



O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise “Belo Monte”

Rossana Rocha Reis

No dia 05 de novembro de 2009, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) promoveu uma audiência sobre a situação de direitos humanos no Brasil, a pedido de algumas organizações brasileiras que buscavam pautar a visita *in loco* da Comissão ao Brasil, prevista para o ano de 2010. A audiência contou com a participação do *Center for Justice and International Law* (CEJIL), da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Movimento Sem Terra (MST), que relataram fatos graves envolvendo violência policial, tortura, racismo, trabalho escravo, conflitos resultantes da luta pela terra, a situação dos povos quilombolas e indígenas, e a criminalização dos movimentos sociais.

O Estado brasileiro se queixou da falta de tempo para se preparar para a audiência (o convite havia sido feito com menos de 30 dias de antecedência), assim como do escopo excessivamente indeterminado da sessão, dois fatores que, de acordo com os representantes ali presentes, teriam contribuído para uma preparação inadequada da delegação. No entanto, em que pesem as inúmeras divergências entre sociedade civil e Estado nessa ocasião, chama a atenção de quem assiste à sessão¹ o fato do diagnóstico dos problemas relatados coincidir significativamente entre os representantes do Estado e das ONGs. Mais importante do que isso, quando interpelados pelos comissionados, o foco das denúncias dos peticionários foi dirigido às ações (ou à falta delas) do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, embora os representantes do Estado ali presentes fossem todos funcionários do Poder Executivo. Em determinados momentos, tem-se a impressão de que tanto os membros do Executivo como as ONGs estão ali apontando os mesmos problemas, em relação a um “outro” formado por instituições estatais que não estão ali representadas.

Pouco tempo depois dessa sessão, em 21 de dezembro de 2009, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou o Decreto 7.307, lançando o Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Construído a partir de inúmeras conferências com ampla participação da sociedade civil, e de um intenso processo de negociação dentro do próprio governo, o PNDH-3 propunha ações relacionadas a vários dos temas que compõem os casos contra o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), e cita diversas vezes a necessidade de cooperação com o sistema e de adequação das políticas e instituições brasileiras às normas definidas no âmbito do sistema, e às decisões de seus principais organismos, a Comissão e a Corte. Na sessão intitulada “Direito à memória e à verdade”, o texto do Decreto cita especificamente o processamento do caso “Guerrilha do Araguaia” no SIDH, como um dos argumentos que justificam o estabelecimento de mecanismos de justiça de transição no país.

O PNDH-3 foi violentamente atacado assim que se tornou público, sobretudo por setores ligados aos interesses ruralistas, à Igreja e às Forças Armadas. Suas recomendações concernentes à solução de conflitos violentos no campo, aborto e direito de casais homo-afetivos, e à justiça de transição provocaram nesses setores uma reação indignada.

Assim, por exemplo, a senadora e presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Katia Abreu (DEM-TO), considerou que “a propriedade privada, um dos 17 artigos da Primeira Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, de 1789, perderá a proteção da Justiça brasileira se persistir a versão do Decreto” (12/01/2010). Já segundo o jurista Ives Gandra da Silva Martins, inspirado por “guerrilheiros pretéritos”, o PNDH-3 estava ameaçando a estabilidade e prosperidade geradas por “uma redemocratização voltada para o futuro e não para o passado”, e buscava “derrubar tais conquistas, realimentando ódios e feridas, inclusive com a tese de que os torturadores guerrilheiros eram santos, e aqueles do governo, demônios” (22/01/2012). Em 2010, o próprio PNDH-3, e especialmente o tema do aborto, viriam a desempenhar um papel central nas eleições presidenciais de 2010, com recomendações explícitas da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para que os fiéis votassem em candidatas “pessoas comprometidas com o respeito incondicional à vida” (FSP, 13/05/2010).

Em abril de 2011, a CIDH outorgou medidas cautelares em favor dos povos indígenas da Bacia do Xingu, solicitando a paralisação das obras de construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. Na sequência, o governo da presidente Dilma Rousseff considerou a decisão da Comissão “precipitada e injustificável”, retirou a candidatura do ex-ministro de Direitos Humanos do governo Lula, Paulo Vannuchi, e decidiu suspender o desembolso anual da quota anual de 6 milhões de dólares que pagava anualmente à instituição. Na nota divulgada pelo Itamaraty, o governo lembrava o “caráter subsidiário ou complementar” dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, sugerindo que a CIDH estava extrapolando suas funções. A publicação dessa nota em um contexto no qual a legitimidade dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos vinha sendo posta em questão por alguns países latino-americanos, sobretudo aqueles membros da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), contribuiu para elevar o tom das críticas ao sistema, e em última instância para deslanchar o processo de reforma que se inicia em 2011.

Assim, em abril de 2012, Hugo Chavez defendeu a retirada da Venezuela da CIDH: “Já chega! Até quando vamos ficar com essa espada de Dâmocles? (...) A CIDH é um mecanismo que usa os Estados

Unidos contra nós. Já faz tempo que deveríamos ter saído” (Exame, 30/04/2012). Na mesma linha, em dezembro de 2012, o presidente do Equador, Rafael Correa, afirmava na reunião da Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos que a OEA estaria capturada por interesses estadunidenses, país que nem mesmo havia se submetido ao Pacto de San Jose. E finalmente, em março de 2013, o presidente boliviano Evo Morales, ameaçou se retirar da CIDH por considerar que esse órgão seria financiado pelos Estados Unidos para julgar determinados países, funcionando assim como uma espécie de “base militar” daquele país e servindo aos seus “interesses hegemônicos” (AlbaTv, 19/03/2013).

O que os episódios dessa breve introdução nos sugerem é que, contrariamente ao senso comum vigente no Brasil, a interpretação, promoção, e garantia dos direitos humanos são um tema altamente politizado e que vem adquirindo cada vez mais centralidade no debate público do país. Nesse contexto destaca-se a relevância da relação entre o Estado brasileiro e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). O objetivo desse artigo é justamente discutir essa relação, e em particular o impacto que essa história teve no desenrolar da recente “crise de legitimidade” do sistema que culminou na reforma do início de 2013. Com essa finalidade pretendemos avançar aqui, algumas ideias sobre como essa relação foi se construindo ao longo do tempo. Inicialmente, tecendo alguns breves comentários sobre a relação (ou a falta dela) entre o Brasil e o SIDH entre 1969 e 1985, e o impacto que esse período deixou na percepção do papel da Comissão no país ainda hoje; e também explorando três casos que são, a meu juízo, bastante elucidativos da maneira como essa relação foi se construindo ao longo do tempo. O caso dos Ianomâmis – por ser o caso que rompe a barreira do silêncio entre a Comissão e o país, e faz com que a Comissão passe a ser considerada como uma instância ou ator acessível a grupos que lutam por direitos humanos no Brasil; o caso Newton Coutinho Mendes, um dos muitos que resultaram da primeira visita *in loco* da CIDH no país e evidenciaram não apenas o potencial político da ação do CIDH, mas também os obstáculos institucionais que impactam a internalização das decisões do CIDH no Brasil; o caso da Guerrilha do Araguaia, que evidencia a relação ambígua do Estado brasileiro com o sistema, ora se apoiando em suas decisões para eliminar obstáculos internos às políticas de direitos humanos, ora ignorando ou levantando a “bandeira

da soberania” para evitar a adequação às medidas determinadas pelo Comissão e pela Corte, quando elas são consideradas contrárias aos interesses do Executivo. Na conclusão, discutiremos brevemente a “crise” na relação do Brasil com o SIDH desencadeada pelo episódio Belo Monte, e as implicações que ela teve sobre a discussão da reforma do sistema entre 2012 e 2013.

Esse recorte é reconhecidamente limitado, e não pretende dar conta do sentido total das relações do Brasil com o sistema, o que implicaria em um estudo mais aprofundado não apenas dos casos contenciosos, mas também dos relatórios temáticos, das visitas in loco, das medidas cautelares, e das diversas formas como se dá a interlocução entre o SIDH e o Estado brasileiro. No entanto, acredito que ele seja o suficiente para nos fornecer alguns indícios da riqueza e dos problemas envolvidos na interação entre essas duas partes.

O Sistema Interamericano como espaço de debate e negociação política

Antes de seguir adiante com essa discussão é necessário que façamos alguns esclarecimentos em relação à perspectiva de análise que orienta nossa discussão. Uma parte significativa da pesquisa contemporânea sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem como objetivo avaliar o impacto das decisões da Comissão e da Corte nos países que fazem parte de sua jurisdição, e definir os fatores ou variáveis que levam a um maior (ou menor) respeito dos Estados às recomendações da Comissão e decisões da Corte (Hillebrecht, 2013; Gonçalves, 2013). Um segundo momento da agenda de pesquisa diz respeito à transformação de médio e longo prazo nas políticas públicas de direitos humanos dos países americanos sob impacto do ativismo judiciário transnacional e das decisões da Comissão (McDowell, 2007). Existe ainda uma terceira linha de pesquisa que focaliza em que medida a agenda de atores governamentais e não-governamentais pode ser, de alguma maneira, afetada pelas ações no âmbito do sistema.

O que cada uma dessas agendas têm em comum é que elas tendem a compreender a relação entre o Estados e os organismos internacionais a partir da relação jurídico-institucional que existe entre eles. Nesse

sentido há uma separação nítida entre o espaço de atuação dos organismos internacionais e dos Estados, espaço esse que é atravessado pelas organizações não-governamentais, responsáveis pela grande maioria dos casos que chegam ao conhecimento das organizações. Do ponto da análise jurídica e dos estudos sobre *compliance*, esse pressuposto faz bastante sentido. Contudo, ao analisarmos as relações entre o Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos ao longo da história, o quadro parece um pouco mais complicado. A perspectiva da responsabilidade subsidiária ou secundária dos organismos supranacionais em relação aos direitos humanos (Alves, 2003) parece não dar conta da complexidade dos processos políticos que entrecruzam e conectam Estados e organizações. Em outras palavras, o sistema interamericano se parece menos com uma instância de cunho supranacional a qual se recorre em última instância, e muito mais como uma arena privilegiada, incorporada à dinâmica política brasileira, onde se enfrentam (e também se compõem) diferentes setores do Estado e da sociedade civil na persecução de seus interesses políticos². Ainda que, nem o Estado nem as ONGs controlem as decisões da Comissão ou da Corte, e que ambos sejam frequentemente contrariados por suas decisões, o embate no âmbito do organismo é reconhecido pelas partes interessadas como uma parte importante do processo político como um todo.

Essa dinâmica está, em grande medida, conformada pelas características do funcionamento do SIDH e das instituições políticas brasileiras. Da perspectiva do sistema interamericano há que se levar em consideração que a Comissão é um órgão político, cujos critérios para aceitação e processamento dos casos é pouco transparente. A isso se soma o fato de que a Comissão não dispõe de recursos financeiros e humanos suficientes para processar todas as demandas que chegam até ela. Nesse ambiente, a decisão sobre quais casos devam ser enviados à Comissão adquire um caráter estratégico para as organizações não-governamentais, fortalecendo o perfil político dos casos que são efetivamente levados à Comissão. Além disso, a publicidade que as ações adquirem ao longo do processo na Comissão faz com que esse espaço seja considerado não apenas pelas ONGs mas por setores do Estado, como uma espécie de “vitrine” para tornar públicas questões que não têm espaço no debate interno e para buscar construir alianças entre grupos, governamentais ou não, que querem influenciar decisões

políticas sobre direitos humanos no país. É a partir dessa perspectiva que vamos analisar a relação do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Os primeiros anos (1969-1985)

Os primeiros anos de funcionamento do mecanismo de denúncias individuais na CIDH coincidem com os anos mais duros do regime militar brasileiro. Não por acaso, de acordo com os dados disponíveis nos três primeiros relatórios da CIDH, o Brasil foi dos países que mais enviou denúncias ao órgão, sendo suplantado apenas por Cuba e outros países da América Central que enfrentavam uma conjuntura política particularmente violenta, como Honduras, El Salvador, Haiti e Guatemala.

Em 1970, o primeiro relatório da CIDH reportava 09 denúncias referentes ao Brasil (suplantado pelos casos de Honduras e El Salvador, e igual a Argentina), e 40 comunicações (só suplantado por Honduras). No entanto, a parte substantiva de recomendações do Relatório só se refere à Cuba, Haiti, Honduras e El Salvador, e o texto menciona o terrorismo como a principal ameaça aos direitos humanos nas Américas:

“La forma más ostensible de dicha violencia tiene como expresión el terrorismo, delincuencia masiva que tiende a instaurar un clima de inseguridad y angustia, con el pretexto de conquistar más altos niveles de justicia social en favor de las clases menos favorecidas”.

Em 1971, 26 denúncias sobre o Brasil foram apresentadas e 4 foram aceitas. Em 1972, 11 foram apresentadas, e 3 foram aceitas. O relatório referente à 1971 se estende sobre 5 comunicações que dizem respeito ao Brasil. Uma delas foi considerada inadmissível (1678); as outras 4 diziam respeito a casos de prisão arbitrária, tortura e morte (1683, 1684, 1697, 1700). Em cada uma delas o Comissário Durchee Abranches, do Brasil, colocou objeções formais ao andamento dos processos. A Comissão solicitou visita *in loco* em pelo menos dois dos casos, e teve o pedido negado nas duas ocasiões. Em todas elas o governo brasileiro atribuiu as denúncias a um complô e acusou as supostas vítimas de subversão e conexões com o comunismo global.

Em 1972, o Relatório da CIDH cita novas comunicações sobre o Brasil, e fala no trâmite das anteriores, mas não se estende sobre nenhum país, só sobre a Argentina. Em 1973 o Relatório considera o Brasil culpado por graves violações de direitos humanos no caso Olavo Hansen (1683), com voto contrário do representante brasileiro. O Brasil se recusou a cumprir as decisões e a indenizar a família da vítima. Ainda em 1973 dois casos foram considerados inadmissíveis, um relativo à prisão de dirigentes sindicais no Maranhão, e um relativo ao presídio Tiradentes (1740, 1746). Em 1974, mais 4 casos referentes à prisões arbitrárias, torturas, condições carcerárias são denunciados. Sem colaboração do país, os casos são arquivados. Em 1975, um caso envolvendo um dos fundadores da Comissão Pastoral da Terra (CPT), D. Pedro Casaldáliga, é adiado. Depois disso, se passam 10 anos até que o Brasil seja novamente citado em um relatório da CIDH, uma única vez; e depois disso, mais 12 anos até que novos casos venham à tona. Ao longo de todos esses anos, enquanto barbaridades estavam sendo cometidas no país, os relatórios da CIDH reportavam somente comunicações dos governos sobre os progressos na área de direitos humanos, especialmente no âmbito dos direitos econômicos e sociais.

É difícil afirmar com segurança qual a razão desse padrão de comportamento da CIDH. A Comissão tinha, como tem até hoje, limites orçamentários e de recursos humanos para lidar com todas as denúncias que recebia. Além disso, nesse momento em particular, a CIDH ainda não tinha desenvolvido nem mesmo a expertise que lhe permite ser um ator importante na região nos dias de hoje. Contudo, dois fatores nos levam a destacar a singularidade da relação da CIDH com o Brasil: ao longo desse mesmo período a Comissão não se absteve de emitir declarações e aceitar casos de Argentina e Chile, países que enfrentavam situações muito parecidas com a do Brasil, o que nos leva a crer que a pressão da diplomacia brasileira, e os interesses norte-americanos em tempos de Guerra Fria tiveram algo a ver com a ausência do Brasil nos relatórios da Comissão.

O fato da CIDH não ter tido um papel relevante na transição brasileira da ditadura para a democracia certamente pesou no fato de que até 1992, comparativamente a outros países da região, o SIDH tenha sido pouco acionado pelos ativistas de direitos humanos no Brasil. Não por acaso, em 1985, a primeira vez que o Brasil se tornou foco da atenção

da CIDH desde 1975, não teve a ver principalmente com as violações típicas dos regimes autoritários sul-americanos (tortura, desaparecimento, prisões arbitrárias, assassinato), mas ocorreu em função de uma denúncia envolvendo a situação dos índios ianomâmis, estabelecidos entre o estado do Amazonas e o então território de Roraima (7615), envolvendo internamente a questões relacionadas à posse da terra, e externamente o crescente interesse pelas questões ambientais e pela Amazônia em particular. Essa denúncia mobilizava outra rede de ativistas, não aqueles relacionados às violações de direitos humanos cometidas pelo regime autoritário.

O caso ianomâmi e a incipiente internacionalização na defesa dos direitos humanos

Os ianomâmis são um povo indígena que vivia em relativo isolamento até a década de 1970, quando seu território passou a ser espaço de construção de estradas, mineração, criação de gado e projetos de colonização levados a cabo por empresas, governo federal e estadual, atraindo agricultores e garimpeiros dentro do projeto de desenvolvimento da região amazônica concebido pelos governos militares.

Em 1979, a recém-criada Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY) conseguiu o apoio do presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai) para um projeto de demarcação de suas terras. No entanto, pouco tempo depois o presidente da Funai foi demitido e nesse mesmo ano uma denúncia contra o Brasil foi apresentada ao CIDH. Entre os peticionários estavam Tim Coulter, diretor da *Indian Law Resource Center*; Edward J. Léman, diretor-executivo da *American Anthropological Association*; Barbara Bentley, diretora da *Survival International*; Shelton H. Davis, diretor da *Anthropology Resource Center* e Groge Krumbhaar, presidente da *North-American Survival International*.

A decisão final do órgão sobre o assunto veio somente em 1985, dois meses antes da posse do primeiro presidente civil brasileiro após vinte anos de ditadura, reconhecendo que houve no caso em questão, violações dos direitos à vida, à liberdade, à segurança pessoal, ao direito de mobilidade e à residência e à saúde, resultados da ação ou omissão do governo brasileiro. O órgão, no entanto, não produziu uma condenação, ressaltando os esforços feitos por parte do governo brasileiro

para remediar a situação e recomendando, entre outras coisas, que o governo agilizasse a demarcação das terras indígenas, de acordo com suas próprias leis (Davis, 1989).

É interessante notar que a decisão da OEA praticamente não repercutiu na imprensa nacional, embora a pressão internacional tenha continuado bastante forte. Nas poucas vezes em que a articulação internacional da campanha pelos direitos dos ianomâmis era mencionada, estava inserida no bojo das teorias conspiratórias sobre a tentativa de internacionalização da Amazônia a partir da infiltração de missionários e ativistas. Esse debate revelou-se central na elaboração dos direitos indígenas na Assembleia Constituinte de 1988, opondo, de um lado, organizações de defesa dos direitos indígenas, e de outro, os militares, a burocracia da FUNAI, as elites estaduais e as indústrias de mineração. O Comitê Missionário Indigenista (CIMI), em particular, foi objeto de uma campanha do jornal *O Estado de São Paulo* em 1987, que o denunciou como o centro de uma conspiração internacional contra o Brasil, que levou até mesmo a instalação de uma CPI na Câmara dos Deputados.

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, o jornal *The New York Times* publicou uma série de reportagens sobre a situação dos ianomâmis no Brasil, bastante críticas em relação à posição do governo brasileiro. Jornais como *O Estado de São Paulo*, *O Globo* e a *Folha de São Paulo* repercutiam declarações de dirigentes políticos dos Estados Unidos, Europa e organismos internacionais em favor da causa indígena, e em particular da situação dos ianomâmis. A campanha marcou uma mudança de posição do governo brasileiro em relação ao criticismo dos grupos transnacionais de direitos humanos e meio ambiente. O presidente Fernando Collor, recém-eleito, e tendo feito da “entrada do país para o clube dos países desenvolvidos” uma promessa de campanha, foi constrangido a se comprometer com a demarcação das áreas dos ianomâmis ainda antes de tomar posse. Além disso, a eminência da realização da Conferência da ONU prevista para 1992, quando o Brasil receberia delegações do mundo inteiro para discutir uma Convenção Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento também contribuiu para a resolução de um problema que se arrastava por décadas.

Segundo reportagem da jornalista Edna Dantas na *Folha de São Paulo* em 29 de junho de 1991, documento de circulação interna do gover-

no brasileiro a respeito da preparação para o evento mencionava no sub-item “ações imediatas” que “pela sua repercussão internacional”, algumas medidas deveriam ter prioridade, dentre elas que a demarcação das terras dos povos Ianomâmi e Guarani-Cayowá, que deveria ser homologada antes da Rio 92.

Finalmente, o território ianomâmi foi demarcado em 1991, embora a proteção do Estado ao território continue sendo falha, e recorrentes episódios de agressão e violações aos direitos humanos aos índios continuem a ter lugar e a alimentar críticas internacionais e denúncias junto a CIDH. Vale ainda lembrar que, ao longo do mesmo período em que se negociava a demarcação das terras, se realizavam no Congresso Nacional as audiências da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a “Internacionalização da Amazônia”, na qual desfilavam personalidades ligadas ao setor agrário e às Forças Armadas, discorrendo sobre os riscos das campanhas internacionais para a soberania brasileira.

O episódio com os ianomâmis, no qual a atuação da CIDH foi fundamental, chamou a atenção das organizações não-governamentais para o potencial do sistema, e alimentou o ainda incipiente processo de internacionalização das organizações brasileira. No início da década de 1990, a CIDH foi mobilizada também em função de outros casos de grande repercussão, como o Massacre do Carandiru, quando a polícia militar do Estado de São Paulo invadiu uma prisão rebelada e executou 111 presos. Some-se a isso também a ampla repercussão internacional da situação dos menores de rua no Brasil, que pode ser atestada pelas comunicações enviadas de diversas Embaixadas do Brasil, sobretudo na Europa, e pela cobertura da imprensa internacional. Nesse contexto, o Estado brasileiro passou a investir em um engajamento mais positivo com os sistemas internacional e regional de direitos humanos, como parte de uma estratégia para modificar a imagem ou reputação do país no mundo, numa espécie de investimento em *soft power*, que foi complementado por um investimento maior no multilateralismo também nas áreas de meio-ambiente e desarmamento.

Esse investimento se deu através de um conjunto de ações: do reconhecimento público em fóruns internacionais dos problemas do país na área de promoção e garantia dos direitos humanos; através da ratificação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos³; da abertura do país a uma política de verificação de organizações internacionais como

a Organização das Nações Unidas (ONU), e a Organização dos Estados Americanos (OEA); e também do engajamento ativo na negociação da Convenção de Direitos Humanos, em 1993, em Viena, e a partir daí, de uma maior institucionalização de políticas de direitos humanos no nível federal com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a elaboração de Planos Nacionais de Direitos Humanos.

Em 25 de setembro de 1992, finalmente o país ratifica a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Ainda levariam anos para que a competência da Corte Interamericana fosse reconhecida, o que acabou acontecendo em dezembro de 1998.

Newton Coutinho Mendes e outros: as ações e decisões do SIDH se integram ao panorama político brasileiro

A primeira citação do Brasil em um relatório da CIDH em muitos anos aconteceu em 1997, em função da declaração de admissibilidade de denúncia recebida em 1994, apresentado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), CEJIL e pela *Human Rights Watch*, relacionando assassinatos, ameaças, sequestros e outras violações de direitos humanos no contexto de conflitos pela posse de terra em Xinguara e Rio Maria, no sul do estado do Pará. A acusação mencionava ainda a formação de um esquadrão da morte e a existência de uma lista de pessoas marcadas para morrer, entre elas muitos padres, religiosos, sindicalistas e defensores dos direitos humanos.

A evidência da ineficácia e ou inexistência de mecanismos domésticos para resolver as violações de direitos humanos foi oferecida pelos petionários que argumentaram perante a CIDH que:

“en la mayoría de los 190 homicidios de trabajadores rurales que ocurrieron de 1980 a la fecha de la denuncia, no se efectuó una investigación policial. Además, señala la facilidad con que los sospechosos huyen de la cárcel, la complicidad de las autoridades policiales con el crimen de la región y que son fácilmente sobornables; la permanencia de los pocos responsables condenados en absoluta libertad, el temor que infunde el poder de los grandes hacendados y sus continuas amenazas, todo ello, obstruye la justicia y torna ineficaces los recursos de la jurisdicción interna”. (CIDH, 1997)

A gravidade da situação na região foi suficiente para incluí-la no roteiro da primeira visita *in loco* que a CIDH organizou no Brasil, em 1995⁴. Nessa ocasião, os delegados tiveram a oportunidade de colher depoimentos de autoridades públicas, líderes rurais e ativistas de direitos humanos na região de Xinguara e Rio Maria, comprovando a existência de grupos organizados, a conivência do Estado e a situação de terror em que vivia a população. Em relatório sobre o Brasil divulgado em 1997, a situação do local merece destaque. Além disso, outras denúncias semelhantes foram oferecidas a CIDH. De fato, entre 1997 e 2009, do total de 42 denúncias consideradas admissíveis de acordo com os relatórios anuais da CIDH, dezesseis estavam diretamente relacionadas à questão da terra e à violência no campo (Reis, 2011), e muitas delas tiveram lugar nessa região: assassinatos de líderes sindicais rurais, assassinatos em evacuação de terras, grampos nos telefones de lideranças rurais, grilagem, invasão de terras indígenas, desrespeito a terras quilombolas⁵.

A Comissão considerou o Brasil responsável pelos assassinatos, pelas ameaças e pela não investigação dos casos agrupados no processo 11.045 e recomendou, em 24 de fevereiro de 1999, que os crimes fossem investigados e julgados, e que os atingidos pela ineficácia do Estado brasileiro fossem indenizados. O comportamento do Estado brasileiro ao longo do processo, e a natureza das explicações fornecidas por ele destacam muitos dos elementos que estiveram presentes na audiência citada no início desse artigo, em especial a relação tensa entre o Executivo federal, o Judiciário, a polícia, e os Executivos estaduais.

A primeira vista, pode parecer estranho dar destaque a um caso onde o impacto da ação da CIDH foi muito reduzido. Geralmente, quando se trabalha a relação Brasil e SIDH, tendemos a dar destaque a casos mais bem-sucedidos, como o caso Maria da Penha (violência contra a mulher), ou então com maior cobertura midiática, como o Massacre de Eldorado dos Carajás. No entanto, é justamente a dificuldade de perceber modificações no comportamento de atores-chaves na configuração do problema o que torna esse caso tão interessante. O padre Ricardo Resende, um dos beneficiados com medidas cautelares emitidas pela Comissão e citado como um dos ameaçados de morte da lista de Xinguara na denúncia 11.045 tem uma visão muito crítica do papel da OEA no desenrolar dos acontecimentos. Segundo ele, havia muita expectativa no sul do Pará em função da visita da Comissão em 1995 e

da condenação do estado brasileiro em 1998, mas pouca coisa mudou no padrão de violações de direitos humanos na região desde então. Isso tudo, mesmo reconhecendo que a visibilidade trazida pelo ativismo transnacional e pelo envolvimento de organismos internacionais é a única coisa que impede que os casos existentes sejam completamente ignorados pelo poder público. Em entrevista ao site *Ensaio Aberto* ao responder uma pergunta sobre o assassinato do líder do sindicato dos trabalhadores rurais de Rio Maria, Expedito Ribeiro de Souza, em 1992, Ricardo Rezende explica:

“Em fevereiro, Expedito foi morto. Era conhecido internacionalmente e a imprensa brasileira não prestava atenção para ele. Ao saber do assassinato, a imprensa estrangeira imediatamente correu para Rio Maria – “The New York Times”, “Newsweek”, “Le Monde Diplomatique”. Só então a imprensa brasileira acordou. Havia o precedente do Chico Mendes! O “Jornal do Brasil” por isso deu um mês de matéria sobre o Expedito. Foi um susto para o governo brasileiro.

(...)

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil na época, doutor Marcelo Lavener, falou no plenário da ONU, em Genebra, no ano seguinte eu fui, outro momento foi o Frigo, advogado da CPT do Paraná. Fomos através de convites da Federação Internacional dos Direitos Humanos que tem sede em Paris. Na OEA alguns de nós estivemos, a convite da Human Rights Watch, do Centro de Juristas Internacional, da Anistia e do Comitê Rio Maria dos Estados Unidos. O conjunto de pressões jurídicas, nacional e internacional, as pressões da sociedade civil, tudo isso possibilitou que alguns fazendeiros e pistoleiros fossem condenados pelas mortes de posseiros e por utilizarem trabalho escravo”.

Nas decisões de mérito publicadas ao longo desse período, assim como no acordo amigável referente a denúncias de trabalho escravo, o órgão reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro em inúmeras violações, recomendou ao Brasil investimentos na investigação, punição e indenização das vítimas e suas famílias, além de ressaltar a importância da busca de mecanismos pacíficos de solução para o problema de terra (um dos pontos mais atacados dentre as propostas do PNDH-3) e de medidas visando uma maior eficiência na atuação das forças policiais

e do Judiciário. Contudo, a violência continua sendo endêmica nessas regiões. Talvez porque o principal problema aqui continue muito aquém das possibilidades de atuação do SIDH, o que não impede que os grupos ligados aos trabalhadores rurais continuem valorizando o acesso às suas instâncias. Assim João Paulo Chavez, representante do MST na audiência sobre direitos humanos no Brasil realizada pela CIDH em 2009 utilizou seu tempo de exposição para destacar que:

“a causa central da violência no campo, e por isso que é importante do Estado brasileiro estar aqui, é a não-realização da reforma agrária. Por mais que haja um esforço do Executivo, mas no conjunto do Estado brasileiro, por parte do Judiciário, por parte do próprio Parlamento tem dificuldade a realização de uma reforma que possa conter e diminuir o conflito no campo. Nós não podemos policiar e nem trabalhar a questão da luta pela terra como caso de polícia ou como questão do Judiciário, tem que ser tratado como uma questão política e realizar uma reforma agrária.”

Para O MST, o papel do SIDH no debate político interno, mesmo com todas as dificuldades de implementação das medidas recomendadas pela Comissão e exigidas pela Corte, está bastante claro. Reproduzo aqui trecho da entrevista de Claudio de Oliveira, membro da Secretaria Regional do MST do Paraná, disponível no artigo de Deisy Ventura e Raísa Ortiz Cetra:

“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”.

O uso das instâncias internacionais para levar adiante o “debate que a gente precisa fazer na sociedade” está claro para os movimentos so-

ciais, assim como está claro para setores do governo que, para o bem ou para o mal, passaram a estar cada vez mais sensíveis às discussões e decisões no âmbito do SIDH. Isso vai nos ajudar a entender tanto o tratamento que o Estado brasileiro deu ao caso da Guerrilha do Araguaia, quanto a crise desencadeada pelas medidas cautelares da Comissão Interamericana beneficiando os povos indígenas do Xingu por ocasião da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte.

Passados quase 20 anos da apresentação da denúncia o padrão de violações de direitos humanos da região sul do estado do Pará segue praticamente inalterado. De um lado isso nos mostra os limites do impacto das decisões do SIDH em um contexto marcado por ausência ou abstenção do governo federal, interesses de governos locais associados a grupos econômicos e Judiciário conservador. Chama a atenção, no entanto, que os diferentes grupos da sociedade civil continuam a se dirigir ao sistema, que ele continue a ser valorizado como um espaço privilegiado para tornar visíveis violações que ocorrem fora dos olhos do grande público, e que as decisões no âmbito do SIDH continuem a ser utilizadas para constranger o Estado brasileiro internamente. Também chama a atenção que o Estado brasileiro continue ignorando essa mobilização.

Caso Guerrilha do Araguaia: justiça transicional e resistência do Poder Judicial brasileiro

A guerrilha do Araguaia teve lugar entre meados da década de 1960 e 1974, quando o Exército extermina os últimos remanescentes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que buscavam estabelecer um foco de luta armada contra o regime ditatorial brasileiro a partir de uma zona rural, nos moldes do que havia sido feito na Revolução Cubana.

Depois de anos tentando sem sucesso que o Estado brasileiro se responsabilizasse e respondesse pela tortura, morte e desaparecimento de dezenas de militantes e de camponeses; os familiares dos mortos e desaparecidos recorreram ao CEJIL e ao *Human Rights Watch/Americas* para apresentar o caso ao CIDH no dia 7 de agosto de 1995⁶.

Em resposta à solicitação da CIDH, o Estado brasileiro argumentou que já havia reconhecido a responsabilidade civil e administrativa dos agentes federais nos fatos em questão, e que já havia implementado, através da lei 9.140/1995, uma Comissão Especial sobre Mortos e

Desaparecidos Políticos encarregada de propor indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos, vítimas do Estado brasileiro durante a ditadura militar.

A argumentação do governo foi rebatida pelos peticionários e considerada insuficiente pela CIDH, que em 2001 admite a denúncia. Depois de um longo trâmite, no Relatório de 2008, a Comissão faz uma série de recomendações ao governo brasileiro, dentre as quais se destacam: “ adotar todas as medidas que sejam necessárias, a fim de garantir que a Lei Nº 6.683/79 (Lei de Anistia) não continue representando um obstáculo para a persecução pena de graves violações de direitos humanos que constituam crimes contra a humanidade”; investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos no contexto da Guerrilha do Araguaia; divulgar documentos sobre o período; fazer um esforço para encontrar os restos mortais das vítimas; criar um programa de educação em direitos humanos para as Forças Armadas. Diante da insuficiência da resposta brasileira, a Comissão envia o caso à Corte em março de 2009. Nela a Comissão observa que:

“o presente caso representa uma oportunidade importante para consolidar a jurisprudência interamericana sobre as leis de anistia em relação aos desaparecimentos forçados e a execução extrajudicial, e a resultante obrigação dos Estados de fazer a sociedade conhecer a verdade, e investigar, processar e sancionar as graves violações de direitos humanos. Além disso, a CIDH considera relevante ressaltar o valor histórico do presente caso, que é o único perante o Sistema Interamericano referente à ditadura militar do Brasil, e que possibilita à Corte afirmar a incompatibilidade da lei de anistia brasileira com a Convenção, no que se refere a graves violações de direitos humanos, assim como a incompatibilidade das leis de sigilo de documentos com a Convenção Americana, a fim de reparar as vítimas e promover a consolidação do estado democrático de direito no Brasil, garantindo o direito à verdade de toda a sociedade brasileira sobre fatos tão graves”.

O envio do caso a Corte teve reflexos no Brasil mesmo antes da promulgação de sua sentença. Premido pela eminência de uma decisão da Corte Interamericana, o Supremo Tribunal Federal brasileiro em 29 de abril de 2010, decidiu contra ação apresentada pela Organização dos Advogados do Brasil (OAB)⁷, e pela manutenção da Lei da Anistia.

Além disso,

“Duas semanas após o julgamento da ADPF no STF e às vésperas do início do julgamento do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a imprensa noticiava o envio ao Congresso Nacional pelo presidente Lula do projeto de lei que definia a criação da Comissão Nacional da Verdade, um dos pontos polêmicos do Plano Nacional de Direitos Humanos que estava em discussão desde o ano anterior. A Comissão tem, pelo projeto de lei, o objetivo da comissão de “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 1946 a 1988” (Ventura e Otriz, 2012).

Em 10 de dezembro de 2010 é promulgada a sentença que condena o país. Nela, se argumenta que mesmo com o reconhecimento do Estado dos desaparecimentos ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia, os órgãos criados pelo próprio governo para investigar o assunto têm dificuldade para esclarecer o tema; que as Forças Armadas seguem se recusando a discutir o assunto, e que essa situação é insustentável para as vítimas e seus familiares.

A Corte retoma alguns pontos do caso apresentado pela Comissão e determina que o Estado adote medidas simbólicas, promova indenizações, invista na localização dos corpos dos desaparecidos, e em seu aspecto mais controverso, afirma que a lei de Anistia brasileira está em desacordo com os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro e que:

“as autoridades brasileiras, especialmente as autoridades judiciais, têm o dever de não aplicar a anistia, a prescrição, ou qualquer norma excludente de punibilidade às graves violações de direitos humanos que constituam crimes contra a humanidade – como os desaparecimentos forçados do presente caso – visto que tais crimes são insuscetíveis de anistia e imprescritíveis, independentemente da data em que tenham sido perpetrados”.

É interessante notar que a explanação de motivos da sentença da Corte está permeada de argumentos fornecidos por organismos ligados ao Estado brasileiro, não apenas a já citada CEMDP, mas também a Comissão Interministerial criada para investigar os desaparecimentos ocorrido no Araguaia.

A decisão da Corte continuou a alimentar o debate sobre justiça de transição no Brasil, fornecendo munição para grupos dentro e fora do governo na disputa em torno da Lei de Anistia. No dia 17 de dezembro, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou em cerimônia de troca de comando do Corpo de Fuzileiros Navais que as decisões da Corte eram “absolutamente ineficazes”. Ainda segundo ele:

“Nós não temos no nosso sistema legal, algo que se sobreponha ao Supremo Tribunal Federal. Inclusive o Poder Executivo, não pode tomar nenhuma providência, porque essa matéria é exclusiva de um poder autônomo, que é o STF. Em termos internos, a decisão é completamente anódina” (Souza, 17/12/2010).

Cezar Peluso, então presidente do STF, declarou que “nosso compromisso é observar a convenção, mas sem menosprezo à Carta da República, que é a Constituição Federal”. Ele ainda afirmou que a decisão da Corte tem eficácia apenas política e que “não tem concreitude como título judicial. Na prática, o efeito será nenhum, é apenas uma sinalização” (Agência Brasil, 15/12/2010).

Em 2012, familiares dos desaparecidos e algumas organizações voltaram a acionar a Corte, insatisfeitos com a condução que o Estado brasileiro tem dado ao caso e com os poucos resultados obtidos até o momento. Vale notar, no entanto, que apesar das resistências às decisões da Corte, o Brasil apoiou em 2012 a candidatura de Roberto Caldas, que havia atuado como juiz *ad hoc* da Corte Interamericana no caso Guerrilha do Araguaia, e que declarou em entrevista que “A decisão se aplica a todos os casos de tortura, desaparecimento forçado e execução sumária ocorridos na ditadura. É uma sentença histórica, que estabelece que nenhum crime contra os direitos humanos pode ficar impune com base na Lei da Anistia.” (Folha de S. Paulo, 16/12/2010). Além disso, o governo indicou como novo membro do STF o advogado constitucionalista Luis Roberto Barroso, que quase imediatamente após a sua nomeação deu declarações apoiando uma nova discussão sobre a lei da Anistia no âmbito do STF.

Em suma a indícios que o apoio à manutenção da lei da Anistia ou a sua rejeição conformam dois campos políticos que atravessam Estado e sociedade civil. Há indícios suficientes aqui para afirmar que a disputa em torno dos mecanismos de justiça de transição no país está longe

de ter terminado, que os pronunciamentos e decisões dos organismos do SIDH seguirão sendo importantes para o desenrolar desse processo.

Conclusão: A crise de Belo Monte e a Reforma de 2011-2013

Como vimos, desde o início da década de 1990, o relacionamento do Brasil com o sistema interamericano tem se pautado por uma colaboração seletiva, que depende uma série de fatores, dentre eles podemos destacar a densidade da mobilização da sociedade civil, a visibilidade internacional dos casos discutidos e a arquitetura das coalizões de interesses que articulam diferentes setores do Estado e da sociedade civil. Além disso, o impacto das decisões da Comissão e Corte é consideravelmente diferente dentro dos diferentes poderes que compõem o Estado brasileiro. O Judiciário é particularmente relutante em seguir padrões e recomendações externas, enquanto o Executivo parece ser mais sensível às pressões externas. Em outras palavras, em relação às recomendações do CIDH, é mais comum observar transformações no comportamento do Executivo do que nos procedimentos e decisões do Judiciário, o que significa na prática que o cumprimento das determinações envolvendo os artigos 8 (direito a julgamento justo) e 25 (direito à proteção judicial) são mais difícil de obter.

Os interesses de política externa desempenham um papel importante nas decisões do Executivo a respeito de direitos humanos, enquanto o Judiciário é muito mais resistente à interferência externa. Contudo essa não é a única divisão que nos interessa. As diferenças e divergências dentro do Executivo, e o grau de permeabilidade do Legislativo a pressões sociais e políticas também são muito importantes para compreender a *compliance* seletiva do Brasil às recomendações do CIDH. Gostaria de lembrar também que a Secretaria de Direitos Humanos, dentro da estrutura do Estado é com muita frequência uma voz isolada tentando sensibilizar o “núcleo duro” dos ministérios sobre a importância da sua agenda, a julgar pelos depoimentos de José Gregori e Paulo Vannuchi, ambos ex-secretários de Direitos Humanos do governo federal (Reis, 2010).

Em que pese a *compliance* seletiva do Estado, sobretudo ao longo dos anos mais recentes parece estar se tornando cada vez mais nítido para atores políticos e sociais domésticos que as decisões no âmbito do sistema impactam sensivelmente o debate político no interior do Brasil. Essa constatação talvez nos ajude a entender a reação extremada do Brasil às medidas adotadas pela Comissão em 2011. A reação do governo, totalmente desproporcional à capacidade de *enforcement* das decisões da CIDH está relacionada ao fato da decisão ter tocado no que era considerado uma obra estratégica do governo recém-empossado. Em inúmeras outras decisões da CIDH o governo ignorou ou cumpriu fragilmente as decisões do organismo, sem fazer grande alarde. Por razões políticas, no caso de Belo Monte isso foi considerado impossível. Em termos internacionais, porque com uma agenda de grandes obras com impacto ambiental e social considerável pela frente, o governo não queria correr o risco de ver se fortalecer um movimento transnacional de dimensão como aconteceu no passado, com o caso ianomâmi na década de 1980, o que poderia atrasar o calendário de implementação do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), considerado estratégico para a política neo-desenvolvimentista do governo Dilma Roussef.

Some-se a isso o fato de que internamente, a política neo-desenvolvimentista fomentar uma arquitetura de coalizões que torna o governo cada vez mais próximo, para não dizer dependente, da colaboração da bancada ligada aos interesses ruralistas no Congresso Nacional. A importância da exportação de commodities, o investimento no desenvolvimento de biocombustíveis, entre outras políticas do atual governo, tornam cada vez mais íntima sua relação com o capital ligado à agricultura, extrativismo e pecuária, contribuindo para deixar em situação ainda mais vulnerável a grupos que são historicamente prejudicados pelas políticas centralizadas de desenvolvimento do governo federal, como povos indígenas, e os trabalhadores rurais.

Vale ainda destacar a proximidade da atuação do Ministério de Relações Exteriores com os interesses de algumas das principais empresas transnacionais brasileiras, envolvidas na área de construção, extração, agricultura, biocombustíveis. A projeção de poder do Brasil no cenário internacional nos últimos anos foi em grande medida a projeção dos interesses comerciais e produtivos brasileiros pelo mundo afora.

Independentemente do mérito da decisão do CIDH, a reação brasileira, embora exacerbada, não foi de maneira alguma irracional, pois orientou-se pelas diretrizes principais da política econômica e externa do país, e por uma avaliação acertada sobre o potencial de importância dessa decisão. O que é grave nesse contexto é perceber o impacto que essa decisão teve para o fortalecimento das instituições de direitos humanos e em última instância para pessoas e grupos vulneráveis em toda a América, que são em última instância, as pessoas a quem essas instituições deveriam servir.

A enérgica reação do governo brasileiro, fez com que até mesmo o secretário-geral da OEA pressionasse por uma mudança de posição órgão em relação a Belo Monte, o que eventualmente acabou acontecendo, com a mudança no texto da Medida Cautelar, na qual, entre outras coisas a CIDH afirma ter decidido 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”

O *imbroglio* Belo Monte alimentou a insatisfação dos países como Venezuela, Equador e Bolívia, que iniciaram um movimento pela reforma do sistema, que se consolidou na aprovação na 41 Assembleia Geral da OEA na criação do “Grupo de trabalho especial de reflexão sobre o funcionamento da CIDH para o fortalecimento do SIDH”. A respeito da posição do Brasil em relação ao tema, Ventura e Ortiz (2012) sustentam que:

“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”.

A ambigüidade da posição brasileira somada à posição em relação a Belo Monte gerou a expectativa que o Brasil teria um papel bastante negativo nas discussões sobre a reforma. Contribuiu para isso o fato de setores dentro do governo ou próximos a ele que eram tradicionalmente mais favoráveis a uma aproximação com o SIDH terem se sentido traídos com as medidas cautelares a respeito de Belo Monte, que segundo eles fragilizava a aceitação das decisões da Corte referentes à Justiça de Transição. Assim, em texto publicado em 2013 na Revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, o Ministro de Direitos Humanos do governo Lula, Paulo Vanucchi, e Cristina Timponi, assessora internacional da presidência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tenham declarado que:

“En abril de 2011, el anuncio repentino de la resolución de la cidh de que se paralizaran inmediatamente las obras de la hidroeléctrica del río Xingu representó un verdadero tiro en el pecho para esa ala interna comprometida con la agenda de los derechos humanos. Los sectores adversarios corrieron a la prensa argumentando que ese tipo de decisiones irresponsables no podían ser acatadas en ningún caso, porque agredían la soberanía nacional. En resumen: sea por apresurarse, sea por la falta de una mejor asesoría, sea por insensibilidad frente al contexto político interno de cada país o incluso por alguna especie de ultraactivismo temático de la responsable esta- dounidense que entonces presidía la cidh, el hecho es que la decisión echó por tierra años de empeño de las autoridades públicas brasileñas alineadas con el esfuerzo de fortalecimiento del sidh y de internalización plena de toda su normatividad y jurisprudencia. Se abrió así un gigantesca brecha para que el segmento conservador, debilitado por el anuncio 4 meses antes de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la Guerrilla de Araguaia —que incluye una clara resolución de que la Amnistía de 1979 no siga representando un obstáculo a la investigación plena de aquel episodio— se aprovechara del error de la cidh para atacar vivamente el acierto de ésta y de la Corte en el episodio referente a la dictadura”.

No entanto, apesar do começo pedregoso, segundo nota divulgada pela ONG Conectas, atuando “em favor da autonomia da CIDH e sua independência”, o que “contrasta com declarações dúbias feitas no início do processo e com gestos concretos de desprestígio ao sistema, como as declarações feitas depois das medidas cautelares no caso da Hidroelétrica de Belo Monte”. Na mesma nota, divulgada por ocasião da aprovação da reforma da CIDH pela Assembleia da OEA, a Conectas considera que:

“Depois de quase 2 anos de debates em diferentes âmbitos da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma reunião de mais de 12 horas pôs fim ao último processo de “fortalecimento” do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, na sexta passada, em Washington. O resultado pode ser comparado a um empate com gols: se por um lado as maiores ameaças de enfraquecimento do sistema foram contidas, por outro, não houve grandes avanços em carências estruturais, como a ampliação do aporte financeiro dos Estados, que esperavam há anos por respostas concretas” (Conectas, 26/03/2013).

Além do papel que desempenhou no debate sobre a reforma, o Brasil também reapresentou a candidatura (nesse momento já bem-sucedida) do ex-ministro Paulo Vannuchi a um posto dentro da Comissão de Direitos Humanos do sistema interamericano; além do citado apoio ao advogado Roberto Caldas na eleição para Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A mudança na posição brasileira ainda precisa ser melhor estudada, mas algumas hipóteses podem ser sugeridas aqui. De um lado, houve uma pressão forte e articulada de ongs nacionais e transnacionais de direitos humanos. Além disso, articulou-se um grupo de países que defendiam uma reforma mais moderada do sistema, a partir de um conjunto de medidas propostos pelo próprio SIDH (em resposta às preocupações dos grupos de países da ALBA, mas em oposição às medidas radicais propostas por eles). Por fim, essa mudança em relação à reação imediata às medidas cautelares emitidas no caso Belo Monte, pode parecer estranha a primeira vista, mas de fato é um reflexo não apenas da heterogeneidade do Estado brasileiro, para usar expressão emprestada de Cecília McDowell (2007), e da heterogeneidade de posições dentro do governo brasileiro a respeito da legitimidade do SIDH; mas também da complexidade da relação entre o Estado brasileiro, grupos políticos,

sociais e econômicos internos, ONGs transnacionais e organizações internacionais, atravessados por alianças com arquiteturas diferentes em função dos temas abordados.

NOTAS

1. Disponível na homepage da organização - <http://www.cidh.org/audiencias/137/33.mp3>.
2. Em alguma medida, podemos dizer que o espaço da Comissão e da Corte são também espaços moldados por interesses políticos que unem e que afastam os países membros da OEA, embora esse não seja o foco desse artigo.
3. Entre 1992 e 1996 foram ratificados os seguintes Tratados: 1) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; 2) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; 3) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; 4) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; 5) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; e finalmente 6) o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996. (Piovesan, 2006).
4. Depois disso, a CIDH organizou mais uma visita ao Brasil em julho de 2010.
5. De acordo com Deisy Ventura e Raísa Ortiz: “Entre 1999 e 2011, 643 petições referentes ao Brasil foram recebidas pela CmIDH, das quais 93 foram encaminhadas ao governo brasileiro. Já a Corte, desde 1998, adotou “medidas provisórias” em quatro casos relativos ao Brasil, a quem endereçou igualmente quatro sentenças condenatórias definitivas”.
6. Posteriormente a petição recebeu a adesão do grupo *Tortura Nunca Mais* (RJ) e da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos do Instituto de Estudos da Violência do Estado, e também

da senhora Ângela Harkavy, parente de alguns dos desaparecidos.

7. “Em outubro de 2008, a OAB propôs uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para que o STF realizasse “uma interpretação conforme a Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar”. Para a OAB, a Constituição Federal de 1988 não recepciona a interpretação vigente deste dispositivo, pois em seu artigo 5º XLIII, o crime de tortura é insuscetível de anistia (Ventura, 2010: 3). Não se trata de um crime político, portanto, mas de um crime comum e de lesa-humanidade, conforme apontado por nota da OAB após o julgamento do caso.” (Freitas, 2013, 12).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, José Augusto Lindgren (2003). *Os direitos humanos como tema global*, Ed. Perspectiva, São Paulo.
- Davis, S. H. (1989). *Land rights and indigenous people: the role of Inter-American Commission on Human Rights*, New York, Cultural Survival.
- Gonçalves, Tamara Amoroso (2013). *Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Uma análise dos casos admitidos entre 1970 e 2008*, Ed. Saraiva. São Paulo.
- Hillbrecht, Courtney (2013). *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance*, Cambridge University Press.
- Piovesan, Flávia (2006). “Brasil e os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos”, *Working Paper*, Center for Brazilian Studies, University of Oxford.
- Reis, Rossana Rocha (2010). *Política de direitos humanos*. Ed. Hucitec. São Paulo.

- Reis, Rossana Rocha (2012). “O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil”, *Lua Nova* v. 86, p. 89-122.
- Santos, Cecilia McDowell (2007). “Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos”. In *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol. 4. N.7.
- Vanucchi, Paulo e Timponi, Cristina, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, em *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, núm. 3, pp. 40-48.
- Ventura, Deisy e Cetra, Raíza Ortiz (2012). ”O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha à Belo Monte”, Artigo no prelo.

IMPrensa

- Abreu, Kátia (2010). “Direitos Humanos ou gato por lebre”. In *Folha de São Paulo*, 12 de janeiro de 2010. São Paulo.
- AlbaTv (19/03/2013). “Bolívia avalia su retiro de la CIDH”. Acesso 15/05/2013. <http://www.albatv.org/Bolivia-evalua-su-retiro-de-la.html>
- Conectas (26/03/2013). “Termina o processo de reforma do sistema interamericano”. <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/finaliza-o-processo-de-reforma-do-sistema-interamericano>
- Dantas, Edna (29/06/1991). “Governo quer demarcar terra indígenas para melhorar imagem”. *Folha de São Paulo*.
- Martins, Ives da Gandra Silva(2010). “Guerrilha e democratização”. In *Folha de São Paulo*, 22 de janeiro de 2010. São Paulo.
- Exame (30/04/2012). “Chavez quer retirar Venezuela da CIDH imediatamente”. <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/chavez-quer-retirar-venezuela-da-cidh-imediatamente>. Acesso 2005/2013.
- Folha de São Paulo (13/05/2010). “CNBB prega voto “pró-vida” e candidatos condenam aborto”.

- Marques, Rogério (2013). “Padre Ricardo. Um sobrevivente”. In http://www.ensaioaberto.com/textos_padre_ricardo.htm. Acesso em 25/08/2013.
- Souza, Leonardo (17/12/2010). “Jobim diz que a decisão da Corte da OEA sobre a guerrilha do Araguaia não afeta o Brasil”. In Opera Mundi (Acesso em 15 de maio de 2013) <http://www.planobrazil.com/jobim-diz-que-decisao-de-corte-da-oea-sobre-guerrilha-do-araguaia-nao-afeta-o-brasil/>
- Agência Brasil, 15/12/2010/ “Presidente do STF afirma que punição da OEA não anula Lei de Anistia.” (Acesso em 15/05/2013). <http://www1.folha.uol.com.br/poder/846413-presidente-do-stf-afirma-que-punicao-da-oea-nao-anula-decisao-sobre-a-lei-da-anistia.shtml>
- Folha de São Paulo (16/12/2010). “Após condenação da OEA, juiz vê caminho para novas ações contra anistia”. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/846489-apos-condenacao-na-oea-juiz-ve-caminho-para-novas-acoes-contr-anistia.shtml>

DOCUMENTOS

- Brasil. Ministério da Relações Exteriores. Nota n. 142. Acesso em 20/05/2013. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>
- Brasil. Secretaria Nacional de Direitos Humanos (2010), Programa nacional de Direitos Humanos (PnDH-3)/ - rev. e atual. - Brasília.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1997), Relatório Anual.

SUMMARIO

**O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos:
elementos para compreender a crise “Belo Monte”**

O objetivo deste artigo é discutir a relação histórica do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, em particular, o impacto desta história na recente “crise de legitimidade” do sistema que culminou com a sua reforma no início de 2013. Argumenta-se que a promoção e a garantia dos direitos humanos é um tema altamente politizado que vai adquirindo cada vez mais centralidade no debate público brasileiro.

RESUMEN

**Brasil y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:
Elementos para comprender la crisis “Belo Monte”**

El objetivo de este artículo es discutir la relación histórica de Brasil con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y, en particular, el impacto de dicha historia en la reciente “crisis de legitimidad” del sistema que culminó con su reforma a principios de 2013. Se argumenta que la promoción y garantía de los derechos humanos es un tema altamente politizado que va adquiriendo cada vez más centralidad en el debate público brasileño.

ABSTRACT

**Brazil and the Inter-American Human Rights System: Facts to
Understand the “Belo Monte” Crisis**

The purpose of this article is to discuss the historic relationship of Brazil with the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and, in particular, the impact of such history on the recent “legitimacy crisis” that culminated with the system’s reform in the early months of 2013. It is argued that the promotion and protection of human rights is a highly politicized issue that is becoming ever more central in the Brazilian public debate.