. Consoante o Brasil, a CmIDH deveria “definir com precisão os critérios aplicáveis às situações graves, urgentes e que representem um dano iminente para a pessoa”, além de explicar os elementos que caracterizam a gravidade a urgência e a iminência de dano irreparável para a pessoa em cada caso concreto”. Ora, tais critérios já existem, e foram desenvolvidos com ainda maior clareza a partir das sucessivas reformas do regulamento da CmIDH. Ao referir outros mecanismos e salvaguardas já existentes, o Brasil também acentuou aspectos como o caráter *quase-jurisdiccional* e recomendatório das decisões, a regra geral de necessidade de consulta prévia ao Estado

---

oportunidades adoptó resoluciones para que la CIDH le diera seguimiento a la situación de los derechos humanos en distintos países. Desde su primer informe Anual a la Asamblea General de la OEA en 1969, la Comisión incluyó información y observaciones sobre países específicos y fue a partir de 1977 que la Comisión comenzó a publicar esa información de manera sistemática, utilizando distintos títulos, capítulos o secciones, pero en esencia lo que se ha convertido en el actual Capítulo IV”, *Relatório anual de 2011*, p.317.

<sup>169</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Conectas Direitos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto de Defensa Legal (IDL), Due Process of Law Foundation (DPLF) e Fundación Construir (com a adesão de Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Corporación Humanas, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos e Justiça Global), *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, p.6. Disponível em <[http://www.conectas.org/archivos/Aportes\\_FortalecimientoSIDH\\_docconjunto.pdf](http://www.conectas.org/archivos/Aportes_FortalecimientoSIDH_docconjunto.pdf)>.

envolvido numa “cautelar” e a necessidade de ter em conta motivos de força maior que impeçam o Estado de acatar tais medidas.

Mais de seis meses e vinte reuniões depois, notou-se que o grupo trabalho deu lugar a um grande “exercício de catarse” por parte dos Estados, no qual a “reação desmedida do Brasil” sobre Belo Monte “abriu a porta para que outros Estados apresentassem propostas que debilitam gravemente o sistema”; foi o caso do Equador, que atacou fortemente a *Relatoria para a Liberdade de Expressão*<sup>171</sup>.

Assim, para obter apoio de outros países para a reforma da CmIDH, entre eles dos Estados Unidos, o Brasil terminou por conferir legitimidade a propostas semelhantes às suas, ainda que por motivos distintos, apresentadas pelos governos Colômbia, do Equador e da Venezuela<sup>172</sup>. O descontentamento deste grupo de países com o trabalho da CmIDH está relacionado a diversos episódios.

Um deles é a decisão da CrIDH que ordenou à Venezuela, e particularmente ao seu *Conselho Nacional Eleitoral*, que suspendesse qualquer impedimento ao exercício dos direitos políticos de López Mendoza, adversário do Presidente Hugo Chavez<sup>173</sup>. Outro foi a outorga de medidas cautelares, pela CmIDH, em favor da liberdade de expressão dos diretores do jornal equatoriano *El Universo*, réus num processo por injúria e calúnia que contra eles moveu o Presidente do Equador, Rafael Correa<sup>174</sup>. Para Correa, “a CmIDH está totalmente influenciada pelos países hegemônicos, pelo *oenegeísmo* e pelos interesses do grande capital”<sup>175</sup>.

Em junho de 2012, a 42ª Assembleia Geral da OEA abriu-se sob forte pressão, em Cochabamba, Bolívia. Alguns Estados não hesitaram em acenar com a possibilidade de extinção da organização:

---

<sup>170</sup> GT/SIDH/INF. 48/11, de 06/12/2011.

<sup>171</sup> “El propósito de cada una de las propuestas de Ecuador estaba dirigido a debilitar la Relatoria y a quitarle las funciones que tiene desde su creación hace más de diez años”, Victoria Amato, *op.cit.*, p.8.

<sup>172</sup> Paulo Sotero, *op.cit.*, p.108.

<sup>173</sup> CrIDH, *Caso López Mendoza v. Venezuela*, sentença de 1º/09/2011, p.83.

<sup>174</sup> CmIDH, MC 406/11 – *Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga*. Sob forte pressão, a CmIDH suspendeu ditas “medidas cautelares”, em março de 2012.

<sup>175</sup> AFP, “Violento ataque de Correa a la prensa en la OEA”, *El Comercio*, 04/06/2012. Disponível em <<http://www.elcomercio.com>>.

Anfitrião do encontro, o presidente boliviano Evo Morales disse na abertura da Assembleia que este é o melhor momento para reformar a OEA. Criticando as origens da Organização como instrumento dos Estados Unidos desde a sua fundação, Morales considera que existem apenas dois caminhos para a instituição: 'ou ela morre a serviço do 'Império', ou ela renasce para servir aos povos do continente americano'. Outros países também se alinham aos pedidos para uma revisão profunda da entidade. 'Ou a OEA promove uma reforma ou ela está condenada a desaparecer', afirmou o ministro das Relações Exterior do Equador, Ricardo Patiño. **O chanceler brasileiro Antonio Patriota também manifestou a defesa por 'reformas que garantam a legitimidade do trabalho da CmIDH e da CrIDH. (...)** O presidente do Equador, Rafael Correa, convidado por Evo Morales para participar da Assembleia nesta segunda-feira, disse que irá ao evento para denunciar 'a burocracia internacional que se considera acima dos interesses dos governos'" [grifo nosso]<sup>176</sup>.

Para Beatriz Affonso, Diretora do *Programa para o Brasil* do CEJIL, o Brasil se encontra em plena "crise de autoridade"<sup>177</sup>. Com efeito, de notável mediador entre os extremos (por exemplo, entre posições dos Estados Unidos e da Venezuela), o Brasil passa a uma posição bastante ambígua: não é o titular de propostas extremadas, mas abre flancos para que elas se apresentem; fala em fortalecimento e legitimidade, mas esposa a pauta que pode levar ao enfraquecimento objetivo da CmIDH. É difícil avaliar o quanto Brasília aposta na restrição dos poderes da CmIDH, pois as barganhas em curso entre os Estados americanos excedem largamente o âmbito da OEA. O risco é de que o Brasil, embora declare não trabalhar contra o SIDH, acabe por comprometê-lo seriamente<sup>178</sup>.

Para melhor compreender a posição brasileira, a ONG brasileira *Conectas Direitos Humanos* solicitou por duas vezes, em diferentes níveis hierárquicos, a correspondência oficial entre o Ministério das Relações Exteriores e a *Missão do Brasil junto à OEA*, em Washington. "O Itamaraty respondeu que os documentos solicitados estão classificados como reservados, secretos e ultrassecretos, o que garantiria seu sigilo por até 25 anos, prorrogáveis por mais 25 nos casos mais restritos"<sup>179</sup>. A *Conectas*

<sup>176</sup> "Comissão de Direitos Humanos gera polêmica em Assembleia da OEA", *RFI*, 04/06/2012, disponível em <<http://www.portugues.rfi.fr>>.

<sup>177</sup> Entrevista concedida às autoras por telefone, em 05/07/2012.

<sup>178</sup> Assim, o Brasil estaria, segundo Beatriz Affonso, "jogando o bebê e a água do banho fora", cf. "Na Bolívia, OEA discute direitos humanos", *Folha de S.Paulo*, 02/06/2012.

<sup>179</sup> *Com base na Lei de Acesso à Informação, Conectas quer entender posição do Brasil no processo de fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA*, São Paulo, 17/07/2012.



recorreu, então, à *Controladoria Geral da União* (CGU): “já que a transparência é a regra e o sigilo, a exceção, o Itamaraty deve apresentar embasamento satisfatório de como a segurança da sociedade ou do Estado são colocadas em risco pelas informações contidas nesses telegramas diplomáticos”<sup>180</sup>.

Ao menos por enquanto, as propostas do Grupo de Trabalho, embora aprovadas pelo Conselho Permanente da OEA<sup>181</sup>, não foram aprovadas pela Assembleia. Estima-se que sejam discutidas numa assembleia extraordinária da OEA, prevista para o primeiro semestre de 2013. Sem a pretensão de esgotar a profunda análise que tais propostas merecem, é fundamental que façamos ao menos alguns comentários a respeito.

Em primeiro lugar, embora não figure nos documentos do grupo, é amiúde referida em bastidores a extinção da CmIDH, por vezes apresentada como um avanço em matéria de acesso à jurisdição regional. Evoca-se para tanto o exemplo do sistema europeu, em que uma comissão também funcionava como filtro das demandas junto à *Corte Europeia de Direitos Humanos* (situada em Estrasburgo, França). Por meio de um protocolo adicional à *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, de 1998, a comissão foi extinta e os particulares passaram a ter acesso direto à jurisdição<sup>182</sup>. A comparação inspira cuidados, eis que, no caso das Américas, se a CmIDH fosse extinta, os países que não aceitam a jurisdição obrigatória da CrIDH, entre eles os Estados Unidos, ficariam desprovidos de controle. Por outro lado, permitir o acesso irrestrito à jurisdição interamericana sem dotá-la de meios materiais à altura de uma vertiginosa multiplicação de demandas, resultaria em seu descrédito. Ou seja, extinguir a CmIDH poderia significar, ainda que indiretamente, o colapso da CrIDH.

---

Disponível em: <<http://www.conectas.org/institucional/conectas-recorre-a-cgu-para-obter-documentos-do-itamaraty>>. Para Lucia Nader, Diretora Executiva da Conectas, “infelizmente, a transparência ativa é um conceito ainda alheio à política externa brasileira e mesmo um gesto simples como o de pedir documentos de interesse público acaba parecendo algo extraordinário. (...) se o Brasil realmente não trabalha contra o Sistema, deveria mostrar as correspondências que contêm as instruções dadas à sua missão na OEA. Em tese, eles acabariam com qualquer dúvida”, *ibid*.

<sup>180</sup> Camila Asano, *ibid*.

<sup>181</sup> OEA/Ser.G/CP/doc.4675/12, *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CmIDH para el fortalecimiento del SIDH*, 25/01/2012.

<sup>182</sup> Para comparação entre os sistemas europeu e interamericano, ver Kathia Martin-Chenut e Elisabeth Lambert Abdelgawad (orgs.), *Réparer les violations graves et massives des droits de l’homme: la Cour interaméricaine, pionnière et modèle?* Coleção UMR de Direito Comparado, vol.20. Paris: Société de législation comparée, 2010; e Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e Justiça Internacional...*, *op.cit*.

Do mesmo modo, não pode haver debate sério sobre o fortalecimento do SIDH quando não se prioriza a questão orçamentária: atualmente, apenas cerca de 4% do orçamento da OEA é destinado à CmIDH<sup>183</sup> e 2% à CrIDH<sup>184</sup>. No contexto da grave crise financeira que sufoca a OEA, e diante da rigidez de seu orçamento, a sustentabilidade das capacidades adquiridas converteu-se no principal desafio do SIDH<sup>185</sup>.

Quanto às repetidas acusações de que o SIDH não é independente, cumpre resgatar a responsabilidade dos Estados na apresentação de candidatos idôneos para os cargos da CmIDH e da CrIDH. Devem ser pessoas “verdadeiramente especialistas em direitos humanos, que reconheçam e entendam o sistema, e que ademais tenham traquejo político em relação aos temas sensíveis”, pois as decisões do SIDH nada mais são do que “o produto do que decidem aqueles que compõem estes órgãos”<sup>186</sup>, indicados pelos Estados e eleitos pela Assembleia Geral da OEA.

Outra questão crucial da reforma é o debate em torno dos direitos sociais e coletivos. Entre as propostas do Grupo de Trabalho em relação às “medidas cautelares” da CmIDH, encontra-se a de “melhorar os mecanismos para determinar e individualizar os beneficiários”<sup>187</sup>. Uma reforma neste sentido poderia coibir medidas que se destinam a proteção de coletivos, como é o caso de Belo Monte:

“Imponer a la CmIDH que otorgue medidas cautelares individuales en contextos que implican un conjunto de personas, le impone tener que emitir un número sucesivo de medidas con la grave potencialidad de que se concreten violaciones de derechos humanos que los enfrenten a casos ante el SIDH. Esta perspectiva es contraria a la naturaleza de protección preventiva del mecanismo y al sentido y fin del sistema de protección”<sup>188</sup>.

Por fim, uma reforma do SIDH que não fosse pautada pelos melindres dos Estados, e sim pela preocupação com a proteção dos direitos humanos, abordaria como

<sup>183</sup> Ver <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/finanzas/2011esp.pdf>>.

<sup>184</sup> Ver <<http://www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm>>.

<sup>185</sup> María Claudia Pulido, “Los desafíos presupuestarios y financieros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA”, *Aportes DPLf* 2012, n.16, p.59-61.

<sup>186</sup> Victoria Amato, *op.cit.*, p. 9.

<sup>187</sup> CP/DOC.4675/12, *op.cit.*, p.11, h.

<sup>188</sup> Luz Marina Monzón, “Reflexiones para el debate: las medidas cautelares”, *Aportes DPLf* 2012, n.16, p.35.

tema prioritário o déficit de cumprimento pelos Estados das decisões da CmIDH e da CrIDH. Um estudo quantitativo recente indica que

“o descumprimento das medidas exigidas pelo SIDH parece notavelmente difundido. A metade das medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas nas decisões pesquisadas se encontra descumpridas e apenas 36% delas foram cumpridas integralmente. Além disso, salvo casos excepcionais, o cumprimento total ocorre depois de um longo período de tempo. Em média, os processos interamericanos demandam mais de sete anos desde que uma petição ingressa no Sistema até a decisão de mérito. A isso se acrescenta o prazo médio levado pelos Estados para cumprir total ou parcialmente as medidas exigidas. Quando cumprem as medidas exigidas, fazem-no em aproximadamente dois anos e meio para os relatórios finais [da CmIDH] e em um pouco mais de um ano e meio para as sentenças da CrIDH”<sup>189</sup>.

Para garantir a efetividade do SIDH, é urgente que os Estados reformem não apenas a OEA, mas as suas ordens internas, dotando-as de mecanismos de implementação das decisões da CmIDH e da CrIDH<sup>190</sup>: “quanto mais tais decisões passarem a fazer parte da engrenagem institucional do sistema doméstico, mais eficaz será o sistema interamericano”<sup>191</sup>. Uma proposta de grande inteligência, centrada na cooperação entre jurisdições de distintas esferas, seria a da criação do *reenvio prejudicial interamericano*<sup>192</sup>. Infelizmente, ela não se encontra em pauta.

## Considerações finais

Apesar de seus limites, o SIDH tem cumprido a sua principal função: mais do que chamar a atenção para violações de direitos humanos, o sistema gera tensões em torno delas. O caráter transversal destas tensões eleva a capacidade de interlocução das

<sup>189</sup> Fernando Basch et al., “A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões”, *Revista Sur* 2010, vol.7, n.12, p. 28.

<sup>190</sup> CEJIL, *Implementación de las decisiones del SIDH: Aportes para los procesos legislativos*. Buenos Aires: Center for Justice and International Law - CEJIL, 2009, disponível em <[http://cejil.org/sites/default/files/implementacion\\_aportes\\_para\\_los\\_procesos\\_legislativos\\_2.pdf](http://cejil.org/sites/default/files/implementacion_aportes_para_los_procesos_legislativos_2.pdf)>. Especificamente sobre o Brasil, v. André de Carvalho Ramos, “A Execução das Sentenças da CIDH no Brasil”, in Casella et al. (orgs), *Direito Internacional, Humanismo e Globalidade*, São Paulo: Atlas, 2008, p. 450-468.

<sup>191</sup> Evorah Cardoso, *op.cit.*, p.44.

<sup>192</sup> Ver Jânia Saldanha, Bolzan de Moraes e Lucas Vieira, “Reenvio prejudicial interamericano: um novo mecanismo processual para o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos”, in Armin Von Bodgandi, Flávia Piovesan e Mariela Antoniazzi (coords.), *op.cit.*, p.601-623.

vítimas e de seus representantes junto ao Estado. Assim, o SIDH contribui para criar ocasiões, fortalecer protagonismos e desequilibrar equações de poder internas, inclusive entre atores estatais, a favor das vítimas. Por isto, o grande incômodo causado pelo SIDH aos Estados é, em nossa opinião, a necessidade de tratar de determinados assuntos fora do conforto doméstico e, pior ainda, ser obrigado a abordá-los sob a perspectiva do direito.

Logo, parece-nos que o Brasil, “Estado heterogêneo” por excelência, comete um erro substancial ao atacar publicamente e boicotar o SIDH, mas sobretudo ao propor (ou ser conivente com) mudanças que restrinjam as competências de seus órgãos. Lucia Nader e Camila Asano observam que o pragmatismo político não pode negligenciar a prevalência dos direitos humanos na política externa:

“No caso do Brasil, **isso não é meramente uma escolha, mas sim uma obrigação constitucional** - decorrente do artigo 4º, II [Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos] - bem como responsabilidade adquirida pelo país ao ser parte de diversos tratados internacionais de direitos humanos” [grifo nosso]<sup>193</sup>.

Por fim, as recentes deposições sumárias dos presidentes de Honduras e do Paraguai comprovam que medidas como as “cautelares” da CmIDH são mais necessárias do que nunca em nosso continente. A Presidenta Dilma Rouseff é testemunha histórica do que significa a falta de um órgão internacional, especializado em direitos humanos, capaz de reagir prontamente a graves violações. Na época da ditadura civil-militar brasileira, a debilidade do SIDH em formação, somada à parcialidade de uma OEA refém da guerra fria, ocasionaram uma omissão histórica da comunidade internacional diante da barbárie que grassava em nosso país. Não se trata de esperar uma ação unilateral, fundada numa seletiva “responsabilidade de proteger”, mas de contar com um sistema regional que poderia inibir ímpetos golpistas e evitar que eles restassem impunes. A complexidade dos golpes contemporâneos, forjados em parlamentos avessos a mudanças estruturais, exige não apenas um sistema internacional

---

<sup>193</sup> “Reflexões sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula”, in Marilene de Paula (org.), *Nunca antes na história desse país...? Balanço das políticas públicas da Era Lula*, Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll, 2011, p.130. Disponível em <<http://www.br.boell.org>>.

de controle, mas que este seja prestigiado, tecnicamente qualificado e altamente institucionalizado.

Por tudo isto, o Brasil, apesar das pontuais divergências, naturais no seio de qualquer mecanismo de controle, deveria ser o maior defensor do SIDH.