

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito e Ciências do Estado

Programa de Pós-Graduação em Direito

Luiza Pederzoli Braga

**LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO
INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS
HUMANOS**

Belo Horizonte

2024

Luiza Pederzoli Braga

**LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO
INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS
HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós- Graduação em Direito da Universidade
Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre (a)
em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Ribeiro
Volpini Silva

Belo Horizonte

2024

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

B813l Braga, Luiza Pederzoli
Litigância estratégica e representatividade no direito internacional
[manuscrito]: uma análise da atuação de organizações da sociedade civil
no sistema interamericano de direitos humanos / Luiza Pederzoli Braga. -
2024.
135 f.
Orientadora: Carla Ribeiro Volpini Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.
Bibliografia: 92-99.
1. Direito internacional público - Teses. 2. Direitos humanos -
Teses. 3. Organizações internacionais - Teses. I. Silva, Carla Ribeiro
Volpini. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de
Direito. III. Título.

CDU: 341



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA LUIZA PEDERZOLI BRAGA

Realizou-se, no dia 05 de dezembro de 2024, às 15:00 horas, em Plataforma Virtual pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS*, apresentada por LUIZA PEDERZOLI BRAGA, número de registro 2023659501, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Carla Ribeiro Volpini Silva - Orientador (UFMG), Prof(a). Lucas Carlos Lima (UFMG), Prof(a). Roberta Cerqueira Reis (PUC-MG).

A Comissão considerou a dissertação:

☒ (x) Aprovada, tendo obtido a nota 95.

☐ () Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2024.

Prof(a). Carla Ribeiro Volpini Silva (Doutora) Nota: 95

Prof(a). Lucas Carlos Lima (Doutor) Nota: 95

Prof(a). Roberta Cerqueira Reis (Doutora) Nota: 95

*À minha mãe, Anamaria, e minha avó, Delsinia.
Sem vocês, nada disto seria possível.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Anamaria, pelo apoio incondicional e por ser meu exemplo de força e determinação.

Aos meus avós, Delsinia, Laércio e Vera, por serem minha base e sempre acreditarem em mim.

Aos meus queridos amigos e amigas, pelo companheirismo, aconselhamento, paciência e motivação.

À Profa. Dra. Carla Ribeiro Volpini Silva, pela brilhante orientação, confiança e profissionalismo.

Ao Professor e amigo Pedro Ivo Ribeiro Diniz, pela contínua confiança, apoio e inspiração.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais que, de alguma forma, fizeram parte da minha trajetória e contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de apoio financeiro durante parte do período do Mestrado, que me possibilitou dar continuidade à minha pesquisa.

Aos brilhantes profissionais entrevistados durante a pesquisa, pela disponibilidade, contribuição intelectual e inspiração.

Aos colegas e amigos da Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Minas Gerais, pelo brilhante trabalho em prol da pesquisa e, sobretudo, pelo companheirismo e inspiração.

A Deus, pela dádiva da vida e pela oportunidade de vivenciar esta experiência tão engrandecedora.

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a analisar a litigância estratégica como vetor de um aumento participativo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, buscando, para tanto, compreender o papel de diferentes atores no direito internacional ao longo da história, investigar o trabalho das organizações da sociedade civil por meio do litígio estratégico e questionar a utilização dessa ferramenta como promotora de uma dinâmica internacional mais participativa e representativa. Para atingir os objetivos mencionados, a metodologia utilizada valeu-se da análise bibliográfica e documental, a fim de expor a perspectiva teórica sobre o tema, possuindo caráter exploratório-explicativo. Também foi feita coleta de dados a partir de entrevistas semiestruturadas com profissionais experientes em litigância estratégica no âmbito internacional. Pôde-se observar que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos fornece interessantes mecanismos de participação para as organizações da sociedade civil litigarem, possuindo um espaço institucional voltado para o tratamento de questões estruturais, e não tão somente à reparação do caso concreto. Concluiu-se que as organizações da sociedade civil possuem um papel essencial nesse processo, atuando a partir de sua expertise para facilitar o acesso de vítimas às instâncias internacionais e trabalhando por meio da incidência e articulação para o devido cumprimento das medidas impostas.

Palavras-chave: Litigância estratégica; organizações da sociedade civil; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; atores do direito internacional.

ABSTRACT

This research aims to analyze strategic litigation as a vector for an increase in participation in the Inter-American Human Rights System, seeking to understand the role of different actors in international law throughout history, investigating the work of civil society organizations through strategic litigation and question the use of this tool as a promoter of a more participatory and representative international dynamic. To achieve the aforementioned objectives, the methodology used was based on bibliographic and documentary analysis, in order to expose the theoretical perspective on the topic, having an exploratory-explanatory character. Data was also collected from semi-structured interviews with professionals experienced in strategic litigation at the international level. It was observed that the Inter-American Human Rights System provides interesting participation mechanisms for civil society organizations to litigate, having an institutional space focused on dealing with structural issues, and not just repairing the specific case. It was concluded that civil society organizations play an essential role in this process, acting based on their expertise to facilitate victims' access to international bodies and working through advocacy and coordination for due compliance with the imposed measures.

Key-words: Strategic litigation; civil society organizations; Inter-American Human Rights System; international law actors.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano.....	61
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação de organizações nas decisões de mérito proferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos entre os anos 2000-2009.....	58
Tabela 2 - Participação de organizações nas decisões de mérito proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos entre os anos 2000-2009	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional
CtIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ATORES NOVOS E EMERGENTES NO DIREITO INTERNACIONAL: CONTEXTO EM DEBATE.....	15
1.1. Abordagem conceitual.....	15
1.2. A condição dos atores na dinâmica do direito internacional ao longo de sua história 18	
1.3. A atuação da sociedade civil na difusão de normas do direito internacional.....	27
1.4. Perspectivas atuais: aberturas institucionais para participação individual e coletiva	33
2. A PARTICIPAÇÃO CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....	36
2.1. O que é litígio estratégico?	39
2.2. Processo internacional de direitos humanos: uma análise organizacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos	43
2.3. Diálogos entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sociedade civil	55
3. ESTRATÉGIAS DE LITÍGIO PARA PROMOÇÃO PARTICIPATIVA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	68
3.1. Contribuição Histórica e Sociedade Civil.....	69
3.2. Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estratégias, desafios e impacto da litigância estratégica	76
3.3. Instrumentalização do litígio estratégico como ferramenta de participação	82
3.4. Perspectivas futuras para a litigância estratégica	86
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92
APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	100
APÊNDICE B - Roteiro semiestruturado das entrevistas	103
ANEXO A - Comprovante de aprovação da realização da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa.....	106
ANEXO B – Entrevistas.....	107

INTRODUÇÃO

Tema, problema e hipótese

O litígio estratégico é uma ferramenta judicial utilizada para o avanço da proteção jurídica de um determinado tema ou grupo social perante tribunais nacionais e internacionais, objetivando, desta forma, um impacto social mais amplo do que a advocacia tradicional. Ao criar um espaço de diálogo com os mais diversos atores da sociedade civil, o litígio estratégico pode representar um importante mecanismo de representação dessas coletividades e, consequentemente, atuar no sentido de construir uma prática jurídica mais representativa e voltada para a mudança social e reversão de questões estruturais.

As organizações que atuam estrategicamente perante organismos internacionais possuem um importante papel em compreender as principais violações de direitos humanos no âmbito regional, escolher seus casos paradigmáticos e representá-los, fornecendo, assim, uma mediação entre a sociedade civil e as instâncias judiciais. A pesquisa busca, desta forma, entender como o litígio estratégico possui o condão de fortalecer a participação de atores novos e emergentes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, contribuindo para a criação de um espaço democrático e que reflita, de fato, as demandas da sociedade. A hipótese que se propõe é que as organizações da sociedade civil possuem um papel crucial em mediar o acesso de indivíduos e coletividades nas instâncias internacionais e, ao mesmo tempo, que o Sistema Interamericano fornece um espaço propício para o litígio, mesmo com suas limitações de acesso.

Justificativa

A relevância do tema se traduz na frequente discussão a respeito do acesso de atores emergentes no direito internacional. Portanto, a pergunta que se propõe também abrange o entendimento de questões maiores do que a dúvida pontual representada pelo problema em questão. O trabalho também pretende contribuir para o desenvolvimento da pesquisa relacionada à litigância estratégica, fornecendo uma base teórica para que sua atuação se torne mais eficaz.

Referencial teórico

O direito internacional tradicional, sob o contexto da Paz de Westfalia, surge por uma lógica pautada no voluntarismo, com fins únicos de conciliar os interesses dos diversos Estados

envolvidos na dinâmica internacional. Cançado Trindade (2011) aponta que essa dinâmica internacional voluntarista falhou em evitar conflitos nos Séculos XX e XXI, colocando em pauta a necessidade de recentralização do ser humano enquanto objeto fim do direito a partir da internacionalização de interesses comuns à humanidade. Nesse sentido, Cançado Trindade defende que o direito internacional dos direitos humanos surge como manifestação de um novo *jus gentium* pautado nos interesses dos seres humanos, e não dos Estados.

A evolução dessa perspectiva puramente interestatal para uma perspectiva humanizada do direito internacional é demonstrada pela criação dos sistemas regionais de direitos humanos, criados a partir de uma lógica de centralidade da pessoa humana. Diferente da Corte Internacional de Justiça, por exemplo, que funciona por uma lógica Estado contra Estado, os sistemas regionais funcionam por uma lógica Estado contra vítima, colocando o ser humano como seu objeto final.

Com o desenvolvimento desses organismos, a possibilidade de atuação e participação individual passa a ser cada vez mais ampla: André de Carvalho Ramos (2015) explica que, nos dias de hoje, esses atores possuem capacidade postulatória em órgãos “quase-judiciais” - as Comissões, por exemplo - e até mesmo perante Cortes judiciais. É o caso do sistema europeu e, em alguns casos, do sistema africano, que possui adesão facultativa dos países nesse sentido. O Sistema Interamericano, por sua vez, permite às vítimas, seus representantes ou terceiros - organizações da sociedade civil, por exemplo - a postulação somente perante a sua Comissão, que irá avaliar pela submissão, ou não, do caso à Corte. Uma vez ocorrido o aceite pela Corte, o procedimento permite a participação desses atores para fazer requerimentos como a solicitação de medidas provisórias, por exemplo. Ramos defende que a própria Corte tem atuado para fornecer um papel mais participativo ao pólo ativo no processo, concedendo à Comissão um lugar de “fiscal da lei”.

É a partir da busca de tal espaço de discussão que se insere o papel da litigância estratégica que, segundo Osorio (2019) é uma prática de ativismo jurídico empregada por organizações da sociedade civil e outras entidades para promover os direitos humanos e buscar reparações diante de violações às mais variadas minorias sociais e abarcando uma variedade de temas e áreas. Quando inseridas em contextos nacionais que dificultam ou até mesmo impossibilitam o efetivo exercício dos direitos humanos, organizações litigantes recorrem a organismos internacionais para garantir essas prerrogativas.

A partir da impossibilidade de que todas as violações de direitos humanos no continente americano sejam apreciadas e julgadas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, é preciso que casos paradigmáticos sejam escolhidos e levados aos organismos interamericanos para que parâmetros sejam estabelecidos regionalmente, contribuindo para a construção de uma política regional de direitos humanos, tanto no âmbito interno dos países da região, tanto na atuação dos órgãos internacionais situados no continente. Nesse sentido, as organizações litigantes possuem um importante papel em construir uma ponte entre a sociedade civil e organismos nacionais e internacionais, fortalecendo a proteção e execução dos direitos humanos como um todo.

Considerando que o principal instrumento utilizado por essas organizações tem sido o litígio estratégico, e considerando sua intensa atuação em casos perante a Corte Interamericana, o trabalho pretende analisar a influência dessa atuação na ampliação da abertura institucional para atuação dos indivíduos no contexto interamericano.

Objetivos

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é analisar a evolução participativa de atores emergentes no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por meio da litigância estratégica. Para tanto, a primeira seção do trabalho objetiva compreender a contribuição histórica e a participação desses atores na dinâmica do direito internacional. A segunda seção propõe-se a investigar a atuação da litigância estratégica no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do ponto de vista normativo e institucional do ordenamento em análise. Por fim, a terceira seção busca questionar a instrumentalização do litígio estratégico na promoção participativa dos atores emergentes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir da análise crítica dos dados obtidos.

Estrutura metodológica

A metodologia utilizada no trabalho baseia-se na reconstrução e análise de teorias, conceitos, dados e ideias que dizem respeito ao direito internacional dos direitos humanos, possuindo caráter teórico e documental. A pesquisa possui cunho exploratório-explicativo, se propondo a causar familiaridade com o assunto discutido e apresentar fatores determinantes ou contribuintes para a situação do tema abordado. Foi feita análise de bibliografia relevante ao tema, a fim de expor, a partir de uma perspectiva teórica, o surgimento, evolução e situação dos atores emergentes perante o direito internacional, averiguando divergências doutrinárias

acerca dos limites participativos desses atores e aprofundando a discussão bibliográfica referente à temática. Também foram analisados instrumentos legislativos, decisões e outros documentos proferidos por organismos internacionais, a fim de averiguar a abertura institucional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para dialogar com a sociedade civil, principalmente por meio da litigância estratégica de organizações da sociedade civil.

A pesquisa também utilizou a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com advogados, ativistas e outros profissionais envolvidos em organizações da sociedade civil especializadas em litígios estratégicos em instâncias internacionais, para compreender as estratégias empregadas pelos litigantes e suas dificuldades de acesso ao Sistema. A utilização dessa metodologia se justifica a partir de um aprofundamento da temática, permitindo uma análise contextual e prática sob diversas perspectivas. A amostra de entrevistados foi composta por profissionais com relevante experiência e conhecimento sobre o tema analisado, buscando uma representatividade adequada e diversidade de opiniões. O roteiro semiestruturado foi formado por perguntas relevantes ao tema e permitia sua adaptação durante o andamento das entrevistas, possibilitando abordagem de temas emergentes.

1. ATORES NOVOS E EMERGENTES NO DIREITO INTERNACIONAL: CONTEXTO EM DEBATE

o Direito não é; ele se faz, nesse processo histórico de libertação – enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos”, até se consumir, pela mediação dos Direitos Humanos, na “enunciação dos princípios de uma legítima organização social da liberdade. (De Sousa Júnior, 2008, p. 289)

1.1. Abordagem conceitual

A princípio, faz-se necessária uma justificação da escolha das terminologias que serão utilizadas no presente trabalho.

O emprego do termo “atores não-estatais” pressupõe uma visão Estado-centrada do direito internacional, que é, justamente, a linha que a pesquisa pretende questionar. A classificação generalizada de atores que não representam Estados na sociedade internacional é simplista e não abrange suficientemente cada um deles, pois existe uma variedade de figuras que integram a dinâmica internacional mas que possuem grandes diferenças entre si, inclusive do ponto de vista jurídico. Marcia Cristina Puydinger de Fazio (2016) aponta que a dinâmica internacional baseia-se na interação de atores - Estados, Organizações Internacionais, indivíduos, empresas e etc - que possuem mais ou menos protagonismo a depender do contexto analisado e do momento histórico. Expondo o conceito criado por Odete Maria de Oliveira denominado “parâmetro eclético”, a autora aponta que existem três categorias de atores: o tradicional - representado pelos Estados -, os novos - representados pelas Organizações Internacionais, não governamentais e empresas transnacionais -, e os emergentes - representados pelos movimentos e grupos sociais, indivíduos, associações, dentre outras coletividades.

Adotaremos a definição de sociedade civil trazida por Ilse Sherer-Warren: “espaço social, onde nascem e organizam-se associações voluntárias (autônomas em relação ao mercado e ao Estado), chamadas de movimentos sociais ou populares, organizações não-governamentais, grupos de mútua ajuda, entidades filantrópicas e outras do gênero.” (Sherer-Warren, 1994, p. 7). A definição trazida por De Fazio possui sentido semelhante, conceituando a sociedade civil como um

amplo guarda-chuva, sob o qual se inserem inúmeros tipos de ação coletiva, que se apresentam na forma de associações civis, organizações e movimentos sociais. Sua composição, fundada nas ideias de autoconstituição, automobilização e independência, dá-se comumente no plano nacional, ou seja, as demandas por garantias de direitos, proteção social, participação política e defesa da cidadania ocorrem no marco territorial dos Estados-nação (De Fazio, 2016, p. 110).

A autora conceitua os movimentos sociais como “um tipo de ação coletiva, dentre outros que integram a sociedade civil organizada, e originam-se da união de características que lhes são próprias: uma identidade coletiva, um campo de conflito e adversários, um projeto de transformação.” (De Fazio, 2016, p. 114). Já os movimentos sociais em rede, para a autora, pressupõem uma interconexão entre os atores para além dos limites do Estado, impulsionado, principalmente, pelo desenvolvimento dos meios virtuais.

A terminologia utilizada para tratar dessas entidades é variada ao redor do globo: nos Estados Unidos, por exemplo, é comum o uso de “organização sem fins lucrativos”, já no Reino Unido, a expressão mais utilizada é “organização voluntária ou de caridade”. Já a nível internacional, o mais comum é o uso do termo “organização não governamental”, expressão cunhada, inclusive, pela própria Carta de São Francisco, em seu artigo 71 (De Oliveira Koch, 2015). No entanto, com fins de estabelecer uma definição para essas organizações, David Lewis pontua os seguintes atributos:

Esta definição propôs que uma organização do terceiro setor tivesse as seguintes cinco características principais: era formal, ou seja, a organização é institucionalizada, tendo reuniões regulares, oficiais e alguma permanência organizacional; era privada, no sentido de que é institucionalmente separada do governo, embora possa receber algum apoio do governo; era sem fins lucrativos, distribuindo e, se for gerado um excedente financeiro, ele não é acumulado por proprietários ou diretores (frequentemente denominado 'restrição de não distribuição'); era autogovernada e, portanto, capaz de controlar e gerenciar seus próprios assuntos; e, finalmente, era voluntária, mesmo que não utilize pessoal voluntário como tal, há pelo menos algum grau de participação voluntária na condução ou gestão da organização, como na forma de um conselho de administração voluntário. (Lewis, 2009, p. 3, tradução nossa¹).

Já a escolha pelo termo “Organizações da Sociedade Civil” - por extenso, evitando-se a abreviação “OSC” - parte da acessibilidade do termo, uma vez que, conforme demonstra a pesquisa “ONGs e OSCs”, realizada pela AMBEV com a Ibope Inteligência em 2020, 36% dos entrevistados não conheciam o termo “OSC”, em comparação a 4% que não conheciam o termo “ONG”.

¹ This definition proposed that a third sector organization had the following five key characteristics: it was formal, that is, the organization is institutionalized in that it has regular meetings, office bearers and some organizational permanence; it was private in that it is institutionally separate from government, though it may receive some support from government; it was nonprofit distributing, and if a financial surplus is generated it does not accrue to owners or directors (often termed the “non-distribution constraint”); it was self-governing and therefore able to control and manage its own affairs; and finally it was voluntary, and even if it does not use volunteer staff as such, there is at least some degree of voluntary participation in the conduct or management of the organization, such as in the form of a voluntary board of directors.

Por outro lado, não há, no direito brasileiro, uma regulação formal para a figura da Organização Não-Governamental (ONG). As entidades que eram anteriormente conhecidas como ONGs passaram a ser reguladas pela Lei nº 13.019/2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, sob o termo “organizações da sociedade civil”, definido pela própria Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015). (Brasil, 2014).

Analisando a doutrina a respeito da temática, observa-se que a definição do termo não é pacífica, sendo mais fácil definir o que *não* é uma organização da sociedade civil - por exemplo, não é uma organização governamental. George E. Edwards, no entanto, define o termo como “Um grupo privado, independente, sem fins lucrativos, orientado a objetivos, não fundado ou controlado por um governo” (Edwards, 2010, p. 170, tradução nossa²). Já Eduardo Cáceres menciona a definição trazida por Civicus de Organização da Sociedade Civil: “Uma arena – além da família, do Estado e do mercado – criada por ações individuais e coletivas, organizações e instituições, para promover interesses compartilhados” (Cáceres, 2014, p. 8, tradução nossa³).

A regulação das organizações da sociedade civil está relacionada ao direito constitucional à liberdade de associação, previsto em diversos tratados internacionais de

² a private, independent, non-profit, goal-oriented group not founded or controlled by a government.

³ la arena – más allá de la familia, el Estado y el mercado – creada por las acciones individuales y colectivas, organizaciones e instituciones, para avanzar intereses compartidos.

direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 20) e a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 16).

A garantia à possibilidade de se associar busca proteger o direito do cidadão em integrar organizações sociais que tenham como objetivo a prestação de serviços à população. Essa garantia é essencial para promover a participação civil na promoção dos direitos humanos a nível nacional e internacional. Utilizando o exemplo brasileiro, a Constituição Federal prevê expressamente a participação dessas entidades na criação e implementação de políticas em áreas como assistência social (art. 199), educação (art. 205), cultura (art. 216), defesa do meio ambiente (art. 225) entre outras.

Em resumo, conforme a Lei nº 13.019/2014, são organizações da sociedade civil, no direito brasileiro, as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, possuindo como atributos: a natureza privada, a ausência de fins lucrativos, a legalidade, e a constituição e administração voluntárias. Em relação à sua natureza jurídica, as organizações da sociedade civil poderão consistir em associações, fundações, organizações religiosas ou cooperativas.

Dessa forma, a escolha pelo termo justifica-se por, ao mesmo tempo, a correta juridicidade terminológica e o compromisso com a linguagem acessível aos mais diversos públicos.

1.2. A condição dos atores na dinâmica do direito internacional ao longo de sua história

É interessante observar, ao analisar a história do direito internacional e o desenvolver dogmático da matéria ao longo dos anos, que muitas das discussões permeiam justamente a soberania estatal e o papel de cada sujeito na dinâmica internacional - implicando, conseqüentemente, na discussão de quais atores seriam esses sujeitos. Pode-se dizer, nesse sentido, que a história do direito internacional é a história da dinâmica de seus atores.

O presente capítulo tem como objetivo contextualizar a temática e compreender a contribuição histórica e a participação dos atores novos e emergentes na dinâmica do direito internacional, pretendendo defender a percepção de uma dinâmica não-hierárquica e cíclica entre esses atores, ainda que utilizando de terminologias diversas.

Não há, na normativa internacional, uma disposição elencando os sujeitos do direito internacional - seja em tratados, costumes ou princípios (Peters, 2016). Isso torna frequente a discussão sobre a subjetividade de atores e seu papel na dinâmica internacional através dos anos, sendo, dessa forma, uma pauta guiada pela historicidade, ou seja, esses atores possuem

diferentes níveis de influência no cenário internacional a depender do contexto temporal analisado.

A título de conceituação, quando falamos em personalidade ou subjetividade (a condição de sujeito) legal internacional, falamos na capacidade daquele ator em ser detentor de direitos e destinatário de deveres no ordenamento jurídico internacional. Nesse sentido, conforme Peters (2016), aquele ator deixa de ser um mero objeto da matéria.

Kate Parlett (2011) traz a atuação do indivíduo na dinâmica internacional através da história. Importante mencionar que a autora faz uma distinção entre indivíduos - pessoas humanas - de outras coletividades não-governamentais, criticando o tratamento igualitário dessas distintas entidades e focando sua análise no status da pessoa humana no direito internacional. No mesmo sentido, Anne Peters (2016) faz uma conceituação do termo “indivíduo” sob o contexto a ser analisado em sua obra, definindo-o como pessoas naturais. Já os grupos de indivíduos e outras entidades poderão ser sujeitos em condições especificadas pelo direito internacional.

No contexto do direito natural no Século XVI, não havia uma clara distinção entre atores, o que não excluía o indivíduo da dinâmica internacional, uma vez que a concepção de que a norma emana da natureza torna-a universal para todos os entes. Especialmente após a Segunda Guerra, Peters (2016) explica que o direito internacional centrado no indivíduo bebe nessa fonte do direito natural. No contexto do Século XVI, Cançado Trindade menciona Francisco de Vitoria e Alberico Gentili:

Ao longo do século XVI, floresceu a concepção de Francisco de Vitoria (autor das renomadas *Relecciones Teológicas*, 1538–1539), na qual o direito das nações regula uma comunidade internacional (*totus orbis*) constituída de seres humanos organizados socialmente em Estados e coexistente com a própria humanidade; a reparação de violações de direitos (humanos) reflete uma necessidade internacional cumprida pelo direito das nações, com os mesmos princípios de justiça aplicando-se tanto aos Estados quanto aos indivíduos e povos que os formam. Por sua vez, Alberico Gentili (autor de *De Jure Belli*, 1598) sustentou, no final do século XVI, que o direito governa as relações entre os membros da *societas gentium* universal. (Trindade, 2011, p. 1, tradução nossa⁴)

⁴ Throughout the XVIth century, the conception of Francisco de Vitoria (author of the renowned *Relecciones Teológicas*, 1538–1539) flourished, in which the law of nations regulates an international community (*totus orbis*) constituted of human beings organized socially in States and coexistent with humanity itself; the reparation of breaches of (human) rights reflects an international necessity fulfilled by the law of nations, with the same principles of justice applying both to States and to individuals and peoples who form them. In turn, Alberico Gentili (author of *De Jure Belli*, 1598) maintained, at the end of the XVIth century, that law governs the relationships between the members of the universal *societas gentium*.

Já Stephen Neff (2014), tratando da mesma época, aponta dois expoentes na matéria: Nicolau Maquiavel e Jean Bodin. O primeiro propunha que o Estado é independente e existe por si só, se submetendo a um conjunto de normas diverso daquele imposto aos indivíduos. Bodin, citado como o idealizador da soberania estatal, defendia que a soberania é indivisível, não sendo passível de compartilhamento. Dessa forma, o direito internacional seria um direito que regula as relações entre os Estados, e não entre governos e governantes.

Cabível mencionar a diferenciação entre as duas principais correntes da época: o direito natural se ocupava das relações interpessoais num geral, e não somente as relações interestatais, mas era aplicado ao contexto das relações entre os Estados, pois estes possuíam governantes que se sujeitam às leis naturais. Já o *jus gentium* se destinava especificamente a regular as relações interestatais (Neff, 2014).

Neff (2014) explica que, sob a égide do direito natural predominante nos Séculos XVII e XVIII, Francisco Suárez e Hugo Grotius foram pioneiros em propor um modelo mais substancial do direito internacional, aproximando-o das outras áreas do Direito, dando origem a um direito internacional mais próximo dos moldes que conhecemos hoje. Esse modelo, no entanto, acompanha também uma forte noção da soberania estatal. Na Idade Média, porém, os únicos detentores de tal soberania eram as pessoas. Os Estados eram vistos como entidades fictícias, criadas pelos governantes. O autor ensina que essa noção de soberania estatal é posterior. Cançado Trindade também aborda os dois autores em sua obra:

No século XVII, Francisco Suárez (autor do tratado *De Legibus ac Deo Legislatore*, 1612) afirmou que o direito das nações revela a unidade e a universalidade da humanidade e regula os Estados em suas relações como membros da sociedade universal. Pouco depois, a concepção elaborada por Hugo Grotius (*De Jure Belli ac Pacis*, 1625) sustentou que a *societas gentium* abrange toda a humanidade, e a comunidade internacional não pode pretender basear-se na voluntas de cada Estado individualmente; os seres humanos – ocupando uma posição central nas relações internacionais – têm direitos em relação ao Estado soberano, que não pode exigir obediência de seus cidadãos de maneira absoluta (o imperativo do bem comum), pois a chamada '*raison d'État*' tem seus limites e não pode prescindir do Direito. (Trindade, 2011, p. 2, tradução nossa⁵)

⁵ In the XVIIth century Francisco Suárez (author of the treaty *De Legibus ac Deo Legislatore*, 1612) said the law of nations discloses the unity and universality of humankind, and regulates the States in their relations as members of the universal society. Shortly afterwards, the conception elaborated by Hugo Grotius (*De Jure Belli ac Pacis*, 1625) maintained that *societas gentium* comprises the whole of humankind, and the international community cannot pretend to base itself on the voluntas of each State individually; human beings – occupying a central position in international relations – have rights vis-à-vis the sovereign State, which cannot demand obedience of their citizens in an absolute way (the imperative of the common good), as the so-called '*raison d'État*' has its limits, and cannot prescind from Law.

As ideias de Thomas Hobbes também tiveram grande influência para a teoria do direito internacional. A partir do contrato social, os indivíduos abriam mão de parte de seus direitos provenientes do direito natural para ter proteção. Surge, dessa forma, uma soberania absoluta do Estado. Em suma, pensa-se o Estado como um sujeito *per se*, distinto dos indivíduos que o integram e detentor de seus próprios direitos e deveres que, inclusive, são superiores aos de seus integrantes. Nesse sentido, é Hobbes, defende Neff (2014), um dos grandes advogados da noção moderna da soberania estatal.

Segundo Parlett (2011), é um equívoco pensar que o direito internacional se constroi a partir de uma lógica puramente voluntarista. A autora ensina que essa perspectiva surgiu apenas durante o Século XVIII, a partir dos escritos de Emmerich de Vattel, quando o ramo passou a ser denominado “direito das nações”. Vattel também foi um grande expoente da defesa da soberania estatal. No entanto, para Neff (2014), essa não é absoluta. Para Vattel, os Estados possuem uma condição de igualdade entre si, o que implica no princípio da não-intervenção em assuntos de outros Estados.

Antes disso, porém, alguns autores tinham uma visão mais ampla. Hugo Grotius, por exemplo, entendia o direito internacional como “um direito entre os governantes das nações - aqueles exercendo poder público - e entre grupos de cidadãos ou particulares que não mantêm relações domésticas entre si” (Parlett, 2011, p. 10, tradução nossa⁶). Dessa forma, para Grotius, tratava-se de um direito interindividual, e não interestatal. A autora explica que o pensamento de Grotius originou o direito natural medieval:

A ideia de Vitoria de uma sociedade internacional baseava-se no conceito de uma comunidade universal que abarcava toda a humanidade, uma comunidade organizada de povos que eram politicamente constituídos como Estados. Suárez concebeu uma base racional para o direito das nações como a unidade moral e política da raça humana. Acreditava-se que as fontes desse direito das nações eram os princípios do direito natural, que eram apenas complementados por acordos tácitos ou expressos entre príncipes soberanos, os quais os vinculavam em uma capacidade pessoal. (Parlett, 2011, p. 11, tradução nossa⁷)

A partir do Século XIX, o pensamento Vatteliano ganhou força, coincidindo com a insurgência da escola positivista, criando espaço para uma doutrina do direito internacional como uma instrumentalização da vontade dos Estados (Parlett, 2011). Neste ponto, o direito

⁶ a law between the rulers of nations – those exercising public power – and between groups of citizens or private individuals not in a domestic relation to each other.

⁷ Vitoria’s idea of an international society was based on the concept of a universal community which encompassed all mankind, an organised community of peoples which were themselves constituted politically as states. Suárez conceived of a rational basis of the law of nations as the moral and political unity of the human race. The sources of this law of nations were believed to be natural law principles, which were merely supplemented by tacit or express agreements between sovereign princes, which bound them in a personal capacity.

internacional direcionava-se unicamente às relações entre as nações “civilizadas”, de forma com que indivíduos e grupos não possuíam qualquer subjetividade no ramo. Parlett aponta que, conforme essa perspectiva estadocêntrica, o direito internacional consistia tão somente na regulação das relações entre as nações soberanas, as únicas consideradas sujeito do direito. As relações entre indivíduos eram reguladas pelo direito interno e, a única perspectiva de serem objeto de uma norma internacional, era na hipótese de uma imposição ao Estado em criar uma norma interna sobre a matéria (Parlett, 2011).

A corrente positivista, muito influente na doutrina entre os anos 1815 a 1914, não é o ponto de vista mais interessante para os fins que se pretende este trabalho. Cabe, no entanto, trazer à baila os seus fundamentos:

O positivismo tradicional, em outras palavras, aceitou prontamente que o mundo é, em essência, essencialmente anárquico. Portanto, o direito internacional deve ser visto – com toda a devida modéstia – como um *modus vivendi*, ou fórmula prática para lidar com essa condição, e não como um governo mundial nascente. Nota-se imediatamente que as teorias sobre os direitos universais dos indivíduos, exercíveis em todos os sistemas políticos e jurídicos, são fundamentalmente estranhas a essa forma de pensar. (Neff, 2014, p. 244, tradução nossa⁸)

Apesar do crescimento da perspectiva estadocentrada, foi no Século XIX o contexto em que surgiram as primeiras manifestações no sentido de promover uma maior proteção da pessoa humana no contexto internacional. Peters traz como exemplos o Ato Geral de Bruxelas de 1890, que tratava do comércio de escravos. Entretanto, a partir da perspectiva positivista, os indivíduos ainda não eram considerados sujeitos do direito internacional, possuindo tão somente uma condição de beneficiários da norma (Peters, 2016).

Parlett (2011) também aponta a dinâmica estatista existente durante o Século XIX, pautada pelo corpo de normas aplicáveis às relações interestatais. A partir do Século XX essa dinâmica começa a mudar, de forma com que, nos dias atuais, os indivíduos passaram a ser sujeitos de direitos e deveres no direito internacional - ainda que com capacidade jurídica reduzida, quando em comparação aos sujeitos tradicionais. Essa centralidade do indivíduo é indiscutível quando se trata do direito internacional dos direitos humanos, ramo que traz como seu objeto central a proteção internacional da pessoa humana. Cançado Trindade também aponta essa mudança de perspectiva a partir do fim do Século XIX e início do Século XX:

Essa tendência doutrinária resistiu tanto quanto pôde ao ideal de emancipação do ser humano do controle absoluto do Estado e ao reconhecimento do indivíduo como

⁸ Mainstream positivism, in other words, readily accepted that the world is, at root, essentially anarchic. International law must therefore be seen— with all due modesty— as a *modus vivendi*, or practical formula for coping with this condition, rather than a nascent world government. It will immediately be noted that theories about universal rights of individuals, exercisable in any and all political and legal systems, are fundamentally foreign to this way of thinking.

sujeito de Direito Internacional. Mas a submissão do indivíduo à 'vontade' do Estado nunca foi convincente para todos e logo foi abertamente desafiada pela doutrina mais lúcida. A ideia de soberania estatal absoluta – que levou à irresponsabilidade e à alegada onipotência do Estado, não impedindo as sucessivas atrocidades cometidas por ele (ou em seu nome) contra seres humanos – com o tempo se mostrou totalmente infundada. O Estado – reconhece-se hoje em dia – é responsável por todos os seus atos – tanto *jure gestionis* quanto *jure imperii*, bem como por todas as suas omissões. No caso de uma violação de direitos humanos, o acesso direto do indivíduo à jurisdição internacional é, portanto, plenamente justificado, para reivindicar tais direitos, mesmo contra o próprio Estado. (Trindade, 2011, p. 2, tradução nossa⁹)

No Século XX, Peters menciona a Convenção de Haia de 1907 Relativa à Criação de um Tribunal Internacional de Presas, que não chegou a entrar em vigor, mas previa a possibilidade de indivíduos apelarem de decisões a respeito das “presas”. Menciona-se também a Corte Centro-Americana de Justiça, existente entre os anos de 1907 e 1918, que possibilitava a interposição de reclamações individuais.

Sob o mesmo contexto dos anos iniciais do Século XX, Cançado Trindade (2011) aponta as dificuldades circunstanciais de tratar os indivíduos de forma atrelada aos seus respectivos Estados na dinâmica internacional, o que culminou no surgimento da discussão sobre a possibilidade de acesso individual aos órgãos internacionais em uma dinâmica vítima vs. Estado. No contexto histórico americano, o autor aponta que, mesmo antes da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem autores como Alejandro Álvarez, Hildebrando Accioly e Philip Jessup já advogavam por uma mudança de perspectiva, mais centrada no indivíduo e nas necessidades da comunidade internacional como um todo.

Já no período entre-guerras, apesar de os indivíduos não ganharem espaço na doutrina, a Liga das Nações surge como um organismo a parte dos Estados soberanos, sinalizando uma prática divergente à ideia de soberania absoluta das nações. Há, também, um importante posicionamento da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) no que diz respeito à possibilidade de direitos individuais serem regulados por tratado: no caso “Jurisdição dos Tribunais de Dantzig”, a CPJI entendeu que, caso assim seja expressado pelos Estados-parte,

⁹ This doctrinal trend resisted as much as it could the ideal of emancipation of the human being from the absolute control of the State, and the recognition of the individual as subject to International Law. But the individual's submission to the 'will' of the State was never convincing to all, and it soon became openly challenged by the more lucid doctrine. The idea of absolute State sovereignty – which led to the irresponsibility and the alleged omnipotence of the State, not impeding the successive atrocities committed by it (or in its name) against human beings appeared with the passing of time entirely unfounded. The State – it is nowadays acknowledged – is responsible for all its acts – both *jure gestionis* and *jure imperii* as well as for all its omissions.⁵ In the case of a violation of human rights, the direct access of the individual to international jurisdiction is thus fully justified, to vindicate such rights, even against his own State.

um acordo internacional poderia, sim, definir regras para regular direitos e obrigações individuais:

Como questão de efeito prático, a CPJI concluiu que os indivíduos possuíam direitos substantivos originados no tratado. Em segundo lugar, nas circunstâncias, o tratado não havia sido incorporado ao direito interno e, conseqüentemente, os direitos devem ter sido criados por um acordo internacional – e, portanto, pelo direito internacional, em vez do direito interno. Assim, a CPJI sustentou que um tratado internacional pode conferir direitos diretamente aos indivíduos. (Parlett, 2011, p. 23, tradução nossa¹⁰)

Ramos também cita como exemplo o posicionamento da CPJI no mesmo caso, oportunidade em que a Corte postulou que “os tratados podem outorgar direitos a indivíduos diretamente, direitos estes exigíveis perante tribunais internos” (Ramos, 2015, p. 217). Importante ressaltar que referido Parecer insere-se em um contexto no qual o exercício de direitos perante o direito internacional era prerrogativa dos Estados.

Neste mesmo período, a Liga das Nações previa o Sistema de Proteção de Minorias de Versalhes, concedendo proteção específica e direito de petição a três grupos de indivíduos: minorias, habitantes de territórios mandatados e refugiados (Parlett, 2011). O sistema de peticionamento individual previsto pela OIT também é do mesmo período.

Conforme ensina Peters (2016), o direito internacional frequentemente envolve os indivíduos em sua dinâmica, seja por meio de direitos ou obrigações. Historicamente, houve uma mudança de paradigma nesse sentido, de forma com que o direito internacional passou a integrar gradativamente o indivíduo na sua dinâmica, em uma verdadeira “humanização” do direito internacional. Cita-se um dos principais expoentes do movimento da humanização do direito internacional, o jurista Antônio Augusto Cançado Trindade:

Um novo cenário internacional passou a desvendar-se, em que não mais se sustentava o monopólio estatal da titularidade de direitos, e em que se figurava esgotado e superado o modelo Westphaliano do ordenamento internacional. De certo modo, a própria dinâmica da vida internacional cuidou de desautorizar o entendimento tradicional de que as relações internacionais se regem por regras derivadas única e inteiramente da livre vontade dos próprios Estados. O positivismo voluntarista mostrou-se incapaz de explicar o processo de formação das normas de Direito Internacional geral, e se tornou evidente que só poderia encontrar uma resposta ao problema dos fundamentos e da validade deste último na consciência jurídica universal, a partir da asserção da ideia de uma justiça objetiva. O ordenamento internacional das soberanias cedeu efetivamente terreno ao da solidariedade. (Trindade, 2002. p. 1077)

¹⁰ as a matter of practical effect the PCIJ found that individuals held substantive rights which originated in the treaty. Second, in the circumstances the treaty had not been incorporated into domestic law, and consequently the rights must have been created by an international agreement – and hence by international law, rather than domestic law. Thus, the PCIJ held that an international treaty can confer rights on individuals directly.

Historicamente, o indivíduo ganha especial relevância no direito internacional a partir do surgimento do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, saindo da perspectiva de mero objeto do Direito, e tornando-se sujeito de fato. Cançado Trindade sustenta, em desfavor de uma perspectiva puramente estatal do direito internacional, que o direito pautado unicamente no voluntarismo positivista enseja situações atroztes contra a humanidade, o que vai de desencontro à própria razão de ser do direito (Trindade, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial e com o consequente desenvolvimento de um sistema institucionalizado para a proteção internacional dos direitos humanos, notou-se um crescimento incipiente da capacidade do indivíduo no cenário internacional, ainda que condicionado à aceitação do Estado. Dessa forma, apesar de ainda não conceder aos indivíduos direitos e deveres na seara internacional, a doutrina no entre-guerras evoluiu, possibilitando uma perspectiva futura nesse sentido. Seguindo a mesma linha, o período pós-1945 se manteve Estado-centrado, evoluindo, no entanto, a figura do indivíduo na seara internacional:

Quando comparado às proposições estabelecidas em relação ao quadro do século XIX, pode-se ver que o quadro pós-1945 difere em dois aspectos significativos. Primeiro, os Estados podem conferir direitos e deveres aos indivíduos, e a capacidade de fazer cumprir esses direitos e deveres, sem a interposição do direito interno. Isso remonta à Opinião da CPIJ em Danzig. Segundo, é aceito que pode haver uma gama mais ampla de sujeitos no sistema jurídico internacional: entidades que não sejam Estados podem ser sujeitos de direito internacional. Esse desenvolvimento específico é abordado com mais detalhes na seção seguinte sobre o desenvolvimento da doutrina relativa à personalidade jurídica internacional. (Parlett, 2011, p. 29, tradução nossa¹¹)

André de Carvalho Ramos (2015) explica a participação dos indivíduos como um marco no direito internacional, uma vez que, tradicionalmente, trata-se de um ramo pautado pela voluntariedade dos Estados, de forma com que a legitimidade ativa dos indivíduos nos procedimentos internacionais é um fenômeno lento e ainda incipiente. Ramos aponta algumas iniciativas pioneiras em posicionar o indivíduo ativamente na esfera internacional: o já mencionado Tribunal Internacional de Presas, a Corte Centro-Americana de Justiça, que previa o *locus standi* dos indivíduos e a Liga das Nações por meio de seu sistema de petições para proteção de minorias. A OIT, em seu sistema original, também permitia o peticionamento

¹¹ When compared to the propositions set out in respect of the nine-teenth century framework, it can be seen that the post-1945 framework differs in two significant respects. First, states may confer rights and duties upon individuals, and the capacity to enforce those rights and duties, without the interposition of municipal law. This is traced to the Opinion of the PCIJ in Danzig. Second, it is accepted that there may be a broader range of subjects in the international legal system: entities other than states may be subjects of international law. This specific development is addressed in some detail in the following section on the development of doctrine relating to international legal personality.

individual por meio das representações de trabalhadores e empregadores. No entanto, o autor observa que essas iniciativas previam apenas categorias de indivíduos – como é o caso dos trabalhadores.

É no contexto do Século XXI que Cançado Trindade (2011) aponta a chamada humanização do direito internacional, a partir de uma perspectiva evolutiva do papel do indivíduo na dinâmica internacional. As mencionadas iniciativas que possibilitaram o acesso individual direto à justiça internacional, mesmo no caso de algumas que não entraram de fato em vigor ou que não operaram efeitos práticos, demonstram uma prática internacional convergente ao que o autor chama de humanização do direito internacional.

Kiyoteru Tsutsui e Claire Whitlinger (2012) apontam a importância da atuação das entidades civis para essa institucionalização do direito internacional dos direitos humanos, principalmente sob o contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, momento em que a causa humanitária ganhou ênfase no cenário internacional. Como exemplo, cita-se o processo de elaboração da Carta da ONU, que possuiu a participação de cerca de 1.200 entidades da sociedade civil, que fizeram pressão pela inclusão dos direitos humanos no texto da Carta. Também são exemplos de instrumentos que tiveram a atuação da sociedade civil em sua elaboração a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No entanto, essa orientação pautada no indivíduo, assim como a grande maioria das discussões teóricas, é alvo de controvérsias na doutrina. Menciona-se a visão do jurista José Francisco Rezek sobre o direito internacional contemporâneo:

A percepção do indivíduo com personalidade internacional pretende fundar-se na lembrança de que certas normas internacionais criam direitos para as pessoas, ou lhes impõem deveres. É preciso lembrar, entretanto, que indivíduos e empresas - diversamente dos Estados e das organizações - não se envolvem, a título próprio, na produção do acervo normativo internacional, nem guardam qualquer relação direta e imediata com essa ordem (...) Para que uma ideia científica - e não simplesmente declamatória - da personalidade jurídica do indivíduo em direito das gentes pudesse fazer algum sentido, seria necessário, pelo menos, que ele dispusesse da prerrogativa ampla de reclamar, nos foros internacionais, a garantia de seus direitos, e que tal qualidade resultasse de norma geral. Isso não acontece. Os foros internacionais acessíveis a indivíduos - tais como aqueles, ainda mais antigos e numerosos, acessíveis a empresas - são-no em virtude de um compromisso estatal tópico, e esse quadro pressupõe a existência, entre o particular e o Estado co-patrocinador do foro, de um vínculo jurídico de sujeição, em regra, o vínculo da nacionalidade. (Rezek, 2008, p. 153)

É interessante observar que Rezek aponta a falta de norma geral prevendo a possibilidade de acesso direto individual às instâncias internacionais como um dos elementos que demonstra a sua não condição de sujeito. Em sentido semelhante, posicionam-se Pellet,

Dinh e Daillier (1999), defendendo que, apesar de os indivíduos serem detentores de direitos e destinatários de deveres na ordem internacional, os Estados ainda fazem o papel de intermediário entre a pessoa humana e o âmbito internacional.

Varela, ao definir sujeito de direito como aquele que é detentor de direitos e deveres em um ordenamento, concorda que o direito internacional, ainda hoje, tem como seus sujeitos os Estados e as Organizações Internacionais. No entanto, o autor não nega que outros atores possuem algum acesso às instâncias internacionais, mas não se propõe a chamá-los de sujeitos, fazendo a distinção entre a terminologia:

é perceptível a atribuição de alguns direitos a indivíduos, como a capacidade postulatória em tribunais internacionais para a proteção de direitos humanos; a empresas, em órgãos internacionais de solução de controvérsias sobre investimentos; ou a organizações não-governamentais, em diferentes instâncias. [...] De qualquer modo, prepondera no direito internacional público uma lógica restritiva, que apenas reconhece os Estados e as Organizações Internacionais como sujeitos de direito internacional. É melhor não classificar os demais como sujeitos, apenas como atores internacionais. Atores internacionais são todos aqueles que participam de alguma forma das relações jurídicas e políticas internacionais. A expressão compreende os Estados, as Organizações Internacionais, as organizações não-governamentais, as empresas, os indivíduos e outros. A expressão atores internacionais é, portanto, mais ampla que a de sujeito de direito internacional, e, então, mais adequada para compreender estas outras categorias. Os demais atores internacionais (além dos Estados e das Organizações Internacionais) podem ter poderes para determinados atos específicos, como celebrar contratos, recorrer a tribunais para o respeito de seus direitos (humanos ou empresariais) entre outros. Assim, não significa que apenas os Estados têm competências e capacidades internacionais. No entanto, as capacidades e competências internacionais dos demais atores apenas poderão ser exercidas para a garantia dos direitos concedidos pelos Estados e não de forma indeterminada. (Varela, 2009, p. 3-4).

Em suma, observa-se que o posicionamento do indivíduo perante o direito internacional não é uma pauta recente, e tampouco exaurida de divergências ainda hoje na doutrina. Ramos conclui que a evolução da capacidade jurídica do indivíduo é um fenômeno crucial para um direito internacional dos direitos humanos mais efetivo, uma vez que coloca a pessoa, e não ao Estado, como sujeito central da atividade jurídica.

1.3. A atuação da sociedade civil na difusão de normas do direito internacional

Sob uma perspectiva política das relações internacionais, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink introduzem o debate a respeito das motivações e fatores que influenciam a formação da norma e o seu ciclo de vida. Conforme ensinam as autoras, o ciclo de vida da norma possui três etapas: a emergência da norma, a cascata de norma e a internalização:

O mecanismo característico da primeira fase, a emergência da norma, é a persuasão por empreendedores de normas. Os empreendedores de normas tentam convencer uma massa crítica de Estados (líderes de normas) a adotar novas normas. A segunda

fase é caracterizada mais por uma dinâmica de imitação, à medida que os líderes de normas tentam socializar outros Estados para se tornarem seguidores de normas. [...] No extremo da cascata de normas, ocorre a internalização da norma; as normas adquirem uma qualidade assumida como óbvia e deixam de ser uma questão de amplo debate público. (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 895, tradução nossa¹²)

Para os objetivos da presente pesquisa, especialmente importante a primeira fase de formação da norma, momento em que as autoras apontam pela existência de um “ponto de inflexão”, ou seja, um movimento que insurge para que a norma seja criada. Interessante é o exemplo trazido pelas autoras do movimento pelo sufrágio feminino: existente desde o Século XIX, o movimento ganhou força somente em 1904, quando foi fundada a Associação Internacional para o Sufrágio da Mulher, levando a âmbito global uma demanda doméstica de diversos países (Finnemore; Sikkink, 1998).

As autoras apontam o crucial papel dos chamados empreendedores normativos no processo de emergência da norma, que seriam atores engajados em causar impacto na política e na normativa de determinado tema. Os empreendedores normativos atuam com objetivo de levantar atenção para questões sociais a partir de um processo denominado “enquadramento” (do inglês “*framing*”, tradução nossa). A construção desses quadros é um importante recurso para as estratégias políticas dos empreendedores normativos, dando àquele quadro relevância social e política nas discussões públicas (Finnemore; Sikkink, 1998).

Outro importante aspecto da atuação dos empreendedores normativos que é especialmente interessante para o objetivo que se propõe no presente trabalho é a utilização das plataformas organizacionais. As autoras ensinam que os empreendedores a nível internacional utilizam as plataformas para promover uma norma. É nesse sentido que se insere a atuação das organizações da sociedade civil:

Todos os promotores de normas em nível internacional precisam de algum tipo de plataforma organizacional a partir da qual promovem suas normas. Às vezes, essas plataformas são construídas especificamente para o propósito de promover a norma, como muitas organizações não governamentais (ONGs) (como Greenpeace, a Cruz Vermelha e Transafrica) e as maiores redes de advocacy transnacional das quais essas ONGs se tornam parte (como aquelas que promovem direitos humanos, normas ambientais e a proibição de minas terrestres ou aquelas que se opuseram ao apartheid na África do Sul). Muitas vezes, no entanto, os empreendedores trabalham a partir de organizações internacionais permanentes que têm propósitos e agendas além de simplesmente promover uma norma específica. Essas outras agendas podem moldar

¹² The characteristic mechanism of the first stage, norm emergence, is persuasion by norm entrepreneurs. Norm entrepreneurs attempt to convince a critical mass of states (norm leaders) to embrace new norms. The second stage is characterized more by a dynamic of imitation as the norm leaders attempt to socialize other states to become norm followers. [...] At the far end of the norm cascade, norm internalization occurs; norms acquire a taken-for-granted quality and are no longer a matter of broad public debate.

significativamente o conteúdo das normas promovidas pela organização. (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 899, tradução nossa¹³).

A partir desse empreendimento normativo, pode surgir o chamado ponto de inflexão, que é quando existe uma convergência entre Estados no sentido da adoção de uma norma e que pode gerar, ou não, uma cascata de normas, que é quando mais Estados começam a adotar a norma mesmo sem pressão doméstica significativa - que é fator essencial quando o ponto de inflexão ainda não foi atingido:

Primeiro, embora não seja possível prever exatamente quantos estados devem aceitar uma norma para "desencadear" o processo, porque os estados não são iguais em termos de peso normativo, estudos empíricos sugerem que a virada normativa raramente ocorre antes que um terço do total de estados no sistema adotem a norma. No caso do sufrágio feminino, Francisco Ramirez, Yasemin Soysal e Suzanne Shanahan situam o ponto de inflexão em 1930, quando vinte estados (ou aproximadamente um terço do total de estados no sistema naquela época) aceitaram o sufrágio feminino. No caso das minas terrestres, em maio de 1997, o número de estados que apoiavam a proibição de minas terrestres antipessoais atingiu aproximadamente um terço do total de estados no sistema. A partir desse ponto, ocorreu uma cascata de normas, e 124 estados ratificaram o Tratado de Ottawa sobre minas terrestres em dezembro de 1997. (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 901, tradução nossa¹⁴).

Em relação à produção normativa, Guerra também menciona as normas de efeito cascata, que dizem respeito a normas com diferentes graus de vinculação e sua importância na construção do direito internacional: “Não só os instrumentos operam em níveis de normatividade distintas como, também, os atores envolvidos na governança de determinadas temáticas possuem permeabilidades e níveis de interação diferentes.” (Guerra, 2023, p. 223).

Cabe, neste ponto, fazer um paralelo entre a atuação dos empreendedores normativos e a legitimidade normativa a partir da participação das organizações da sociedade civil nos processos legislativos internacionais. Guerra (2023), citando os autores Boyle e Chinkin,

¹³ All norm promoters at the international level need some kind of organizational platform from and through which they promote their norms. Sometimes these platforms are constructed specifically for the purpose of promoting the norm, as are many nongovernmental organizations (NGOs) (such as Greenpeace, the Red Cross, and Transafrica) and the larger transnational advocacy networks of which these NGOs become a part (such as those promoting human rights, environmental norms, and a ban on land mines or those that opposed apartheid in South Africa). Often, however, entrepreneurs work from standing international organizations that have purposes and agendas other than simply promoting one specific norm. Those other agendas may shape the content of norms promoted by the organization significantly.

¹⁴ First, although it is not possible to predict exactly how many states must accept a norm to "tip" the process, because states are not equal when it comes to normative weight, empirical studies suggest that norm tipping rarely occurs before one-third of the total states in the system adopt the norm. In the case of women's suffrage, Francisco Ramirez, Yasemin Soysal, and Suzanne Shanahan place the threshold point in 1930, when twenty states (or approximately one-third of the total states in the system at that time) had accepted women's suffrage. In case of land mines, by May 1997 the number of states supporting the ban on anti-personnel land mines reached, or approximately one-third of the total states in the system. After that point, a norm cascade occurred, and 124 states ratified the Ottawa land mine treaty in December 1997.

aponta que a atuação das organizações da sociedade civil em espaços anteriormente dominados pelos Estados pode ser um instrumento para reparar o déficit democrático dos processos internacionais. Essa atuação, no entanto, é passível de questionamento sobre a competência das organizações para figurar nesses espaços. Um exemplo trazido pela autora é a divergência entre os juízes Oda e Weeramantry na Opinião Consultiva sobre Armas Nucleares. Na ocasião, Oda manifestou-se no sentido de que não seria legítimo às organizações solicitar a opinião consultiva, já Weeramantry argumentou que, pelo número massivo de manifestações recebidas pela Corte, a presença das organizações indicava uma opinião pública que não poderia ser ignorada.

Ainda relacionando a legitimidade normativa a um processo democrático, interessante mencionar um ponto suscitado pela autora, especialmente relevante para a problemática que aqui se propõe, a respeito da contribuição de organizações da sociedade civil na elaboração de normas. Guerra (2023) defende que a participação desses atores na dinâmica internacional representa uma descentralização institucional do direito internacional público, que partia, até então, de uma lógica Estado-centrada. Apesar não possuírem direito a voto nas atividades realizadas no âmbito de organismos internacionais, as organizações da sociedade civil:

Têm transformado e transtornado a atuação das organizações internacionais, desde a expressão de protestos populares, criando ruído surdo e bloqueando acessos às reuniões interministeriais, mas de modos muito mais eficientes e organizados, como canais e caminhos possíveis para veicular anseios da sociedade civil internacional, com demonstrada capacidade inovadora e crescente poder de pressão sobre governos dos estados e sobre os modelos de gestão das organizações internacionais intergovernamentais. (Accioly; Do Nascimento e Silva; Casella, 2012, p. 488).

Steve Charnovitz (2006) relata o impacto do trabalho das organizações da sociedade civil¹⁵ no desenvolvimento do direito internacional, possuindo um importante papel na elaboração de tratados, criação de Organizações Internacionais, interpretação normativa e no *lobby* de normas internacionais no âmbito interno. Essa atuação é especialmente importante na representatividade das necessidades das comunidades perante a arena internacional, considerando que os indivíduos e coletividades possuem uma maior permeabilidade entre essas entidades do que diretamente aos órgãos internacionais.

Por possuir uma atuação voltada para os direitos dos indivíduos, as organizações da sociedade civil contribuem para gerar uma prática internacional mais voltada para os direitos humanos, distanciando-se do tradicional voluntarismo estatal absoluto.

¹⁵ The NGOs that are the subject of this article are groups of persons or of societies, freely created by private initiative, that pursue an interest in matters that cross or transcend national borders and are not profit seeking.

Ainda, por não possuírem necessidade de representar os interesses de um governo na arena internacional, as organizações da sociedade civil possuem um maior nível de autonomia do que os atores estatais para defender seus interesses: “Sendo autônomas e ágeis, as ONGs podem viajar para áreas de conflito onde governos ou organizações internacionais temem ir ou são lentas em chegar.” (Charnovitz, 2006, p. 362, tradução nossa¹⁶).

Um interessante ponto abordado pelo autor em relação ao positivismo estatal, a atuação das organizações da sociedade civil e a interação com os indivíduos é o seguinte:

A contribuição das ONGs para a vibração do direito internacional é um enigma porque, doutrinariamente, o direito internacional é entendido como produto do positivismo estatal. A chave para o enigma reside na natureza das ONGs. Como o Estado, a ONG é composta de indivíduos, mas, ao contrário do Estado, a ONG desfruta de um relacionamento com o indivíduo que é voluntário. Indivíduos se juntam e apoiam uma ONG por compromisso com seu propósito. Esse propósito mais organização dá às ONGs qualquer “autoridade” que elas tenham, e será autoridade moral em vez de autoridade legal. (Charnovitz, 2006, p. 348, tradução nossa¹⁷).

Jan Wouters e Ingrid Rossi (2001) apontam que as organizações da sociedade civil são um canal importante para representatividade popular na esfera internacional. No entanto, a legitimidade da sua atuação está atrelada à sua transparência, democracia interna, responsabilidade (*accountability*) e precisão. Ou seja, é preciso clareza na identidade dos grupos representados, processos internos de eleição democráticos, prestação de contas sobre suas atividades e confiabilidade nas informações prestadas a respeito de dados e índices de direitos humanos. Os autores propõem, dessa forma, a criação de um código de conduta para regular a responsabilidade das organizações da sociedade civil no âmbito internacional, estabelecendo direitos e deveres precisos e delimitando o status legal dessas entidades.

Ainda em respeito da atuação da sociedade civil para difusão das normas internacionais, trazemos o conceito do efeito bumerangue (*boomerang pattern*), que se baseia no fato de que o Estado, apesar de ser o previsor e positivador dos direitos, também é o primeiro a violá-los. Quando uma violação ocorre, é possível que os meios garantidores internos não estejam completamente à disposição da vítima ou, ainda, não sejam suficientemente eficazes. Sob esse cenário, organizações nacionais se aliam a entes internacionais para exercer pressão sobre o seu governo (Keck; Sikkink, 1998, p. 12). Em suma, as redes internacionais contribuem para que entes nacionais levem suas demandas para o âmbito internacional e ecoem essas pautas de

¹⁶ Being autonomous and nimble, NGOs can travel to trouble spots where governments or IOs fear to go or are slow to reach.

¹⁷ The contribution of NGOs to the vibrancy of international law is a puzzle because, doctrinally, international law is understood to be a product of state positivism. The key to the puzzle lies in the nature of NGOs. Like the state, the NGO is composed of individuals, but unlike the state, the NGO enjoys a relationship with the individual that is voluntary. Individuals join and support an NGO out of commitment to its purpose. That purpose plus organization gives NGOs whatever "authority" they have, and it will be moral authority rather than legal authority.

volta para o âmbito nacional, exercendo pressão para que as violações sejam reparadas pelos Estados:

Vincular ativistas locais com a mídia e ativistas no exterior pode então criar um característico efeito "bumerangue", que contorna a indiferença e a repressão do Estado local para colocar pressão externa sobre as elites políticas locais. Os ativistas podem "navegar" por todo o cenário global em busca dos melhores locais para apresentar suas questões e procurar pontos de alavancagem para aplicar pressão. Assim, os contatos internacionais amplificam as vozes às quais os governos domésticos são surdos, enquanto o trabalho local dos ativistas do país-alvo legitima os esforços dos ativistas no exterior. (Keck; Sikkink, 1998, p. 200, tradução nossa¹⁸)

Trazendo o fenômeno do efeito bumerangue para o contexto brasileiro, Macdowell (2007) aponta o trabalho das organizações da sociedade civil brasileiras em formar essas redes com objetivo de pressionar o governo a adotar e cumprir normas de direitos humanos, buscando o apoio de organizações internacionais, como a OEA e os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Ainda que não possua capacidade de elaborar tratados, Cançado Trindade aponta a importância da atuação dos indivíduos e organizações da sociedade civil na elaboração de instrumentos internacionais e no monitoramento da sua implementação e cumprimento. À título de exemplo, o autor ressalta o papel desses atores na formação e consolidação da *opinio juris communis*:

As ONGs ganharam considerável visibilidade ao longo do recente ciclo de Conferências Mundiais da ONU (1992-2001), por meio de sua presença e lobby nas próprias Conferências ou por articulação em seus próprios fóruns paralelos a essas Conferências. Nos últimos anos, elas têm tido o direito de apresentar regularmente seus amici curiae perante tribunais internacionais como as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos e os Tribunais Penais Internacionais ad hoc para a ex-Iugoslávia e para Ruanda. (Trindade, 2011, p. 5, tradução nossa¹⁹)

A atuação das organizações da sociedade civil no direito internacional é especialmente notável no desenvolvimento e proliferação de novas áreas do direito. Um exemplo trazido por Charnovitz (2006) é a participação de grupos de mulheres na Conferência Pan-Americana de

¹⁸ Linking local activists with media and activists abroad can then create a characteristic "boomerang" effect, which curves around local state indifference and repression to put foreign pressure on local policy elites. Activists may "shop" the entire global scene for the best venues to present their issues, and seek points of leverage at which to apply pressure. Thus international contacts amplify voices to which domestic governments are deaf, while the local work of target country activists legitimizes efforts of activists abroad.

¹⁹ NGOs have gained considerable visibility throughout the recent cycle of U.N. World Conferences (1992–2001), by their presence and lobbying in the Conferences themselves or by articulation in their own forums parallel to such Conferences. In recent years, they have been entitled to present on a regular basis their amici curiae before international tribunals such as the Inter-American and the European Courts of Human Rights, and the ad hoc International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda.

1928, ocasião na qual os governos aceitaram ouvir as suas demandas a adotaram a Comissão Interamericana de Mulheres.

Como exemplos de instrumentos que possuíram influência dessas entidades, Cançado Trindade (2011) cita: a Convenção da ONU contra a Tortura (1984) e seu Protocolo Adicional (2002); a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989); o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (1991); a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição (1997); o O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) e a Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

Por fim, em relação ao status jurídico dessas entidades, em geral, as organizações da sociedade civil só encontram respaldo no direito doméstico, o que dificulta sua atuação transnacional. Muitas organizações atuam em mais de um país, o que pode gerar conflito de normas. No âmbito global, o status das organizações da sociedade civil é respaldado pelo artigo 71²⁰ da Carta da ONU, assim como pela Resolução 1996/31, de 26 de Julho de 1996 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), conferindo às organizações papel meramente consultivo. Já no âmbito regional americano, menciona-se o documento adotado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 15 de dezembro de 1999, intitulado “Diretrizes para a participação das Organizações da Sociedade Civil nas atividades da OEA - CP/RES. 759 (1217/99)”, elaborado frente à intensa participação dessas entidades nas atividades da Organização.

1.4. Perspectivas atuais: aberturas institucionais para participação individual e coletiva

Atualmente, o cenário para a atuação desses atores no âmbito internacional se amplifica: os indivíduos passaram a possuir capacidade postulatória em órgãos “quase-judiciais”, ou até mesmo em Cortes internacionais. Essa capacidade é condicionada por dois requisitos: o direito ou dever postulado deve ser previsto em normativa internacional e o indivíduo – enquanto autor ou réu – deve ser titular de capacidade jurídica na hipótese. No

²⁰ O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas no caso. (Organização das Nações Unidas, 1945).

entanto, tais requisitos são preenchidos apenas pelo sistema europeu e alguns países no sistema africano – no qual a possibilidade de postulação do indivíduo à Corte é de adesão facultativa. Num geral, o acesso dos indivíduos aos sistemas se limita aos órgãos “quase-judiciais”, ou seja, às Comissões (nos casos americano e africano), de forma com que grande parte dos casos nem mesmo chega a ser apreciado pelos tribunais.

Ramos aponta três modalidades de direitos que podem ser exercidos pelos indivíduos no âmbito internacional frente a casos de violações: os direitos de comunicação, petição e ação. O direito de comunicação consiste na possibilidade de relatar uma violação de direitos humanos e receber uma resposta, ainda que não seja a partir de um processo propriamente dito. O direito de petição, já inserido no âmbito judicial, representa a capacidade de postular perante um órgão internacional e de receber uma resposta baseada em um procedimento pré-estabelecido:

Enquanto a comunicação apenas leva ao conhecimento de órgãos internacionais fatos considerados como gravosos aos direitos humanos protegidos, o *direito de petição* permite ao indivíduo lesado *exigir* uma ação de organismos internacionais contra o Estado ofensor. O direito de petição, então, leva o indivíduo perante órgãos internacionais, que por sua vez, podem processar os Estados, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. (Ramos, 2015, p. 219).

Já o direito de ação diz respeito ao instrumento de um processo judicial propriamente dito, conferindo ao indivíduo a possibilidade de acionar uma Corte para ter o seu caso analisado, julgado e, eventualmente, sentenciado para condenar e impor medidas reparatórias. Atualmente, apenas a Convenção Europeia de Direitos Humanos – a partir do Protocolo nº 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos – e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – de forma facultativa, com baixa adesão dos Estados – adotam essa possibilidade.

Peters (2016) defende que a capacidade legal dos indivíduos instrumentaliza a salvaguarda da legalidade internacional em matéria de direitos humanos, de forma com que, ao levar violações de seus direitos perante o crivo de tribunais internacionais, os indivíduos não estão somente pleiteando seu direito próprio, mas também fortalecendo o interesse público. A autora também menciona a necessidade de haver possibilidade de reivindicação dos direitos por parte dos indivíduos como um pressuposto do amplo acesso à justiça. Dessa forma, a mera disposição legal do direito (norma primária) não é suficiente para que ele seja salvaguardado, as possíveis vítimas de violações devem possuir recursos processuais para reivindicá-los (norma secundária).

Em síntese, o capítulo buscou fazer uma breve contextualização a respeito do surgimento e evolução de atores novos e emergentes na dinâmica internacional, assim como

seu espaço ao longo da história. É importante salientar que a pesquisa não tem como objetivo aprofundar a discussão a respeito da subjetividade dos atores aqui abordados, mas analisar os níveis de seu protagonismo, a legitimidade de sua atuação e as aberturas institucionais proporcionadas pelos ordenamentos, com fins de questionar os graus de representatividade e eficácia da prática internacional de direitos humanos.

2. A PARTICIPAÇÃO CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Antes de adentrarmos na temática da atuação dos atores civis no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, faz-se necessária uma contextualização sobre o surgimento das redes nacionais e transnacionais de ativismo e suas contribuições para o direito internacional dos direitos humanos.

Apesar de a preocupação com os direitos humanos ser presente na política dos Estados desde a *Bill of Rights* - Declaração dos Direitos dos Cidadãos, no contexto da Revolução Francesa - o compromisso com a proteção dos direitos humanos como elemento central das políticas externas dos Estados e suas relações recíprocas é recente, e, conforme defendem Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), é produto do trabalho das redes transnacionais de *advocacy*. As redes contribuíram também, no contexto do pós-Guerras, para a formação e desenvolvimento dos sistemas global e regionais de direitos humanos.

Conforme ensinam as autoras, essas redes são formadas pelos seguintes atores: parcelas das organizações intergovernamentais, organizações internacionais da sociedade civil, organizações nacionais da sociedade civil, fundações privadas e parcelas de governos (Keck; Sikkink, 1998). Até 1945, essas entidades não existiam, porém, já existia um movimento encabeçado por indivíduos e grupos para que os direitos humanos integrassem a política internacional. Por exemplo, em sua campanha para a democracia global, entre os anos de 1917 a 1920, Woodrow Wilson expressou a necessidade da preocupação com os direitos humanos (Keck; Sikkink, 1998). Da mesma forma, advogados introduziram a pauta durante o período entre guerras:

O jurista chileno Alejandro Alvarez, o jurista e diplomata russo Andre Mandelstam e o jurista e diplomata grego Antoine Frangulis foram os primeiros a redigir e divulgar declarações sobre os direitos internacionais do homem como parte de seu trabalho com organizações jurídicas não governamentais - o Instituto Americano de Direito Internacional, o Instituto de Direito Internacional e a Academia Diplomática Internacional. Ao mesmo tempo, um advogado judeu da Polônia chamado Raphael Lemkin iniciou uma luta pessoal para desenvolver o direito internacional contra massacres raciais. Até Lemkin criar a palavra "genocídio" após a Segunda Guerra Mundial, não havia uma palavra para o fenômeno em nenhum idioma. Influenciado quando menino pelo massacre de armênios na Turquia, ele se convenceu de que os nazistas cometeriam atrocidades paralelas contra os judeus. Em 1933, em uma conferência patrocinada pela Liga das Nações em Madrid, Espanha, Lemkin propôs que um tratado internacional fosse negociado para tornar a "destruição de grupos nacionais, religiosos e étnicos" um crime internacional semelhante à pirataria, escravidão e tráfico de drogas. "A proposta de Lemkin foi recebida com gargalhadas

de escárnio, lideradas pelos delegados da Alemanha nazista. (Keck; Sikkink, 1998, p. 81-82, tradução nossa²¹)

Outros movimentos que impulsionaram a ideia de uma solidariedade internacional no começo do Século XX foram o sindicalismo e os movimentos socialistas. A partir da defesa da ideia de uma solidariedade internacional da classe trabalhadora, a negação do Estado como um ente soberano era uma das principais premissas da esquerda durante parte do Século XX (Keck; Sikkink, 1998).

No entanto, apesar dos mencionados exemplos, a temática dos direitos humanos não foi diretamente inserida no contexto internacional antes da Segunda Guerra Mundial. As autoras citam o autor Herbert George Wells como uma exceção. Socialista, Wells introduziu, sozinho, a ideia de uma “*Bill of Rights* internacional” no contexto inicial da Segunda Guerra:

Em 1939, reconhecendo que a guerra estava por vir, Wells escreveu que "se muitos de nós vamos morrer pela democracia, é melhor sabermos o que queremos dizer com a palavra." Ele iniciou um debate público animado e um esforço para redigir uma nova declaração dos direitos do homem que esclareceria os objetivos de guerra dos Aliados ao expressar "os amplos princípios sobre os quais nossa vida pública e social é baseada." Wells enviou a declaração a muitas pessoas, incluindo o presidente Roosevelt, Gandhi e Nehru (todos os quais lhe enviaram reações), e Jan Christiaan Smuts, primeiro-ministro da África do Sul, que mais tarde redigiu o preâmbulo da Carta da ONU. (Keck; Sikkink, 1998, p. 83, tradução nossa²²)

Foi após o trabalho de Wells que a atividade de entidades nacionais e internacionais passou a se desenvolver em respeito à pauta dos direitos humanos.

Sob esse contexto, inserem-se as redes transnacionais de *advocacy* como precursoras do acesso ao sistema internacional de justiça por meio da interação entre atores diversos como indivíduos, Estados e organizações internacionais. À título de conceituação:

Redes são formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca. [...] Apesar das diferenças entre os domínios doméstico e internacional, o conceito de rede se adapta bem porque enfatiza relações

²¹ Chilean jurist Alejandro Alvarez, Russian jurist and diplomat Andre Mandelstam, and Greek jurist and diplomat Antoine Frangulis first drafted and publicized declarations on international rights of man as part of their work with non-governmental legal organizations-the American Institute of International Law, the International Law Institute, and the International Diplomatic Academy. At the same time, a Jewish lawyer from Poland named Raphael Lemkin began a personal struggle to develop international law against racial massacres. Until Lemkin came up with the word "genocide" after the Second World War, there was no word for the phenomenon in any language. Influenced as a boy by the massacre of Armenians in Turkey, he became convinced that the Nazis would carry out parallel outrages against Jews. In 1933, at a conference sponsored by the League of Nations in Madrid, Spain, Lemkin proposed that an international treaty should be negotiated making "destruction of national, religious, and ethnic groups" an international crime akin to piracy, slavery, and drug smuggling. "Lemkin's proposal met with howls of derision in which the delegates of Nazi Germany took the lead.

²² In 1939, recognizing that war was coming, Wells wrote that "if many of us are to die for democracy we better know what we mean by the word." He launched a spirited public debate and effort to draft a new declaration of the rights of man that would clarify the war aims of the Allies by expressing "the broad principles on which our public and social life is based." Wells sent the declaration to many people, including President Roosevelt, Gandhi, and Nehru (all of whom sent him reactions), and Jan Christiaan Smuts, prime minister of South Africa, who later drafted the preamble of the UN Charter.

fluidas e abertas entre atores comprometidos e conhecedores que trabalham em áreas especializadas. Chamamos essas redes de redes de advocacy porque os defensores pleiteiam as causas de outros ou defendem uma causa ou proposição. Advocacy captura o que é único nessas redes transnacionais: elas são organizadas para promover causas, ideias e normas principiadas, e frequentemente envolvem indivíduos defendendo mudanças políticas que não podem ser facilmente ligadas a uma compreensão racionalista de seus "interesses". (Keck; Sikkink, 1998, p. 8 e 9, tradução nossa²³)

As redes atuam a partir do compartilhamento de valores e discursos comuns, com objetivo de levar à seara internacional essas pautas e se beneficiar das trocas de informações. O principal diferencial dessas redes, conforme ensinam as autoras, é a mobilização estratégica capaz de dar voz e relevância a determinadas questões, causando pressão nacional e internacional para a observância das pautas (Keck; Sikkink, 1998).

Nesse sentido, é interessante a forma com que as autoras abordam as redes transnacionais de *advocacy* como atuantes não só na prática internacional, mas na própria construção e evolução da agenda do direito internacional público, principalmente em temáticas como direitos humanos e proteção do meio ambiente (Keck; Sikkink, 1998). Ou seja, ao atuar ativamente para que essas pautas sejam observadas na dinâmica internacional, as redes também moldam a própria dinâmica, “enquadrando problemas de uma forma que a sua solução parece inevitável” (Keck; Sikkink, 1998, p. 40-41, tradução nossa). Um exemplo é que, durante os trabalhos de elaboração da Carta da ONU na conferência de São Francisco, as organizações da sociedade civil tiveram um papel fundamental em assegurar que os direitos humanos fossem expressamente previstos no documento (Keck; Sikkink, 1998).

As organizações da sociedade civil, sejam nacionais ou internacionais, possuem um importante papel nessas redes, introduzindo novas pautas e exercendo pressão contra autoridades para obter posicionamentos diante de violações.

Essas redes, apesar de não serem recentes, se desenvolveram de forma excepcional nas três últimas décadas do último milênio. Conforme dados trazidos pelas autoras (Keck; Sikkink, 1998), no ano de 1993, as organizações internacionais não-governamentais com pautas em direitos humanos, direitos das mulheres e meio ambiente representam aproximadamente metade do número total de organizações existentes.

²³ Networks are forms of organization characterized by voluntary, reciprocal, and horizontal patterns of communication and exchange. [...] In spite of the differences between domestic and international realms, the network concept travels well because it stresses fluid and open relations among committed and knowledgeable actors working in specialized issue areas. We call them advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about these transnational networks: they are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their interests.

Em resumo, as autoras concluem que o trabalho das organizações de direitos humanos em documentar e denunciar violações são o pontapé inicial para que haja pressão, interna e externa, para a observância dos direitos humanos em determinado país ou região:

Os Estados continuam sendo os principais atores internacionalmente, mas as redes de advocacy fornecem aos atores domésticos aliados fora de seus próprios estados. Essa abordagem sugere respostas para algumas das perguntas sobre como as questões entram na agenda internacional, como elas são enquadradas da maneira que são e por que certos tipos de campanhas ou pressões internacionais são eficazes em alguns casos, mas não em outros. Nossa pesquisa inicial sugeriu que as redes têm considerável importância em trazer ideias transformadoras e mobilizadoras para o sistema internacional, e oferece novas direções promissoras para pesquisas futuras. (Keck; Sikkink, 1998, p. 217, tradução nossa²⁴)

Em relação às redes de *advocacy* transnacional, Camila de Oliveira Koch (2015) destaca o papel das organizações da sociedade civil de direitos humanos cuja estratégia envolve litigar perante os sistemas internacionais de direitos humanos. Num cenário em que o Estado não é eficiente na proteção dos direitos humanos no âmbito interno, insere-se o já mencionado efeito bumerangue - fenômeno no qual as organizações de direitos humanos buscam, internacionalmente e por meio do litígio estratégico, uma resposta que poderá gerar uma pressão interna para que o Estado tome as devidas providências.

Especialmente interessante para os objetivos do trabalho é a visão de Renata Mantovani de Lima e Lucélia de Sena Alves (2013), que defendem a atividade do ativismo transnacional como precursora do posicionamento dos indivíduos como sujeitos de fato do direito internacional, e não somente meros objetos deste. Essa recolocação do indivíduo na dinâmica internacional também é resultado da possibilidade de peticionamento individual nos sistemas internacionais - como ocorre, conforme o objeto do presente trabalho, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

2.1. O que é litígio estratégico?

Conceituando o litígio estratégico, temos a definição de Contreras, Martínez e Covelli:

Um litígio é o conhecimento de um juiz sobre uma causa ou conflito. Em todo litígio, as partes buscam que a decisão seja a seu favor. No entanto, no litígio estratégico, o objetivo final vai além do caso concreto, pois, como mencionamos, o que se busca é provocar mudanças estruturais para que as violações de direitos cessem, pelo menos

²⁴ States remain the major players internationally, but advocacy networks provide domestic actors with allies outside their own states. This approach suggests answers to some of the questions about how issues get on the international agenda, how they are framed as they are, and why certain kinds of international campaigns or pressures are effective in some cases but not in others. Our initial research has suggested that networks have considerable importance in bringing transformative and mobilizing ideas into the international system, and it offers promising new directions for further research.

pelo motivo que detectamos. (Contreras; Martínez; Covelli, 2011, p. 25, tradução nossa²⁵)

Cecília MacDowell Santos introduz a litigância transnacional como uma modalidade de litigância utilizada por indivíduos, empresas e organizações da sociedade civil para reivindicar internacionalmente direitos humanos e outras pautas:

a mobilização do direito (mobilização jurídica) é mais ampla do que a litigância (mobilização judicial), incluindo, por exemplo, o uso individual e coletivo dos tribunais, mobilizações na esfera legislativa, lutas em torno da aplicação das leis, projetos educativos com enfoque no conhecimento das leis e dos tribunais, modos de resolução de conflitos dentro e fora das instituições do Estado. Os objetivos da mobilização jurídica e da litigância não se restringem, necessariamente, à obtenção de uma reparação por danos individuais. Os mobilizadores do direito, dentro ou fora dos tribunais, podem ter como objetivo a ressignificação dos direitos humanos, a constituição de novos sujeitos de direitos humanos e/ou a promoção mais ampla de transformações sociais, culturais, políticas, jurídicas e/ou econômicas. (Santos, 2012, p. 14)

Abordando o litígio estratégico como uma ferramenta do chamado “direito de interesse público”, Evorah Cardoso (2012), pesquisadora com ampla bibliografia a respeito da litigância estratégica, explica que esse último é pautado na compreensão do direito como potencial vetor de transformação de realidades, lidando com a reivindicação de direitos de grupos marginalizados. Esse modelo de advocacia pode ser *client-oriented* ou *policy-oriented*, não necessariamente estando vinculado a violações estruturais, como ocorre na litigância estratégica, que representa apenas uma modalidade de advocacia de interesse público.

É importante observar que o litígio estratégico não busca tão somente uma sentença, mas sim o processo como um ponto de partida para que uma situação estrutural comece a tomar outros contornos sociais. Ao contrário da advocacia tradicional, que funciona por uma lógica *client-oriented*, o litígio estratégico segue uma lógica de *policy-oriented*, ou seja, mais voltada para alguma pauta geral, que não abranja um único sujeito ou uma situação isolada. É o que defende a autora María Sofía Sagüés, ao apontar a insuficiência do litígio individual para endereçar discriminações estruturais:

o marco processual do litígio individual parece insuficiente para a canalização de uma situação que, ao encontrar-se intrinsecamente dirigida a vocação de transformação de uma situação coletiva de discriminação estrutural, exige a articulação de um processo coletivo que, por sua vez, apresente particularidades processuais específicas de acordo com a natureza do conflito subjacente. (Sagüés, 2018, p. 176, tradução nossa²⁶)

²⁵ Un litigio es el conocimiento de un juez de una causa o conflicto. En todo litigio, las partes buscan que se falle a su favor. Sin embargo, en el litigio estratégico, la finalidad última va más allá del caso concreto, pues, como hemos mencionado, lo que se busca es provocar cambios estructurales para que las violaciones de derechos cesen, cuando menos por el motivo que hemos detectado.

²⁶ el marco procesal del litigio individual parece insuficiente para la canalización de una situación que, al encontrarse intrínsecamente dirigida a la vocación de transformación de una situación colectiva de discriminación

Essa modalidade de advocacia voltada para um interesse público tem origem nos Estados Unidos a partir do movimento pelos direitos civis. A partir da década de 60, surgem no país as “*clinical lawyer school*”, que, além de fornecerem um espaço para o aprendizado do Direito por meio da prática, também forneciam serviços jurídicos para vítimas que não possuíam acesso à defesa. Essa prática exercida pelas clínicas, voltada para solucionar casos interligados a questões sociais, deu origem ao que chamamos de litígio estratégico. (Contreras; Martínez; Covelli, 2011).

O movimento encontrou dificuldades para se desenvolver na América Latina em razão dos regimes autoritários que predominavam na região à época, além de uma rígida tradição jurídica. Especificamente no Brasil, a Constituição de 1988 trouxe um terreno mais fértil para o desenvolvimento do direito de interesse público, com um forte compromisso progressista.

Bruna Silveira Roncato explica que o movimento das clínicas no contexto latino-americano entre as décadas de 60 e 90 foi marcado pela atuação da Fundação Ford no sentido de tentar copiar o modelo norte-americano. A partir dos anos 90, houve um movimento no sentido de definir agendas e pautas para marcar a atuação da litigância como, por exemplo, direitos dos migrantes e povos indígenas. Conforme ensina a autora, são objetivos do litígio estratégico:

desenvolver as capacidades dos profissionais e estudantes na área da defesa de direitos; impulsionar transformações no Direito, na cultura jurídica e nas situações injustas; exigir e fortalecer as instituições públicas para que cumpram sua função de proteção dos direitos; informar a sociedade sobre os direitos e promover os valores do pluralismo e da democracia; fomentar alianças e redes de solidariedade e compromisso com os direitos, a democracia e o pluralismo. (Roncato, 2018, p. 192)

A autora traz uma interessante visão sobre o papel do litígio estratégico para dar voz a grupos historicamente excluídos e invisibilizados. Para além da busca por uma sentença favorável, o litígio estratégico representa uma ferramenta de resistência e emancipação dos atores, transformando vítimas em sujeitos de direito e construindo espaços de resistência contra violações (Roncato, 2018). Fazendo um paralelo a essa função da litigância estratégica, observa-se que, no contexto latino-americano, essa ferramenta possui uma atuação muito mais voltada aos direitos econômicos, sociais e culturais. É o que aponta Cardoso:

É preciso ressaltar que na América Latina, o litígio estratégico ganha novos contornos, pois é voltado não apenas a pautas de direitos civis e políticos, mas também aos direitos econômicos, sociais e culturais, o que, por sua vez, traz uma série de demandas de adaptação de compasso ao judiciário, acostumado a lidar com casos de dimensão individual, para passar a lidar com casos de dimensão coletiva, que

estructural, exige la articulación de un proceso colectivo que, a su vez, presente particularidades procesales específicas acordes a la naturaleza del conflicto subyacente.

questionam a falta ou a forma de implementação de políticas públicas, tidas tradicionalmente como competência dos poderes executivos. (Cardoso, 2019, p. 554).

Contreras, Martínez e Covelli (2011) apontam que são vários os pontos positivos da litigância estratégica na luta pela transformação social em prol dos direitos humanos, no entanto, defendem que essa ferramenta nem sempre será o instrumento mais favorável em todos os casos. Os autores sugerem o seu uso em caso de inobservância do direito material e processual, discrepância entre o direito interno e o direito internacional, falta de clareza no direito existente ou aplicação inexata e arbitrária da norma.

Os autores dividem a prática do litígio estratégico em cinco etapas: conhecimento da situação, criação de um plano, conhecimento do direito, escolha de um caso paradigmático e atuar com base em termos de justiça. A primeira etapa exige o conhecimento do contexto no qual a violação ocorre por meio do monitoramento de direitos humanos em determinado cenário. A segunda etapa requer a compreensão do caso concreto para definição das estratégias, uma vez que um plano padronizado não será igualmente eficaz para qualquer situação de violação. A terceira etapa se relaciona à necessidade de fundamentação jurídica da demanda. A quarta etapa pressupõe a escolha de um caso com elementos suficientes - arcabouço probatório e esgotamento de recursos internos, por exemplo - para demonstrar que o caso consiste em uma representação de padrões estruturais enraizados na sociedade que fazem com que aquela violação não seja um caso isolado. Por fim, na quarta e última etapa, os autores apontam pela necessidade da atuação pautada na justiça, e não na mera aplicação das normas a um caso, que não é uma tática interessante em termos de litigância estratégica.

Existe uma diversidade de atores que utilizam a litigância estratégica como ferramenta de promoção dos direitos humanos - dentre eles, advogados privados, escritórios especializados em advocacia *pro bono*, e até mesmo instituições governamentais. Cada um desses atores possui suas próprias metodologias, independência institucional e níveis de financiamento, o que as distingue na forma com que os resultados da litigância são apresentados (Gomes, 2019). Para os fins deste trabalho, convém focarmos nas organizações da sociedade civil em razão de sua estrutura robusta, alto nível técnico, experiência na arena internacional e maior acesso a financiamento, conforme já foi elucidado anteriormente e ainda será melhor tratado nas próximas seções.

2.2. Processo internacional de direitos humanos: uma análise organizacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A Organização dos Estados Americanos, criada em 1948 – sob o contexto da Guerra Fria – é um organismo que integra, hoje, todos os Estados americanos sob os termos dos cento e doze artigos da Carta de Bogotá. Dentre os objetivos da Organização, ensina André de Carvalho Ramos, estão “garantia da paz e segurança internacionais, cooperação e ação solidária, promoção da democracia representativa, promoção dos direitos humanos e erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico e social e prevenção de conflitos e busca de solução pacífica de controvérsias.” (Ramos, 2015, p. 128). Na mesma ocasião foi elaborada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, como instrumento para buscar a efetivação dos direitos humanos previstos pela Carta de Bogotá. Apesar de representar um importante passo no desenvolvimento dos direitos humanos, antecedendo, inclusive, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Americana não possuía força de tratado – ou seja, não era vinculante.

Kathryn Sikkink traz a atenção da pauta de direitos humanos para fora do eixo Norte Global e o coloca no hemisfério Sul, apontando a negligência da doutrina em analisar as contribuições latino-americanas para a temática:

Até o final da II Guerra Mundial, um consenso começou a surgir de que os direitos humanos e a democracia teriam de ser uma parte essencial da ordem do pós-guerra. Esse consenso foi particularmente forte na América Latina, onde uma onda sem precedentes de democratização ocorreu em meados dos anos 1940, trazendo ao poder vários governos de centro-esquerda com forte apoio de sindicatos.[...] No entanto, com a importante exceção do trabalho de Glendon e Morsink, os estudiosos eram muito menos conscientes do papel relevante que delegações e ONGs da América Latina desempenharam em promover a ideia de direitos humanos internacionais, primeiro na reunião de São Francisco, em que a Carta da ONU foi redigida, e mais tarde na elaboração da DUDH. (Sikkink, 2015, p. 217).

Um interessante ponto que comprova esse pioneirismo latino-americano defendido pela autora no texto é justamente a elaboração da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, cuja adoção, conforme mencionado, precede a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 com objetivo de promover os direitos humanos na região de forma provisória, até que fosse aprovada a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão tornou-se um órgão principal da OEA em 1967 por meio do Protocolo de Buenos Aires. Prevista pelo artigo 106 da Carta da

OEA, estão entre suas funções “promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria” (OEA, 1948).

O Protocolo de Buenos Aires previu, em seu artigo 106, a existência de uma convenção interamericana de direitos humanos, que foi efetivamente adotada em 1969. Ramos chama a atenção para o contexto ditatorial existente na América Latina à época da adoção do texto da Convenção Americana:

Esse paradoxo pode ser explicado pela tentativa das ditaduras da época (e, consequentemente da OEA, organização intergovernamental) de transmitir uma aparência de normalidade e semelhança com outros Estados da sociedade internacional, obtendo, com isso, legitimação e apoio para sua perpetuação. Para tanto, nada melhor que mimetizar o discurso de respeito a direitos humanos e democracia, mesmo sem qualquer intenção de pô-lo em prática (Ramos, 2015, p. 137).

Ramos aponta dois instrumentos utilizados como inspiração para a Convenção Americana de Direitos Humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em relação à Convenção Europeia, observa-se a semelhante adoção do sistema bifásico de proteção, consistente em uma fase perante à Comissão e uma fase perante à Corte.

O sistema de proteção de direitos humanos nas Américas se subdivide no sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA), orientado pela própria Carta da OEA e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e no sistema criado pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

O artigo 44²⁷ trata da competência da CIDH e é um dos principais artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos, determinando o *jus standi* do indivíduo perante a Comissão. Ludovic Hennebel e Hélène Tigroudja (2022) apontam que o artigo prevê dois tipos de procedimento disponíveis aos peticionários individuais: o direito de “denunciar” possibilita o acesso a um amplo rol de litigantes, estando relacionado a uma garantia coletiva. Já o direito de “reclamar” está mais ligado à vítima propriamente dita. Ao diferenciar esses tipos de procedimento, a CADH se aproxima mais da possibilidade de uma *actio popularis*, em divergência à Convenção Europeia, por exemplo, que, em seu artigo 34 limita o pleito às vítimas da violação.

É interessante conjugar a leitura do artigo 44 da CADH ao artigo 23 do Regulamento da Comissão, onde se lê:

²⁷ Artigo 44: Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte. (OEA, 1969).

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão petições em seu próprio nome ou no de terceiras pessoas, sobre supostas violações dos direitos humanos reconhecidos, conforme o caso, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos "Pacto de San José da Costa Rica", no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de San Salvador", no Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, na Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em conformidade com as respectivas disposições e com as do Estatuto da Comissão e do presente Regulamento. O peticionário poderá designar, na própria petição ou em outro instrumento por escrito, um advogado ou outra pessoa para representá-lo perante a Comissão (OEA, 2009).

Hennebel e Tigroudja levantam um interessante ponto em relação aos rascunhos da CADH, principalmente ao observar o contexto histórico do direito internacional à época da sua elaboração. O rascunho elaborado em 1959, por exemplo, trazia uma previsão de competência baseada no consentimento do Estado, à uma época na qual a capacidade dos indivíduos na seara internacional ainda era muito limitada. É o que se depreende do artigo 49:

A Comissão poderá receber petições que lhe sejam dirigidas por qualquer pessoa ou grupo de pessoas ou associações ou corporações legalmente reconhecidas pelas autoridades públicas nas quais for alegada violação por um Estado Parte nesta Convenção de qualquer dos direitos reconhecidos na Parte 1, Capítulo 1 da mesma. (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1009, tradução nossa²⁸)

Já na versão de 1968, o rascunho da CADH, em seu artigo 33 - correspondente ao atual artigo 44 - passa a ter uma redação mais próxima da atual:

Não obstante o disposto no artigo 32 desta Convenção, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou associação legalmente constituída poderá apresentar à Comissão uma petição contendo uma denúncia ou queixa de violação desta Convenção. (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1010, tradução nossa²⁹)

Retornando à questão do amplo rol de possíveis peticionários previstos pela CADH, em comparação a organismos como o Comitê de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos, é importante fazer a distinção entre vítima e peticionário. A CADH entende que a vítima é uma pessoa natural ou um grupo de pessoas especificamente individualizadas na petição. São cabíveis as chamadas vítimas potenciais, desde que tenha sido comprovado a ameaça real do direito. O conceito é estendido caso a vítima seja ausente - por razão de morte

²⁸ The Commission may receive petitions addressed to it by any person or group of persons or associations or corporations legally recognized by the public authorities in which; violation by a State Party to this Convention of any of the rights recognized in Part 1, Chapter 1 thereof, is alleged to have been suffered.

²⁹ Notwithstanding the provisions of article 32 hereof, any person, group of persons, or legally constituted association may lodge a petition with the Commission containing a denunciation or complaint of a violation of this Convention.

ou desaparecimento, por exemplo - situação na qual a vítima real será representada por algum parente ou familiar próximo na condição de parte prejudicada (Hennebel, Tigroudja, 2022).

Apesar de a CADH somente admitir a pessoa humana enquanto vítima, a Corte, na Opinião Consultiva nº 22 (*Entitlement of legal entities to hold rights under the Inter-American Human Rights System. Advisory Opinion OC-22/16 of February 26, 2016. Series A No. 22.*), estendeu o conceito para povos indígenas e tribais e sindicatos - ainda que de forma limitada - enquanto “detentores de direitos”. Nesse sentido, esses grupos podem ser qualificados como vítimas em casos de violações de seus direitos perante a Corte. No entanto, cabe mencionar que outras entidades (como empresas, por exemplo), não podem constar enquanto vítima propriamente dita, ainda que possa ser petionária.

A representação legal das vítimas é necessária no procedimento perante a Corte, seja por advogado constituído pela própria parte ou, na inexistência deste, de defensor arrolado pela Corte. Em caso de violações coletivas, não é necessário que haja um advogado para cada vítima, podendo constar apenas um defensor comum para todas elas.

Adentrando a questão dos petionários, que a nós nos interessa mais para os objetivos da presente pesquisa, a CADH oferece um interessante espaço para o litígio:

O Artigo 44 da CADH oferece o mais amplo âmbito de legitimidade jurídica. Conforme mencionado na introdução deste capítulo, as petições podem conter denúncias ou denúncias de violações da CADH. Por outras palavras, a CADH inclui não só um direito clássico de apresentar uma petição para a vítima de uma violação, mas também prevê um direito adicional de denunciar uma violação cometida por qualquer pessoa ou grupo. Consequentemente, a suposta vítima de uma violação e o petionário não são necessariamente sinônimos. (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1024, tradução nossa³⁰)

Dessa forma, qualquer grupo de pessoas pode peticionar perante a Comissão, desde que na condição de denunciante de uma violação, nunca como vítima, conforme elucidado anteriormente.

A respeito das qualificações de tais grupos de pessoas, os autores observam que existem alguns critérios a serem observados. Por exemplo, uma entidade governamental não pode peticionar, ao contrário de organizações de direitos humanos. Já as entidades não governamentais devem ser reconhecidas juridicamente por pelo menos um dos países integrantes da OEA, conforme prevê o artigo 44. Na prática, no entanto, o entendimento é mais brando:

³⁰ Article 44 of the ACHR offers the widest scope of legal standing. As mentioned in the introduction to this chapter, the petitions can contain either denunciations or complaints of violations of the ACHR. In other words, the ACHR includes not only a classical right to submit a petition for the victim of a violation but also provides for an additional right to denounce a violation by any person or group. Consequently, the alleged victim of a violation and the petitioner are not necessarily synonymous.

No Caso Castillo Petruzzi Vs. Peru, o Estado contestou a falta de personalidade jurídica da fundação que apresentou a petição e a sua falta de legitimidade. O Tribunal rejeitou a objecção e decidiu que “a ampla autoridade para apresentar uma queixa é uma característica do sistema”. Acrescentou que, dado que o artigo 44 da Convenção autoriza “qualquer grupo de pessoas” a apresentar uma petição, mesmo que a fundação não tenha sido reconhecida pela legislação interna de um dos Estados membros da OEA, ela ainda pode atuar como um “grupo de pessoas”, o que não exige ter sido legalmente reconhecido. Portanto, a exigência do reconhecimento legal das ONGs é deixada de lado e não tem implicações na prática. A falta de estatuto nacional de pessoa jurídica não impede que os órgãos interamericanos considerem o caso. (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1025, tradução nossa³¹)

Portanto, em relação ao procedimento de denúncia, o artigo 44 da CADH possibilita que o peticionário do caso não seja a vítima da violação ou mesmo possua algum vínculo com esta. Dessa forma, o peticionário não necessariamente atua como representante da vítima, situação em que precisaria de sua anuência legal.

Existe também a hipótese, ainda que pouco utilizada na prática, de a Comissão iniciar um procedimento de ofício, ou seja, uma ação *motu proprio*. Nesse caso, ao observar uma violação que cumpra com os seus próprios requisitos de admissibilidade, a Comissão pode iniciar um procedimento no seu próprio âmbito. Isso pode ocorrer após uma visita *in loco* feita pelo órgão, por exemplo.

Em resumo: no Sistema Interamericano, a vítima somente tem direito postulatório perante a Comissão, que irá analisar o caso em relação à sua admissibilidade e seu mérito, avaliando a possibilidade de submissão da demanda para julgamento da Corte Interamericana – que somente tem sua jurisdição contenciosa acionada pela Comissão ou pelos Estados que admitiram expressamente sua competência. No entanto, uma vez iniciado o processo, a vítima ou seus representantes possuem direito de realizar requerimentos perante à Corte, como a solicitação de medidas provisórias, por exemplo. Em relação ao procedimento perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o órgão poderá ser acionado por meio do peticionamento de demandas individuais, efetuadas pela vítima da violação, seus representantes ou terceiros – inclusive organizações não estatais, ou demandas interestatais, realizadas pelos Estados-membros. A Comissão também possui a prerrogativa, conforme o artigo 24 de seu Regulamento, de agir de ofício diante de uma violação, iniciando um

³¹ In the Case of Castillo Petruzzi v. Peru, the State objected to the lack of status as a legal entity of the foundation that filed the petition and its lack of standing. The Court dismissed the objection and ruled that “the broad authority to make a complaint is a characteristic feature of the system.” It added that given that Article 44 of the Convention empowers “any group of persons” to lodge a petition, even if the foundation was not recognized under domestic law of one of the Member State of the OAS, it can still act as a “group of persons,” which does not require having been legally recognized. Therefore, the requirement of the legal recognition of the NGOs is left over and has no implication in practice. The lack of domestic status as a legal entity does not prevent the inter-American organs to consider the case.

procedimento *motu proprio*. Entre os requisitos de admissibilidade de casos pela Comissão estão: o esgotamento dos recursos internos, o não decurso do prazo para representação e a inexistência de litispendência e coisa julgada internacional.

Superada a questão da competência para o peticionamento perante a Comissão, adentramos à pauta relacionada ao procedimento perante a Corte. A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão previsto pelo artigo 33 da Convenção Americana de Direitos Humanos, não integrando, diferentemente da Comissão, a OEA.

Conforme o artigo 61(1)³² da Convenção Americana de Direitos Humanos, apenas os Estados e a Comissão possuem legitimidade para acionar a jurisdição contenciosa da Corte. A questão da competência de peticionamento na Corte foi definida já em 1969 e, conforme explicam os autores (Hennebel; Tigroudja, 2022), é resultado da resistência de alguns Estados em prever o *jus standi* aos indivíduos. Dessa forma, o artigo reflete o modelo centrado no Estado, assim como ocorre na Corte Internacional de Justiça. Durante a elaboração de seus rascunhos, a opção por não incluir os indivíduos no rol de peticionários da Corte foi unanimidade entre os Estados, uma vez que a própria existência de um tratado de direitos humanos já era razão para relutância.

Uma das diferenças entre os sistemas americano e europeu consiste justamente no procedimento de peticionamento individual: a Comissão Interamericana, em sua atuação sob o mecanismo quase judicial da Convenção Americana, admite petições individuais e interestatais, sendo as primeiras de adesão obrigatória, e essas últimas de adesão facultativa. A Convenção Europeia, em seu procedimento anterior à vigência do Protocolo nº 11, dispunha justamente pelo contrário: as petições individuais possuíam caráter facultativo, enquanto as interestatais eram de adesão obrigatória. Ademais, a Convenção Americana admite o peticionamento relacionado a violações de direitos de terceiros, de forma com que a legitimidade não é somente da vítima – o que ocorre sob a Convenção Europeia.

Um aspecto interessante apontado por Cançado Trindade (2011), para além da possibilidade do peticionamento direto, é a exigência da condição de “vítima” exigida pelo texto da Convenção Europeia (art. 34³³), condição essa não exigida pela Convenção Americana, que, em seu artigo 44, torna possível o acesso por terceiros, como por exemplo,

³² Artigo 61: 1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte. (OEA, 1969)

³³ Artigo 34.º(Petições individuais): O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efectivo desse direito. (Conselho da Europa, 1950)

organizações da sociedade civil e demais grupos de indivíduos. A Carta Africana também não impõe a condição de vítima como pré-requisito para o peticionamento (art. 56³⁴).

Lloyd Hitoshi Mayer trata da atuação de organizações da sociedade civil perante os três sistemas regionais de direitos humanos (africano, americano e europeu), apontando que cada um deles oferece diversas possibilidades de participação para essas entidades. Cada um dos três sistemas oferece diferentes aberturas institucionais, porém, ainda que não haja possibilidade de peticionamento direto, é possível que as organizações consigam influenciar no caso de alguma forma. Em relação ao Sistema Interamericano, que nos interessa para os fins do presente trabalho, o autor aponta que apenas os Estados-membros ou a Comissão podem submeter casos diretamente à Corte, no entanto, existe uma importante abertura no Sistema Interamericano para a atuação de organizações da sociedade civil:

Em contraste com o sistema europeu, a pessoa que apresenta a petição não precisa ser vítima da alegada violação da Convenção Americana; em vez disso, o arquivador pode fazer uma reclamação em nome de qualquer vítima específica. O facto de a ONG que apresenta uma petição apenas necessitar de estar organizada em qualquer Estado-Membro e não necessariamente no Estado-Membro onde ocorreu a alegada violação, também significa que as ONG que estão relativamente isoladas de retaliação por parte do Estado-Membro envolvido poderão apresentar uma reclamação em nome de residentes desse Estado-Membro, se esses residentes puderem ser identificados com especificidade suficiente. (Mayer, 2010, p. 919, tradução nossa³⁵)

Em resumo, em suas estruturas originais, os sistemas interamericano, africano e europeu possuíam mecanismos semelhantes. No entanto, Parlett (2011) defende que o sistema interamericano sempre possuiu uma interpretação mais abrangente no sentido de possibilitar a participação dos indivíduos. Por exemplo, a Comissão, antes da entrada em vigor da

³⁴ Artigo 56º: As comunicações referidas no artigo 55º, recebidas na Comissão e relativas aos direitos humanos e dos povos, devem necessariamente, para ser examinadas, preencher as condições seguintes:

1. Indicar a identidade do seu autor, mesmo que este solicite à Comissão manutenção de anonimato.
2. Ser compatíveis com a Carta da Organização da Unidade Africana ou com a presente Carta.
3. Não conter termos ultrajantes ou insultuosos para com o Estado impugnado, as suas instituições ou a Organização da Unidade Africana.
4. Não se limitar exclusivamente a reunir notícias difundidas por meios de comunicação de massa.
5. Ser posteriores ao esgotamento dos recursos internos, se existirem, a menos que seja manifesto para a Comissão que o processo relativo a esses recursos se prolonga de modo anormal.
6. Ser introduzidas num prazo razoável, a partir do esgotamento dos recursos internos ou da data marcada pela Comissão para abertura do prazo da admissibilidade perante a própria Comissão.
7. Não dizer respeito a casos que tenham sido resolvidos em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização da Unidade Africana ou com as disposições da presente Carta. (Organização da Unidade Africana, 1981)

³⁵ In contrast to the European system, the person filing the petition need not be the victim of the alleged American Convention violation; instead, the filer may assert a claim on behalf of any specific victim. The fact that the NGO filing a petition need only be organized in any member state and not necessarily in the member state where the alleged violation occurred, also means NGOs that are relatively insulated from retaliation by the member state involved could bring a claim on behalf of residents of that member state, if those residents could be identified with sufficient specificity.

Convenção Americana, não possuía competência para receber comunicações individuais. Mas, na prática, não só recebia essas comunicações como as levava em conta na hora de produzir relatórios de recomendações aos Estados-membros. Com a expansão da competência da CIDH a partir da ratificação da CADH, o órgão passou a ter jurisdição compulsória sobre reclamações individuais e jurisdição facultativa sobre as reclamações interestatais - ao contrário da extinta Comissão Europeia, que tinha jurisdição compulsória sobre as reclamações interestatais e facultativa sobre as individuais. Também com o advento da CADH, a Corte Interamericana foi criada com um considerável espaço participativo para os indivíduos, ainda que sua jurisdição fosse acionada somente pelo Estado e pela CIDH. Por exemplo, o peticionário deve ser notificado quando a CIDH submete um caso à CtIDH e a ele deve ser possibilitada a apresentação de documentos, alegações, provas e outros elementos interessantes à instrução, além da possibilidade de solicitar à Corte a imposição de medidas provisórias.

Apesar das mencionadas prerrogativas oferecidas aos indivíduos no procedimento perante o SIDH, a restrição do acesso direto à Corte é criticada por parte da doutrina. Cançado Trindade, por exemplo, defendia a reforma da Convenção para expandir a legitimidade ativa no procedimento internacional da Corte para que os indivíduos passassem a possuir capacidade postulatória. Nesse sentido, Ramos, ao expor o pensamento de Cançado Trindade, aponta que a “Comissão é parte apenas processual no feito perante a Corte. A verdadeira parte material é aquela que é titular do direito pretensamente violado.” (Ramos, 2015, p. 155). Apesar dos avanços, Cançado Trindade defende que ainda há o que ser feito para garantir a para ampliar o escopo de proteção dos direitos humanos no âmbito do sistema interamericano:

O Relatório [...] alimenta a esperança de que o jus standi dos indivíduos diretamente perante o Tribunal possa ser alcançado no futuro. Tal jus standi – não mais apenas locus standi in judicio – sem restrições, dos indivíduos perante a própria CIDH representa – como indiquei em minhas Opiniões Individuais em sucessivos casos perante a Corte – a consequência lógica da concepção e formulação dos direitos a serem protegidos pela CADH em nível internacional, aos quais corresponde necessariamente a plena capacidade jurídica para reivindicá-los (Trindade, 2011, p. 45, tradução nossa³⁶)

Hennebel e Tigroudja também advogam pela insuficiência do texto da CADH em prever o acesso individual quando em comparação aos sistemas europeu e africano, por exemplo, que preveem, respectivamente, um acesso direto e um acesso parcial dos indivíduos ao seu órgão jurisdicional:

³⁶ The Report [...] nourishes the hope that the jus standi of individuals directly before the Court may be achieved in the future. Such jus standi – no longer only locus standi in judicio – without restrictions, of individuals before the IACtHR itself represents – as I have indicated in my Individual Opinions in successive cases before the Court – the logical consequence of the conception and formulation of rights to be protected under the ACHR at international level, to which the full juridical capacity to vindicate them necessarily corresponds

Os Estados não remetem os casos para o Tribunal e a Comissão está relutante em fazê-lo. A um nível mais teórico, privar a vítima da capacidade processual para defender os seus direitos e liberdades é uma forma de mantê-la numa situação de menor no sentido jurídico e de negar a sua personalidade jurídica internacional (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1270, tradução nossa³⁷)

Na prática, no entanto, a Corte tem atuado para possibilitar um acesso maior aos indivíduos. Em um trabalho publicado no ano de 2011, Ariel Dulitzky analisa as reformas mais recentes nos Regulamentos da Corte e da Comissão Interamericanas, especificamente no que tange os critérios de judicialização³⁸ dos casos perante o Sistema, à luz da busca por um procedimento mais eficaz na reivindicação dos direitos humanos.

A reforma do Regulamento da Corte no ano de 1996 trouxe a previsão de intervenção dos petionários na fase de reparações do procedimento. Já a reforma ocorrida em 2000 possibilitou aos indivíduos o *locus standi* perante o órgão, viabilizando que os petionários levantassem pontos sobre o caso que foram ignorados pela Comissão na adjudicação da demanda. As reformas nos Regulamentos no ano de 2001 marcaram um maior número de casos submetidos à Corte, maior participação autônoma das vítimas perante a Corte e um crescimento nas decisões de admissibilidade pela Comissão, por exemplo (Dulitzky, 2011).

Cançado Trindade (2011) explica que o Regulamento de 1991 da CtIDH oferecia poucas oportunidades de participação das vítimas e seus representantes. Nos Casos Godínez Cruz e Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1989) a Corte recebeu e considerou manifestações apresentadas pelos representantes da vítima. No entanto, o Caso El Amparo vs. Venezuela (1996) representou um verdadeiro avanço nesse sentido, uma vez que foi reconhecido, durante audiência pública em 27 de Janeiro de 1996, que os representantes das vítimas eram “a verdadeira parte denunciante perante o tribunal”. A partir desse reconhecimento, as perguntas passaram a ser dirigidas diretamente aos representantes, e não aos comissionários e representantes estatais. Trindade aponta que nos três casos a Corte recebeu manifestações dos representantes. A partir do Caso El Amparo, um novo Regulamento - cujo projeto foi de relatoria de Cançado Trindade - foi adotado pela CtIDH em 1996, o qual dispunha, em seu

³⁷ States do not refer cases to the Court, and the Commission is reluctant to do so. On a more theoretical level, depriving the victim of the procedural capacity to defend his or her rights and freedoms is a manner of maintaining him or her in a situation of a minor in the legal sense, and of denying his or her international legal personality.

³⁸ Judicialization could be defined as the manifestation of this latter aspect, when dispute resolutions are assigned to a judicial organ. Some have limited the use of the term “judicialization” to the process by which an administrative entity monitors member States through means that resemble legal procedures. This type of institution functions with a judicialized instrumentation of a formal tribunal, as happens when formal legal opinions are handed down, through the development of “jurisprudence”, the presence of judicial criteria to evaluate evidence or criteria of active or passive procedural standing.⁵⁸ This could be the case with the Commission that increasingly adopts a judicial approach to the individual complaints despite the fact that the IACHR is not a judicial body. (Dulitzky, 2011, p. 143).

Artigo 23 que: “na fase das reparações, os representantes das vítimas ou dos seus familiares mais próximos podem apresentar de forma independente os seus próprios argumentos e provas”. Cançado Trindade explica que o primeiro caso julgado pela Corte a partir de seu novo Regulamento foi o Caso Cinco Pensionistas vs. Peru (2003), no qual a Corte admitiu que fossem alegados, pelos representantes das vítimas, outros direitos violados, para além dos já apresentados pela Comissão.

Dentre as diversas alterações no Regulamento da Corte desde sua aprovação, uma das mais importantes é a de novembro de 2000, na qual, conforme garantido pelo artigo 25 (então artigo 23), o órgão passou a assumir a participação das vítimas e seus representantes durante todo o trâmite do processo, em equiparação às condições gozadas pela Comissão e o Estado-réu. Ao analisar a nova prática adotada pelo Tribunal a partir do Regulamento de 2000, o autor aponta:

Nestes seis anos de aplicação do seu novo Regulamento do Tribunal (2001-2007), os peticionários individuais foram incorporados como uma verdadeira parte processual reclamante no procedimento perante o Tribunal. A pessoa humana foi assim erigida, de forma inequívoca, como sujeito de direito internacional dos direitos humanos, dotada de capacidade jurídico-processual nos processos perante a CIDH. (Trindade, 2011, p. 44, tradução nossa³⁹)

Já na alteração aprovada em novembro de 2009, a Corte passou a permitir que até três pessoas representem as vítimas, em caso de pluralidade destas ou desacordo na escolha de um representante comum. Também com esta alteração a ação passou a ter início com o chamado “Primeiro Informe”, e não a partir de uma petição inicial, que, anteriormente, colocava o órgão em condição de autor do processo.

No Regulamento vigente, a Corte ressalta, em seu artigo 25⁴⁰, a autonomia dos peticionários no procedimento.

O direito de participação dos peticionários não se limita aos recursos previstos no Artigo 63-1. Diz respeito à admissibilidade do caso, ao mérito das reivindicações, ao pedido de medidas provisórias nos termos do artigo 63-2 da CADH, à fase de supervisão do cumprimento dos acórdãos do Tribunal (artigos 65 e 68 da CADH), e ao solicitação de interpretação de sentenças nos termos do artigo 67 da CADH.⁶⁴ Além disso, para garantir uma participação efetiva no processo interamericano, considera-se a potencial indigência dos peticionários ou outros tipos de obstáculos. (Hennebel; Tigroudja, 2022, p. 1272, tradução nossa⁴¹)

³⁹ In these six years of the application of its new Rules of Court (2001–2007), individual petitioners have been incorporated as a true complaining procedural party in the procedure before the Court. The human person has thus been erected, in an unequivocal way, as a subject of international human rights law, endowed with juridico-procedural capacity in the proceedings before the IACtHR.

⁴⁰ Depois de notificado o escrito de submissão do caso, conforme o artigo 39 deste Regulamento, as supostas vítimas ou seus representantes poderão apresentar de forma autônoma o seu escrito de petições, argumentos e provas e continuarão atuando dessa forma durante todo o processo. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009)

⁴¹ The petitioners’ right of participation is not limited to the remedies under Article 63-1. It concerns the admissibility of the case, the merits of the claims, the request for interim measures under Article 63-2 of the

Ainda, Ramos (2015) explica que a Corte busca, de forma simbólica, tratar a Comissão como uma “fiscal da lei”, e não como a autora do processo propriamente dita. Há, também, a atuação do Defensor Interamericano como representante das vítimas, papel que anteriormente era exercido pela própria Comissão. Ramos defende que essas abordagens são essenciais na construção da vítima enquanto parte equiparada aos Estados nos litígios perante a Corte, no entanto, argumenta que não substituem a reforma da Convenção para instituir objetivamente o indivíduo como legitimado processual.

Cardoso (2012) ensina que o Sistema oferece diferentes formas de participação das vítimas e seus representantes nos seus procedimentos contencioso e consultivo. São elas: a representação das vítimas, as audiências públicas e *amicus curiae*. Conforme citado anteriormente, as reformas dos regulamentos da Corte e da Comissão em 2000 possibilitaram a apresentação dos argumentos das vítimas de forma independente durante todo o procedimento contencioso. A Comissão, dessa forma, permanece como parte no procedimento, mas exerce um papel mais voltado à conformidade e defesa dos interesses do Sistema. Nas audiências públicas, tanto no procedimento contencioso como no consultivo, também é prerrogativa dos representantes das vítimas apresentar argumentos orais que devem ser considerados, documentados e apreciados pela Corte. Já o instituto do *amicus curiae* é uma modalidade de participação de terceiros - ou seja, atores que não são parte no processo - por meio da apresentação de argumentos técnicos nos procedimentos contencioso e consultivo. Ainda, existe a possibilidade de interpretação do caso por *Affidavits*, especialistas convidados pela CIDH ou pelos representantes das vítimas.

No entanto, Dulitzky (2011) aponta que esse processo de judicialização do Sistema não forneceu uma proteção mais abrangente, como aponta a situação dos direitos humanos na região. Para futuras reformas, o autor aponta a necessidade de que a Comissão se atenha ao papel de avaliar a admissibilidade dos casos e incentivar acordos, se abstendo de atuar como representante das vítimas no procedimento perante a Corte. A vítima deverá atuar em nome próprio no procedimento judicial e, caso não possua procurador, tal papel deverá ser exercido pelo Defensor Interamericano. Em suma, a Comissão deve ocupar um espaço imparcial no Sistema, e não um litigante ativo. Isso possibilitaria uma nova efetividade para o Sistema como um todo:

ACHR, the phase of monitoring the compliance with the Court's judgments (Articles 65 and 68 of the ACHR), and the request for interpretation of judgments under Article 67 of the ACHR.⁶⁴ Moreover, in order to ensure an effective participation to the inter-American proceedings, the potential indigence of the petitioners is considered, or other types of obstacles.

Com um envolvimento mais profundo no processo de alcançar soluções amigáveis, a Comissão poderia defender a adoção de políticas que visam resolver não apenas o caso específico em questão, mas também os problemas estruturais que o originaram. Além disso, desempenhando o papel de nem reclamante nem litigante perante o Tribunal, e dada sua capacidade auxiliar, deveria ser capaz de desempenhar um papel mais ativo na facilitação do cumprimento das decisões judiciais do Tribunal e na execução das recomendações que ela própria fez, influenciando assim a adoção e/ou modificação de políticas públicas. (Dulitzky, 2011, p. 160-161, tradução nossa⁴²)

Dulitzky conclui que a reforma do sistema de peticionamento individual, por si só, não é suficiente para que o Sistema seja efetivo. Ao contrário, deve-se pensar uma reforma que abranja as mais diversas esferas do Sistema, e não somente a jurídica.

Par Engstrom, no entanto, aponta essas aberturas participativas da sociedade civil no SIDH como uma das principais evoluções institucionais do Sistema:

Embora inicialmente concebido pelos Estados membros da OEA com um mandato vago para promover os direitos humanos, o acesso não estatal fortaleceu-se ao longo do tempo à medida que o sistema se tornou cada vez mais judicializado, com um foco processual no litígio de casos individuais e na geração de um amplo sistema humano regional, jurisprudência dos direitos. Embora os intervenientes não estatais continuem excluídos dos fóruns formais de tomada de decisão do SAI, ganharam uma influência informal significativa através das suas atividades e conhecimentos especializados na definição da agenda. Nos últimos anos, assumiram até o papel de escrutinar e selecionar candidatos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Corte Interamericana de Direitos Humanos. (Engstrom, 2019, p. 372, tradução nossa⁴³).

Cardoso, também sob uma perspectiva mais otimista do funcionamento atual do Sistema, defende:

Não se trata de garantir maior acesso ao sistema, mas sim maior eficácia às suas decisões. Apesar de todos os obstáculos, o sistema interamericano tem sido receptivo às demandas de litígio estratégico e tem ele mesmo atuado estrategicamente ao buscar a formação de precedentes e medidas de impacto social. O ponto mais complicado talvez esteja na última fase do ciclo de litígio estratégico, a sua implementação e esta se dá no âmbito doméstico. Mais do que novos atores que cheguem ao sistema interamericano, faltam atores capazes de trabalhar a jurisprudência já produzida pelo sistema interamericano junto às instituições domésticas. (Cardoso, 2012, p. 144)

⁴² With a deeper involvement in the process of reaching friendly settlements, the Commission could advocate for the adoption of policies that attempt to resolve not only the specific case at hand, but also the structural problems that brought it into being. Additionally, by playing the role of neither complainant nor litigant before the Court, and given its auxiliary capacity, it should be able to play a more active role in the facilitation of compliance with the judicial decisions of the Court and the carrying out of the recommendations that it itself has made, thereby influencing the adoption and/or modification of public policy.

⁴³ While initially designed by OAS member states with a vague mandate to promote human rights, non-state access has strengthened over time as the system has become increasingly judicialized, with a procedural focus on the litigation of individual cases and the generation of an expansive regional human rights jurisprudence. Although non-state actors remain excluded from the formal decision-making fora of the IAS, they have gained significant informal influence through their agenda-setting activities and expertise. In recent years, they have even assumed the role of scrutinizing and screening candidates to the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

Por fim, um importante fator - que pretendemos dar maior ênfase neste trabalho, considerando os objetivos da pesquisa - que demonstra como o SIDH é um ambiente propício para a litigância estratégica e a advocacia voltada para o impacto social é o caráter coletivo de suas sentenças. Mesmo em demandas individuais, a Corte busca impor medidas que reflitam na sociedade como um todo, como as medidas de não repetição, por exemplo. Isso a difere da Corte Europeia de Direitos Humanos que, apesar de oferecer o *jus standi* individual, possui uma cultura de respostas mais voltada à reparação individual. Dessa forma, apesar de a Convenção Europeia prever o peticionamento individual direto perante a Corte, Hennebel e Tigroudja (2022) defendem que a Corte Interamericana tem oferecido um espaço participativo muito maior, em termos práticos, às vítimas, a partir das sucessivas reformas ao seu Regulamento e a previsão vigente do artigo 25. No entanto, apesar dessa abordagem ser interessante para a efetiva justiça social, exige um intenso trabalho de conformidade pelos atores estatais e governamentais, uma vez que as reparações ultrapassam a mera indenização individual da vítima.

2.3. Diálogos entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sociedade civil

Para os objetivos que o presente trabalho pretende alcançar, é especialmente importante adentrar na tradição latino-americana de suporte ao direito internacional dos direitos humanos. Keck e Sikkink (1998) explicam que, por se tratar de uma região marcada pelo colonialismo, os países do continente utilizam do direito internacional dos direitos humanos como uma forma de contestar essas relações de dominação. Essa tradição foi expressa pelo Instituto Americano de Direito Internacional, fundado em 1915 por Alejandro Alvarez, que tinha como seus objetivos a promoção do princípio da não-intervenção.

Em compromisso a essa tradição jurídica, houve grande adesão dos países latino-americanos à Carta da ONU, além da elaboração da Declaração Americana de Direito e Deveres do Homem em 1948, meses antes da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A América Latina vivenciou um momento de surgimento de diversas organizações da sociedade civil a partir da década de 70, sob o contexto da emergência dos regimes ditatoriais, com fins de atuar na contra o autoritarismo e a favor da criação de ambientes democráticos. A partir da década de 90, essas entidades passaram a se vincular a empresas e fundações, ganhando um cunho mais voltado para a nova lógica de mercado (Roncato, 2018).

No que diz respeito às organizações domésticas de direitos humanos no âmbito latino-americano, o crescimento foi expressivo: entre as décadas de 1980 e 1990 houve um aumento de 220 para 550 de organizações em atividade na região (Keck, Sikkink, 1998). É impossível dissociar esse crescimento ao fato de que grande parte dos ativistas se envolvem nessas redes a partir da própria experiência pessoal de vivência sob regimes autoritários na região.

O trabalho de Marrielle Maia e Rodrigo Assis Lima (2017) busca demonstrar, a partir dos relatórios divulgados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos dentro do período de 1970 (data do primeiro relatório) a 2015, a atividade de organizações não-governamentais, a diversidade de sujeitos envolvidos no ativismo de direitos humanos perante o Órgão. Ainda na introdução do texto, os autores apontam que os sistemas regionais possuem essa peculiaridade em relação ao sistema global de direitos humanos: o mecanismo de peticionamento individual. Essa abertura institucional gera uma discussão teórica a respeito da relevância da atividade da sociedade civil perante órgãos internacionais. Ao analisar o índice de recebimento de demandas contra o Brasil na CIDH, os autores observam que há um aumento considerável entre as décadas de 1990 e 2000, que se deve ao incentivo e maior aderência do órgão ao ativismo transnacional de direitos humanos. A pesquisa de Evorah Lusci Costa Cardoso pauta-se no motivo pelo qual esses atores atuam no Sistema:

Pode-se dizer que em boa medida os atores não estatais utilizam o espaço da CrIDH com o intuito de influenciar a formação de precedentes (estratégia jurídica) ou de alterar políticas públicas, legislação ou padrões de interpretação dos tribunais no âmbito doméstico (estratégia de impacto social). Os atores não estatais, mais do que a solução do caso concreto e a reparação individual das vítimas, demandam da CrIDH decisões que gerem o máximo de impacto na política de direitos humanos no âmbito doméstico dos países da região ou que inovem os standards de proteção de direitos humanos na região. (Cardoso, 2012, p. 141).

Um importante aspecto do ativismo transnacional na região americana é justamente a abertura institucional que o SIDH fornece para o peticionamento individual e de organizações da sociedade civil. Os autores explicam que as organizações buscam a seara internacional quando lhes é negada a efetividade no âmbito interno, sendo o SIDH um importante campo para a reivindicação de direitos, quando o ordenamento interno não é suficiente. Contreras, Martínez e Covelli (2011) concordam, apontando que o Sistema dispõe de uma variedade de mecanismos de proteção efetiva, além de exercer pressão sobre os Estados para a observância dos direitos humanos.

Outro importante aspecto é que a litigância internacional exige um certo nível de expertise e conhecimento técnico para operar seus efeitos na prática. Nesse sentido, organizações já consolidadas na experiência com organismos internacionais tendem a obter

mais sucesso em suas demandas, dando visibilidade a casos que talvez não seriam analisados de outra forma:

O SIDH pode apoiar os esforços das organizações para promover os interesses das minorias e dos grupos vulneráveis, que têm dificuldades em fazer com que as suas vozes sejam ouvidas em sistemas políticos de tendência majoritária (incluindo formalmente democráticos). Baseando-se nos padrões do Sistema relativos, por exemplo, aos direitos indígenas e das crianças, as organizações de direitos humanos provaram ser hábeis em elevar o status desses grupos na América Latina, enquadrando os seus interesses como “especiais” e/ou particularmente “vulneráveis”, atenção especial legitimada discursivamente sendo dada às necessidades e interesses de membros individuais de tais grupos. (Engstrom; Low, 2019, p. 30, tradução nossa⁴⁴)

Engstrom e Low (2019) analisam os casos litigados por organizações de direitos humanos no SIDH no período de 1999 a 2014, observando um aumento gradual de petições ao longo desses anos. A Colômbia foi o país com o maior número de organizações como peticionárias, envolvidas em 66 casos. O Brasil foi o segundo país com mais petições interpostas dentro do período analisado, totalizando 48 casos. Em terceiro lugar está o Peru, com 38 casos interpostos por organizações de direitos humanos.

Conforme ensinam os autores, a doutrina recente indica que o principal papel exercido pelas organizações de direitos humanos é pressionar os governos locais por meio da judicialização de casos em sistemas regionais, além de proporcionar maior abertura para atores da sociedade civil (Engstrom; Low, 2019).

Cavallaro defende que, para além da vitória individual no caso litigado, a litigância busca causar um impacto na construção de políticas. Nesse sentido, não é uma mera Resolução favorável da Comissão, por exemplo, que será capaz de alcançar esse resultado. O autor exemplifica:

vários relatórios finais foram publicados com quase nenhum registo nos meios de comunicação nacionais e praticamente nenhuma acção concreta por parte das autoridades para implementar as recomendações da Comissão. Em contrapartida, em muitos outros casos, o simples facto de a Comissão ter optado por abrir um caso - uma decisão em grande parte burocrática antes de qualquer julgamento - criou uma reacção nos meios de comunicação social e forçou uma resposta oficial. (Cavallaro, 2002, p. 487-488, tradução nossa⁴⁵)

⁴⁴ The IAHRS can support the efforts of organisations to promote the interests of minorities and vulnerable groups, who have difficulties getting their voices heard, and listened to, in majoritarian-inclined (including formally democratic) political systems. Drawing on the System's standards concerning, for example, indigenous and children's rights, HROs have proven adept at raising the status of those groups in Latin America by framing their interests as 'special' and/or particularly 'vulnerable.' This has, in turn, discursively legitimated special attention being paid to the needs and interests of individual members of such groups.

⁴⁵ several final reports have been issued with hardly a single registry in the national media and virtually no concrete action by authorities to implement the Commission's recommendations. By contrast, in many other cases, the mere fact that the Commission has chosen to open a case - a largely bureaucratic decision prior to any adjudication - has created a media reaction and forced an official response.

Dessa forma, resta clara a influência de fatores extrajurídicos para a obtenção dos objetivos da litigância estratégica, entre eles, o papel da mídia na abordagem desses casos.

Tendo em vista que nem todos os casos que preenchem os requisitos previstos pela Convenção Americana de Direitos Humanos são levados à Corte pela Comissão, Camila de Oliveira Koch (2015) propõe analisar quais são os critérios que o órgão quase-judicial do Sistema adota para judicializar as demandas apresentadas. A partir deste problema geral, a autora também coloca o objetivo específico de investigar qual o papel das organizações da sociedade civil nesse processo de escolha, partindo da premissa de que essas entidades possuem critérios de escolha dos casos paradigmáticos, exercendo um filtro primário àquele efetuado pela Comissão.

Conforme exposto anteriormente, uma das funções da CIDH é de receber petições informando casos de violações de direitos humanos por qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organização da sociedade civil, conforme dispõe o artigo 44 da Convenção Americana. Importante notar que o referido artigo prevê um amplo rol de vítimas legítimas a constarem no pólo ativo da demanda, diferente do previsto pelo Sistema europeu, por exemplo, que apenas permite a capacidade postulatória à vítima do caso. No entanto, a CIDH deverá proceder à análise de admissibilidade, nos termos do artigo 46 da Convenção, para postular a demanda perante a Corte.

Outro ponto importante levantado por Koch é que, apesar de as vítimas possuírem legitimidade para peticionar perante a Comissão, o processamento perante o órgão exige alto nível de conhecimento e estratégia para que possua algum êxito, o que faz com que as organizações da sociedade civil possuam grande importância na atuação perante o órgão⁴⁶.

Mayer (2010) se propõe, então, a analisar a extensão da participação dessas entidades a partir do estudo de decisões proferidas entre os anos de 2000 a 2009 pelos organismos interamericanos, resultando nas tabelas abaixo:

Tabela 1 - Participação de organizações nas decisões de mérito proferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos entre os anos 2000-2009					
Ano	Decisões de mérito	Organização envolvida	Como representante	Como requerente	Como <i>amicus</i>

⁴⁶ “Ao analisar o perfil dos usuários do SIDH, é clara a significativa atuação das ONGs desempenhando o papel de representantes das vítimas. Essa atuação se dá por diversos motivos: a disponibilidade de recursos para financiar o litígio, o conhecimento das regras de procedimento da CIDH e da Corte IDH, o conhecimento de estratégias de litígio e cooperação com organizações locais, apenas para citar alguns” (De Oliveira Koch, 2015, p. 113).

					<i>curiae</i>
2000	26	18	18	0	1
2001	20	9	9	0	0
2002	11	6	6	0	0
2003	6	4	3	1	0
2004	4	3	3	0	0
2005	7	3	3	0	0
2006	8	4	4	0	0
2007	4	1	1	0	0
2008	7	5	4	0	1
2009	13	7	5	2	1
Total	106	60	56	3	3

Fonte: MAYER, Lloyd Hitoshi. NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions. 36 Brook. J. Int'l L. 911 (2010-2011). p. 928-929. Tradução nossa.

Tabela 2 - Participação de organizações nas decisões de mérito proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos entre os anos 2000-2009					
Ano	Decisões de Mérito	Organização envolvida	Como representante	Como requerente	Como <i>amicus curiae</i>
2000	4	0	0	0	0
2001	7	5	3	0	3
2002	2	0	0	0	0
2003	5	5	5	0	0
2004	11	11	8	0	5
2005	16	16	15	0	9
2006	17	14	13	0	4
2007	10	7	7	1	2

2008	10	7	5	0	3
2009	14	10	10	0	0
Total	96	75	66	1	26

Fonte: MAYER, Lloyd Hitoshi. NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions. 36 Brook. J. Int'l L. 911 (2010-2011). p. 930. Tradução nossa.

Dessa forma, o autor ensina que existem basicamente três possibilidades de participação das organizações da sociedade civil perante os sistemas: enquanto peticionárias, enquanto representantes das vítimas ou enquanto terceira parte. Porém, a participação enquanto representantes é a mais expressiva, tanto na Comissão quanto na Corte, conforme se depreende dos dados dispostos nas tabelas 1 e 2.

Evorah Cardoso (2011) parte do questionamento a respeito da finalidade com que atores sociais levam demandas até o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Historicamente, o Sistema possui um papel fundamental, ainda que falho, na democratização dos países da América Latina, uma vez que, no contexto ditatorial no continente, o ajuizamento de demandas relacionadas a violações de direitos humanos pelos regimes autoritários foi o principal mecanismo para reivindicação desses direitos por parte dos atores sociais, uma vez que a estrutura interna dos países não oferecia uma proteção efetiva. Dessa forma, pode-se dizer que a principal estratégia desses atores, à época, era a pressão internacional.

A título de exemplo, a atuação da organização CELS no processo de redemocratização da Argentina é interessante para observar a importância do trabalho das organizações para criação de políticas públicas a partir de processos judiciais. Um caso paradigmático litigado pela CELS é o *Viceconte*:

a ONG destaca os resultados obtidos no caso Viceconte, sobre direito à saúde, em que se demandava do Estado argentino a produção de vacinas em quantidade suficiente para prevenir o risco de epidemia de um determinado tipo de febre hemorrágica. Por meio de litígio, a CELS buscou forçar o Estado a disponibilizar tal vacina. O caso é ilustrativo de uma série de dificuldades comuns aos tribunais no tratamento de políticas públicas que envolvem sobreposição de competências, destinação orçamentária, dimensão coletiva do processo judicial, responsabilização de membros do Executivo etc. (Cardoso, 2012, p. 57)

Já nas décadas de 1980 a 1990, em um contexto democrático na região, os países passaram a oferecer maior permeabilidade a essas demandas, no entanto, com baixos níveis de responsividade. Nesse sentido, a internacionalização das demandas passa a ter um cunho de complementação da proteção interna, buscando preencher suas lacunas de efetividade. É nesse contexto em que a autora introduz o conceito do litígio estratégico e explica o funcionamento

de seu ciclo, que vai desde a escolha do caso a ser demandado perante o Sistema até a decisão da Corte Interamericana.

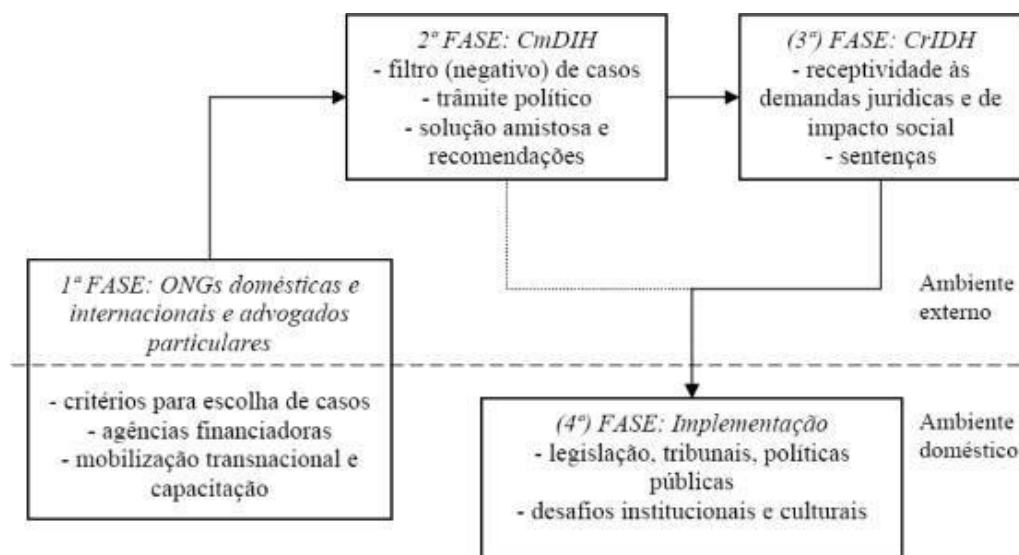


Figura 1: Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano.

Fonte: CARDOSO, Evorah. CICLO DE VIDA DO LITÍGIO ESTRATÉGICO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: DIFICULDADES E OPORTUNIDADES PARA ATORES NÃO ESTATAIS. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial, 2011. p. 371.

A primeira fase está relacionada à escolha dos casos que serão interpostos perante o Sistema. Conforme ensina a autora, essa escolha é feita com base na área de atuação da entidade e seus objetivos. A segunda fase é a análise da demanda pela Comissão, que decide a tramitação do caso com base em critérios pouco específicos. A respeito do papel da Comissão nessa fase, a autora ensina:

a CmIDH tem oferecido um espaço para a obtenção de soluções amistosas entre vítimas e Estados, adotando medidas de impacto coletivo e por vezes logrando a promulgação de leis ou alterações em políticas de direitos humanos domésticas. Da mesma forma os relatórios de mérito da CmIDH têm recomendado aos Estados a adoção de medidas de impacto coletivo. Isso significa que alguns resultados esperados no litígio estratégico podem ser obtidos já na fase da CmIDH. Ainda que o relatório de mérito da CmIDH não seja cumprido pelo Estado, o simples fato de um caso ser admitido pela CmIDH e de ela atribuir responsabilidade do Estado pela violação de direitos humanos já pode gerar efeitos de power of shaming ou de tematização doméstica. (Cardoso, 2011, p. 373).

A terceira fase está ligada ao procedimento realizado pela Corte, que, após reforma no seu Regulamento, permite a participação direta das vítimas no procedimento. Dessa forma,

cabe aos litigantes, neste momento, decidir pelas estratégias a serem adotadas no decorrer do julgamento da demanda.

Por fim, a quarta e última fase se relaciona à implementação interna das decisões proferidas pelo Sistema. A autora explica como essa fase representa um dos principais obstáculos de efetividade do Sistema, pois as amarras institucionais dos ordenamentos internos muitas vezes dificultam o *compliance* internacional. É nesse sentido que se insere a importância da atuação dos atores sociais:

Eles são o “motor do sistema interamericano”, o transmission belt de um processo normativo transnacional, eles formam transnational issue networks em torno dos casos do sistema interamericano. Eles provocam o sistema interamericano a responder de acordo com as estratégias jurídicas e sociais traçadas e têm encontrado na CmIDH e CrIDH loci potencialmente receptivos. (Cardoso, 2011, p. 374-375).

Par Engstrom (2017) aponta a chamada “crise de observância” que o Sistema enfrenta em razão do baixo cumprimento, por parte dos Estados, das medidas impostas por seus organismos, o que tem limitado sua eficácia. Ao mesmo tempo, a região enfrenta um momento de altos índices de violações de direitos humanos, o que demanda um trabalho constante do Sistema, frente à negligência estatal nesta seara. Nesse sentido, o autor observa a importância da atuação das organizações da sociedade civil no processo de cumprimento interno das medidas de reparação:

a terceira dimensão do impacto do SIDH concerne ao seu papel em oferecer oportunidades para atores internos e transnacionais de direitos humanos, para pressionar por mudanças em seu sistema político e jurídico doméstico. O SIDH está cada vez mais sendo usado para a implementação de normas regionais de direitos humanos. O Sistema oferece uma importante plataforma para ONG’S de direitos humanos, algumas das quais têm sido muito aptas em integrar o SIDH em suas estratégias jurídicas para ampliação da pressão por mudanças em seu sistema político e jurídico doméstico. (Engstrom, 2017, p. 1259)

Engstrom defende que a sociedade civil organizada exerce um papel fundamental no SIDH, apesar de não participarem de suas decisões formais, possuem grande influência informal nos processos decisórios por meio da definição de objetivos e expertise. Além disso, o SIDH possibilita que indivíduos e coletividades denunciem violações de direitos humanos perante à CIDH que, por sua vez, pode encaminhar os casos à Corte caso o Estado em questão for signatário da jurisdição do órgão. Dentre as oportunidades oferecidas pelo SIDH aos grupos de direitos humanos, o autor cita:

Grupos de direitos humanos podem usar o SIDH para expor violações sistêmicas de direitos humanos, negociar com as instituições do Estado através dos procedimentos de solução amistosa fornecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, estruturar debates sociais e políticos com base nas normas e jurisprudência do SIDH, promover os interesses dos grupos vulneráveis, para alavancar o litígio de direitos humanos perante os tribunais domésticos, e para fortalecer as redes regionais de direitos humanos e o uso do SIDH em litígios estratégicos supranacionais. (Engstrom, 2017, p. 1262).

O autor também aponta que as organizações possuem um importante papel na mobilização de casos no Sistema, sendo que a maioria das petições que são admitidas possuem representação das organizações da sociedade civil. Isso se dá em razão do alto grau de qualificação exigido pelos procedimentos, assim como seus custos, o que faz com que o número de organizações experientes na seara seja restrito, em razão da necessidade de financiamento e investimento em qualificação (Engstrom, 2017).

No mesmo sentido, Cavallaro (2002) reforça que a principal dificuldade para os litigantes de direitos humanos no Brasil é o *compliance* nacional às decisões e normas do Sistema. O autor defende que, em razão da demora do Brasil em aderir ao Sistema Interamericano, fazer com que o governo brasileiro se engaje ao Sistema é um dos principais desafios dos ativistas de direitos humanos. Em sentido semelhante, Dulitzky defende a importância da confluência entre os atores da sociedade para o *compliance* efetivo das decisões da Corte:

É particularmente importante que a Corte esteja consciente do fato de que simples ordens contidas em suas sentenças não são necessariamente suficientes para promover mudanças permanentes ou estruturais. Essas mudanças são promovidas por uma confluência de atores sociais dedicados a elas, como movimentos sociais, defensores de direitos humanos, mídia de massa, funcionários governamentais e outros aliados. Nesse sentido, a eficiência da Corte dependeria da extensão em que seus procedimentos, bem como sua jurisprudência, são relevantes para os objetivos de curto, médio e longo prazo dos atores sociais dedicados à defesa dos direitos humanos. (Dulitzky, 2011, p. 161-162, tradução nossa⁴⁷)

Dessa forma, em complementaridade à necessidade de desenhar bem as estratégias adotadas pelas organizações da sociedade civil nos procedimentos perante o Sistema, cabe, da mesma forma, ao Sistema delinear formas de adotar políticas que confluem entre as mais diversas esferas e atores sociais, para além do âmbito jurídico, a fim de construir uma política de direitos humanos mais eficaz e abrangente.

Deve-se entender que as violações de direitos humanos e a implementação de reparações não ocorrem em um vácuo, mas em contextos sociais e políticos específicos que requerem consideração na constatação de fatos, na aplicação da lei, em ordens de reparação e na supervisão do cumprimento das sentenças da Corte. A legitimidade e credibilidade do tribunal não dependem exclusivamente dos supostos desenvolvimentos jurisprudenciais progressistas, se esses mesmos desenvolvimentos

⁴⁷ It is particularly important for the Court to be conscious of the fact that simple orders contained in its sentences are not necessarily sufficient to promote permanent or structural changes. These changes are brought about through a confluence of social actors who are dedicated to them, such as social movements, human rights defenders, mass media, governmental officials, and other allies. In this sense, the Court's efficiency would depend on the extent to which its procedures as well as its jurisprudence are relevant to short, medium, and long-term goals of the social actors dedicated to defending human rights.

não se traduzirem em mudanças domésticas sistemáticas. (Dulitzky, 2011, p. 162, tradução nossa⁴⁸)

Outra temática expoente quando se trata de litígio estratégico são os direitos de grupos étnicos (indígenas, afroamericanos e ciganos). Para ilustrar a atuação coletiva perante os organismos internacionais de direitos humanos, a autora traz o exemplo do movimento indígena:

cite-se que constitui hoje um dos coletivos mais afetados pelos processos globalizantes do neoliberalismo, e que conjuga distintas experiências de injustiça, combinando lutas de viés econômico (condições mínimas de subsistência) e lutas de teor identitário, pelo reconhecimento de suas especificidades culturais. Além disso, é um coletivo que não se resume à mera soma de indivíduos, e que faz da etnicidade um princípio de organização política, algo fundamental para a compreensão da natureza de suas demandas e para a compreensão da posição delicada que ocupam no marco dos Estados nacionais. (Roncato, 2018, p. 22).

É interessante notar que o movimento indígena se contrapõe a uma lógica colonialista do direito internacional, o que vai de encontro justamente à desconstrução do Estado como sujeito soberano internacional.

Também à título de exemplo, em relação à atuação da litigância estratégica em áreas específicas, Coral-Díaz, Londoño-Toro e Muñoz-Ávila (2010) citam a atividade do Centro para os Direitos Reprodutivos e seus associados na América Latina como um caso de sucesso da litigância estratégica na região, levando casos paradigmáticos à Comissão Interamericana que refletiram em avanços nas políticas nacionais em matéria de direitos reprodutivos.

Um ponto interessante levantado pelas autoras também, merecedor de pesquisa mais aprofundada, é a litigância estratégica em matéria ambiental, que, em alguns aspectos, se difere da litigância em direitos humanos. Dentre as categorias da litigância em matéria ambiental na América Latina estão: estudos de impactos ambientais e participação pública, direitos humanos e meio ambiente, proteção de recursos naturais, biodiversidade e ecossistemas.

Marrielle Maia e Rebecca Paradellas Barrozo (2022) tratam do ativismo jurídico transnacional a partir de sua atuação perante o mecanismo de peticionamento oferecido pela Comissão Interamericana. Analisando casos práticos, as autoras apontam a relevância prática desta litigância na elaboração de políticas públicas internas no Brasil. No caso *Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, através de denúncia elaborada pelo Centro de Justiça e Direito

⁴⁸ it should be understood that human rights violations and implementation of reparations are not produced in a vacuum, but in specific social and political contexts that require consideration in finding of fact, in the application of the law, in orders for reparation, and in supervision of compliance with Court sentences. The legitimacy and credibility of the tribunal does not depend exclusively upon the supposed progressive jurisprudential developments, if these same developments do not translate into systematic domestic changes. (Dulitzky, 2011, p. 162)

Internacional (CEJIL) e a Comissão Latino-Americana e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), juntamente à vítima, ao Brasil foram recomendadas, pela Comissão Interamericana, medidas para a efetivação da proteção da mulher contra violência doméstica, além de contribuir para a elaboração da Lei nº 11.340/2006, chamada de “Lei Maria da Penha”, que prevê mecanismos para evitar casos de violência contra mulheres. As autoras apontam um importante aspecto das recomendações feitas pela Comissão no caso:

É importante ressaltar que esses três pilares das recomendações (efetiva punição do agressor, indenização da vítima e alteração do comportamento estatal quanto à tolerância da violência doméstica) foram requeridos na petição pelas ONGs que protocolaram a ação (SPIELER, 2011, p.136). Estas não objetivavam apenas a solução do problema para a vítima, mas sim para todas as mulheres que sofrem tais violações no Brasil, por isso o pedido de mudança no comportamento do Estado. As organizações de ativismo, normalmente, ambicionam objetivos maiores, visando salvaguardar os direitos humanos na sociedade como um todo, e não apenas para a vítima do caso. (Maia; Barrozo, 2022, p. 258)

Já no caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, peticionado pela irmã da vítima, houve a inclusão da Justiça Global como co-peticionária do processo. Durante o trâmite na Corte, os peticionários apresentaram um ofício solicitando à Corte que recomendasse ao Brasil a imposição de medidas para evitar tratamentos cruéis e degradantes em instituições psiquiátricas. O pedido foi atendido pela Corte que, na sentença condenatória, colocou como medida a adoção de políticas de capacitação a profissionais de saúde que exercem seu ofício na área da saúde mental. Como resultado, foi promulgada a Lei nº 10.216/01, que trata da proteção de pessoas portadoras de transtornos mentais. Apesar de não ter havido cumprimento integral das medidas impostas pela Corte, inegável a sua contribuição para construção de políticas públicas nacionais mais efetivas e abrangentes.

Com a pesquisa focada no movimento indígena, Roncato traz como exemplo de caso que se valeu do litígio estratégico no SIDH o Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. O caso envolve a demora na demarcação das terras do povo indígena, além de assassinatos de líderes da comunidade. Diante disso, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP) encaminharam à CIDH pedidos de medidas cautelares para resguardar a integridade de líderes e seus representantes que se encontravam sob ameaça. Foi apresentada também uma petição contra o Estado brasileiro fundamentada na violação do direito à propriedade coletiva e garantias e proteção judiciais, previstas nos artigos 21, 8 e 25 da CADH. A Comissão reconheceu a violação dos direitos alegados na petição e recomendou ao Brasil a adoção de medidas de reparação. Durante o procedimento perante à Corte, o caso teve a participação de cinco *amici curiae*. A autora conclui:

O uso do litígio estratégico junto ao SIDH poderá ser um modo (ainda que singelo) de mitigar a violência estrutural cometida contra esses coletivos, resistir contra o retrocesso dos direitos já conquistados, e impedir que novas violações sejam cometidas. Também poderá ser um modo de subverter o Direito hegemônico de modo que passe a operar a favor (e não contra) aos povos indígenas. Apesar dos desafios apresentados, o litígio estratégico junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem um potencial interessante enquanto ferramenta de luta emancipatória dos povos indígenas por dois motivos principais. Primeiro, pela possibilidade de visibilidade e interlocução que a Comissão oportuniza, além de tudo o que tem representado o Sistema Interamericano em termos de sensibilidade e originalidade em tratar a temática indígena. Outra forte razão para sustentar o potencial do litígio estratégico, diz respeito às suas próprias características: polivalência, interdisciplinariedade e holismo, além de envolver (ao menos num plano ideal de ação) a preocupação em forjar uma cultura jurídica crítica, sensível às injustiças sociais, algo que pode ser amplamente explorado, por exemplo, dentro das Universidades, a partir de uma retomada das clínicas de direitos, que foram o berço do litígio, e agora podem ser avivadas levando em conta além do plano interno, a possibilidade de atuar transnacionalmente, utilizando o SIDH como uma plataforma promissora. (Roncato, 2018, p. 231)

Cecília Macdowell Santos se propõe a analisar, a partir de casos brasileiros na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a atuação do ativismo jurídico transnacional e seus efeitos sobre a resposta estatal. A autora aponta que, dentre os casos levados à Comissão por organizações da sociedade civil, estão: o caso da Guerrilha do Araguaia, o caso Maria Penha e o caso Simone Diniz e levanta:

Desde os anos oitenta, a maioria dos casos contra o Brasil na CIDH foi proposta pelas ONGs de direitos humanos. A maioria das petições foi elaborada e assinada por ONGs internacionais em parceria com ONGs locais, vítimas e suas famílias, atores do movimento social e/ou organizações não governamentais de base. [...] Essas ONGs apelam à CIDH não somente para encontrar soluções para casos individuais, mas também para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade brasileiras. A estratégia é fazer com que o caso seja um exemplo de mudança social. (Macdowell Santos, 2007, p. 39-40)

Em conclusão, o SIDH é um espaço favorável para a atuação do litígio estratégico, uma vez que, para além da esfera judicial, o Sistema oferece uma gama de medidas políticas para implementar a mudança social, através de, por exemplo, o envolvimento com a mídia, que complementa a esfera jurídica da demanda.

O êxito da litigância, no entanto, exige que haja a participação civil em todas as fases do processo, abrangendo a perspectiva das vítimas para que haja uma reparação integral e efetiva da violação. Essa coesão com os atores sociais é importante não só para o sucesso de demandas pontuais, mas também para que haja um empoderamento da sociedade civil a partir da participação.

Além disso, o litígio estratégico é importante pois dá voz e visibilidade a vítimas que talvez não conseguiriam ter seus direitos garantidos de outra forma. Conforme exposto anteriormente, o processo em organismos internacionais é complexo e exige alto conhecimento técnico para ser exitoso. Dessa forma, as organizações da sociedade civil de direitos humanos,

detentoras do *know-how* necessário para litigar perante essas instâncias, possuem um importante papel de representação da sociedade civil.

3. ESTRATÉGIAS DE LITÍGIO PARA PROMOÇÃO PARTICIPATIVA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

O presente capítulo tem como objetivo questionar como o litígio estratégico tem sido utilizado para promover a participação dos indivíduos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A partir da análise dos dados obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes de organizações da sociedade civil atuantes na litigância estratégica perante o Sistema, pretende-se relacionar a bibliografia exposta nos capítulos anteriores às experiências práticas de tais entidades.

A amostra de entrevistados foi composta por profissionais com relevante experiência e conhecimento sobre o tema analisado, buscando uma representatividade adequada e diversidade de opiniões. O roteiro semiestruturado continha perguntas relevantes ao tema e permitia a sua adaptação durante o andamento das entrevistas, possibilitando a abordagem de temas emergentes. As entrevistas foram realizadas de forma virtual, de acordo com a conveniência dos participantes, que consentiram, de forma prévia, a utilização das informações obtidas de forma confidencial.

As entrevistas foram realizadas com três profissionais representantes de três organizações da sociedade civil distintas que serão tratados, doravante, “Participante 1”, “Participante 2” e “Participante 3”, para preservar o sigilo e a confidencialidade dos envolvidos. É importante ressaltar que as organizações participantes foram escolhidas com base no enquadramento trazido pela Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) que conceitua “organização da sociedade civil” como:

entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. (Brasil, 2014).

Os três participantes entrevistados para a pesquisa possuem vínculo a três organizações distintas que autodenominam-se “organização não governamental sem fins lucrativos”, enquadrando-se no conceito acima exposto.

Expostos os argumentos dos Participantes, serão analisadas, também, as convergências entre os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas e as informações trazidas nos capítulos anteriores por meio de análise bibliográfica.

3.1. Contribuição Histórica e Sociedade Civil

O primeiro bloco da entrevista contemplou a evolução do papel da sociedade civil na arena internacional ao longo da história e o impacto da litigância estratégica neste processo.

O Participante 1 apontou um crescimento da participação das organizações da sociedade civil nos últimos 20 anos em razão do trabalho das próprias entidades de formação e difusão do que é o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e como acessá-lo. Além disso, há, hoje, um maior processo de educação jurídica nos países, que passaram a incluir a temática do direito internacional de direitos humanos em seus currículos, refletindo no aumento do número de núcleos de pesquisa e grupos de trabalho dentro das universidades que abordam o Sistema Interamericano, algo inexistente há 20 anos atrás.

Dessa forma, existe, hoje, um número muito maior de organizações que conhecem e atuam no Sistema. No entanto, esse número ainda é pequeno, porque o litígio é uma atividade longa e de alto custo, exigindo das organizações um planejamento e estrutura para levar adiante uma ação. O principal desafio apontado pelo Participante 1 é o idioma: apesar de ser possível a utilização do português durante os procedimentos, a maior parte do material é produzida em inglês ou espanhol, o que dificulta o acesso de organizações de base aos parâmetros interamericanos de proteção de direitos. Outro desafio é o financiamento, que nem sempre é garantido para a atuação das organizações na arena internacional.

O Participante 1 indica, também, a relação entre o trabalho das organizações e o avanço da jurisprudência interamericana. A princípio, no procedimento perante a Corte, as organizações eram mais atuantes na etapa de reparações: após chegar até a Corte, a Comissão assumia o papel de representante e às organizações cabia a participação durante a discussão das medidas de reparação. Isso contribuiu, inclusive, para que o Sistema Interamericano se tornasse conhecido pelo seu aporte na área de reparações, diferenciando-se dos outros sistemas regionais de proteção. Conforme explica o Participante 1, essa peculiaridade tem uma relação direta com a atuação das organizações nessa etapa, possuindo um olhar mais estratégico e entendendo que a resposta aos casos deveria ter um impacto substantivo para a sociedade como um todo, e não somente ao caso concreto e às vítimas em questão. Nesse sentido, o Participante 1 defende que existe um papel fundamental, não apenas do litígio, mas principalmente no cumprimento das sentenças, que é incentivado pela incidência, articulação e pelo trabalho das organizações no âmbito nacional.

Neste ponto, retomamos as já mencionadas reformas nos Regulamentos da CIDH e da CtIDH que, gradualmente, ampliaram o espaço para participação das vítimas e seus representantes nos procedimentos, desde a intervenção na fase de reparações à obtenção do *locus standi* na fase judicial. As reformas foram cruciais para fortalecer o protagonismo das vítimas e proporcionar um papel estratégico às organizações, que oferecem suporte técnico e jurídico às vítimas e seus representantes.

A título de exemplo, o Participante 1 menciona o Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988), dentre outros casos da mesma década, em que houve uma evolução das medidas de reparação a partir da compreensão da reparação integral, uma grande contribuição do trabalho das organizações no âmbito do Sistema. O caso retrata um contexto sistemático de desaparecimentos forçados de pessoas consideradas perigosas para o Estado de Honduras e foi a primeira sentença emitida pela Corte, estabelecendo parâmetros para identificar e julgar casos de desaparecimento forçado como prática violadora de diversos direitos previstos pela Convenção Americana. A sentença também impôs ao Estado obrigações de prevenção, investigação, punição e reparação. No teor da decisão, lê-se:

O Estado tem o dever jurídico de prevenir, razoavelmente, as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente, com os meios a seu alcance, as violações que tenham sido cometidas dentro do âmbito de sua jurisdição a fim de identificar os responsáveis, impor as sanções pertinentes e assegurar à vítima uma adequada reparação. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1988)

No âmbito da Comissão, há o caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que alcançou sua grande repercussão a partir do litígio internacional e da articulação feita com organizações do movimento de mulheres. Conforme já exposto na segunda seção deste trabalho, a denúncia foi apresentada à CIDH em 1998 pela Senhora Maria da Penha, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM). A CIDH emitiu recomendações ao Estado brasileiro para reparar as violações sofridas, dentre elas, a criação de políticas públicas de combate a violência doméstica. Como resultado, o Brasil colocou em vigor a Lei nº 11.340/2006, conhecida popularmente como Lei Maria da Penha.

Há, também, o caso de José Pereira, uma solução amistosa que desencadeou, no âmbito interno, o desenvolvimento de uma política nacional de enfrentamento ao trabalho escravo. A *Americas Watch* e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram a denúncia à CIDH em 1994 relatando uma situação de trabalho análogo a escravidão em uma fazenda no estado do Pará. Celebrado o Acordo de Solução Amistosa, o Brasil se comprometeu

a elaborar políticas públicas de erradicação do trabalho escravo. Retomamos, neste ponto, a segunda fase do ciclo da litigância estratégica, representando o procedimento realizado na CIDH:

Em contrapartida, a CmIDH tem oferecido um espaço para a obtenção de soluções amistosas entre vítimas e Estados, adotando medidas de impacto coletivo e por vezes logrando a promulgação de leis ou alterações em políticas de direitos humanos domésticas. Da mesma forma os relatórios de mérito da CmIDH têm recomendado aos Estados a adoção de medidas de impacto coletivo. Isso significa que alguns resultados esperados no litígio estratégico podem ser obtidos já na fase da CmIDH. (Cardoso, 2012, p. 65)

Além disso, existem diversos casos na temática de memória, verdade e justiça que possuíram grande atuação das organizações, culminando em políticas internas como a criação da Comissão Nacional da Verdade. Os casos sobre justiça de transição também têm uma contribuição essencial: o controle de convencionalidade, que impactou a discussão do papel e dos deveres do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça em relação aos parâmetros internacionais.

O Participante 1 cita, também, os casos relacionados a gênero, temática na qual o Sistema Interamericano possui uma contribuição excepcional nos processos de discussão interna em devida diligência nas investigações e julgamentos, promovendo mudanças práticas nos ordenamentos internos e nos Sistemas de Justiça dos Estados-membros.

Neste ponto, importante trazermos à baila as violações interseccionais e a recente interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de reconhecer a interseccionalidade e abordar essa espécie de discriminação de forma específica. À título de conceituação, discriminação interseccional diz respeito a uma violação que abarca mais de um grupo vulnerabilizado socialmente, envolvendo, por exemplo, questões raciais, de gênero, de classe, entre outras, em coexistência em um mesmo fato.

As autoras Carla Volpini Ribeiro Silva e Renata Carvalho Martins Lage, em pesquisa a respeito da interseccionalidade em casos de violações contra o direito das mulheres, explicam que a interseccionalidade representa um agravante da violação, exigindo, no seu processo de reparação, um tratamento mais específico do que ocorreria caso a discriminação envolvesse somente um fator de vulnerabilidade:

O termo interseccionalidade atualmente foi ampliado para definir a potencialização de uma situação de vulnerabilidade imposta a uma pessoa ou grupo minoritário. Nesse sentido, as discriminações, quando ocorrem conjuntamente e de maneira sobreposta, limitam as chances de superação das condições vulneráveis, porque, quando se está diante de fatores estigmatizantes que se sobrepõem, há um agravamento da vulnerabilidade que torna, aquela pessoa vítima de tal situação, mais

limitada do que quando a discriminação é única ou de um único fator. (Silva; Lage, 2022, p. 372).

Trazendo exemplos de situações em que a CtIDH identificou uma violação interseccional, as autoras citam os casos *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, *Guzmán Albarracín y otros vs. Ecuador*, *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil* e *I.V. vs. Bolívia*. Mais recentemente, a CtIDH proferiu a sentença no caso *Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*, também versando violações interseccionais.

É interessante observar que os casos que envolvem violações interseccionais possuem, em similaridade, uma intensa atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, seja por meio da representação das vítimas, participação nas audiências públicas, atuação como *amicus curiae*, etc: a petição no caso *Guzmán Albarracín*⁴⁹ foi interposta pelo *Ecuadorian Center for the Promotion and Action of Women* (CEPAM) e o Centro de Direitos Reprodutivos, ambas organizações da sociedade civil. O caso *I.V.*⁵⁰ teve representação da associação *Derechos en Acción* durante parte de sua tramitação. Os casos *Fábrica de Fogos*⁵¹ e *Barbosa de Souza*⁵² também tiveram representação de organizações e movimentos variados. Fora o extenso número de *amici curiae* atuando em todos esses casos.

Não se pode assumir que se trata de uma mera coincidência. A interseccionalidade está relacionada a questões estruturais de um contexto social, tornando os casos interessantes para a atuação de organizações e sendo grandes potenciais paradigmáticos, uma vez que sua reparação ultrapassa a violação em concreto, mas visa a reversão de questões enraizadas na sociedade. Citamos novamente María Sofía Sagüés, em síntese sobre a temática:

⁴⁹ “A petição foi apresentada pelo Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer/Ecuadorian Center for the Promotion and Action of Women (CEPAM-Guayaquil, doravante CEPAM) e o Centro de Direitos Reprodutivos (doravante, em referência a ambas organizações, ‘os representantes’). Ambas as organizações da sociedade civil atuaram conjuntamente perante a Corte em representação das vítimas presumidas, alegando violações de direitos humanos contra Paola Del Rosario Guzmán Albarracín, Petita Paulina Albarracín Albán Denisse Selená Guzmán Albarracín” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 4, tradução nossa).

⁵⁰ “Em 7 de março de 2007, o Promotor de Justiça da Bolívia (doravante denominado “o peticionário”), em nome de I.V. (doravante “a suposta vítima”), apresentou a petição inicial perante a Comissão. Em 6 de março de 2015, a suposta vítima decidiu substituir o Promotor de Justiça pela associação *Derechos en Acción*, representada pela sua Diretora Executiva, Rielma Mencías Rivadeneira.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016, p. 4, tradução nossa).

⁵¹ “Em 3 de dezembro de 2001, a Justiça Global, o Movimento 11 de Dezembro, a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subseção de Salvador, o Fórum de Direitos Humanos de Santo Antônio de Jesus/Bahia, Ailton José dos Santos, Yulo Oiticica Pereira e Nelson Portela Pellegrino apresentaram a petição inicial em representação das supostas vítimas.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020, p. 4)

⁵² “Em 28 de março de 2000, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) / Regional Nordeste e o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) apresentaram a petição inicial em representação das supostas vítimas.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 4)

A natureza coletiva da discriminação estrutural requer que a medida de ação afirmativa que instrumente mecanismos de discriminação inversa com vocação reformadora de tal situação também receba elementos coletivos. Isto contribui para determinar um primeiro elemento característico do processo tendente a concretizá-la, que é sua idoneidade para produzir um pronunciamento com efeitos expansivos sobre a totalidade do grupo coletivo que requer tutela. (Sagüés, 2018, p. 175-176, tradução nossa⁵³).

O Participante 2 observa um aprofundamento no engajamento e participação da sociedade civil nos espaços do Sistema Interamericano, especialmente em temáticas de violência institucional, no qual há uma crescente em decisões na Comissão Interamericana, manifestações, realização de sessões temáticas e audiências públicas provocadas pela sociedade civil, além da publicação de sentenças condenatórias. O Participante 2 relaciona esse avanço progressivo à negligência, a nível nacional e regional, dos governos a violações de direitos humanos, o que demanda uma maior articulação da sociedade civil para reivindicação de direitos. Dessa forma, na mesma medida em que a sociedade civil precisou qualificar sua atuação para assegurar mais meios de incidência no âmbito interno, também foi importante uma atuação voltada para as ferramentas e instrumentos do sistema internacional, com ênfase ao Interamericano.

O Participante 2 também aponta que, no período dos últimos cinco anos, há uma crescente preocupação das organizações da sociedade civil em estruturar uma área específica para a litigância estratégica, investindo na qualificação institucional para o desempenho do litígio nacional e internacional. Há destaque para o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, em que houve grande mobilização da sociedade civil, e que culminou na condenação do estado brasileiro, trazendo avanços na discussão sobre enfrentamento à violência institucional. O caso relata a demora injustificada do Estado brasileiro em investigar atos de violência realizados durante operações realizadas na Favela Nova Brasília, no período de 1994 e 1995. A Corte levantou argumentos baseados em princípios processuais como a devida diligência e prazo razoável, além da imparcialidade dos órgãos de investigação. A sentença proferida no caso impõe como uma das medidas de reparação que “(...) o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017).

⁵³ La naturaleza colectiva de la discriminación estructural requiere que la medida de acción afirmativa que instrumente mecanismos de discriminación inversa con vocación reformadora de tal situación también reciba elementos colectivos. Ello contribuye a determinar un primer elemento característico del proceso tendente a concretarla, que es su idoneidad para producir un pronunciamiento con efectos expansivos sobre la totalidad del grupo o colectivo que requiere tutela.

Há, inclusive, articulação de organizações da sociedade civil na fase da execução da sentença por meio de *amici curiae* e estabelecimento de uma ponte com o âmbito nacional a partir de uma litigância perante o Supremo Tribunal Federal, que culminou na ADPF 635 - conhecida como ADPF das favelas - que traz restrições à realização de operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia. O Sumário Executivo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o caso expõe a relação do caso no Sistema com a ADPF:

A petição inicial faz expressa menção à sentença interamericana no caso Favela Nova Brasília. Com efeito, tanto o processo estrutural perante o STF quanto a sentença interamericana dedicam-se à superação dos bloqueios institucionais que perpetuam o ciclo de letalidade policial no Rio de Janeiro, com especial impacto discriminatório em relação a adolescentes negros, moradores de comunidades da mesma forma afetadas pela pobreza. Outro ponto em comum aos casos, e destacado na ADPF, relaciona-se com as falhas nas investigações relacionadas aos policiais possivelmente responsáveis pelas mortes extrajudiciais ocorridas nas favelas do Rio de Janeiro. Na Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, a Corte IDH determinou que o Estado brasileiro adotasse mecanismos de investigação imparcial e independente, realizados por instituições externas à polícia, e respeitando as devidas diligências, a fim de evitar a impunidade. (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Nesse sentido, mais do que a sentença favorável, houve um grande trabalho de reivindicação da universalidade de aplicação dos critérios da decisão e um avanço no âmbito da efetivação dos direitos a nível local. Mencionamos um interessante ponto levantado por Cardoso nesse sentido:

o uso estratégico do sistema interamericano não está apenas em levar casos concretos para a obtenção de medidas de impacto social para o país, mas está também em abrir espaço no âmbito doméstico para a inserção dos parâmetros de interpretação já produzidos pelo sistema interamericano, incorporando a jurisprudência do sistema interamericano à engrenagem institucional doméstica. O judiciário pode ser uma porta de entrada para tais precedentes. O STF, especificamente, pode ser um fórum propício ao litígio estra-tégico, por deter o controle concentrado de constitucionalidade (com efeitos erga omnes) e por permitir a participação de atores sociais, como *amicus curiae* ou mesmo como propositores de ações diretas de inconstitucionalidade, para alguns legitimados. (Cardoso, 2012, p. 135).

O Participante 3 identifica um aumento da participação da sociedade civil brasileira, não só no âmbito do Sistema Interamericano, mas também no Sistema ONU. Isso se dá devido a um esforço do Sistema de difusão das suas recomendações e decisões, além das visitas e do contato direto das relatorias da Comissão Interamericana com a sociedade civil. Existe um corpo técnico na CIDH engajado em estabelecer esse contato, especialmente nas visitas. A visita ao Brasil no ano de 2018 pela CIDH possuiu uma agenda pautada na ida a diferentes locais do país, inclusive dividindo-se para que as relatorias pudessem, cada uma, visitar locais com questões e conflitos atinentes ao marco da sua relatoria. Dessa forma, tratou-se de uma visita marcada pelo contato com a sociedade civil e os movimentos sociais. Observa-se, nesse

sentido, que as organizações da sociedade civil brasileira conseguem fazer uma interlocução muito direta com essas relatorias e, por outro lado, também há um esforço das organizações para que os próprios movimentos obtenham esse contato.

A Corte Interamericana também movimenta-se nesse sentido: o órgão fez, recentemente, uma visita ao território Yanomami, ação de extremo relevo para que a atuação do Sistema se dê de forma a compreender a complexidade do conflito e da luta dos povos indígenas que não seria possível relatar de outro modo.

O Participante 3 também aponta, assim como anteriormente observado pelo Participante 1, o entrave do idioma, em razão de a produção normativa no Sistema ocorrer, principalmente, em espanhol, causando dificuldade de apreensão pela cultura jurídica e dos movimentos brasileiros. A duração excessiva dos casos, que levam em torno de 20 anos para serem julgados, também contribui para uma menor eficácia dos mecanismos do Sistema. A demora nos trâmites representa, inclusive, uma contradição, considerando que grande parte dos casos versam justamente violações de acesso à justiça - mas a duração do processo no Sistema também é uma violação às garantias processuais das vítimas. A internalização do direito internacional e das medidas produzidas no Sistema também é uma preocupação: mesmo que haja, atualmente, um maior movimento dos tribunais internos em fazer referências às sentenças da Corte Interamericana e instrumentos do Sistema, ainda há um déficit de eficácia desses mecanismos no âmbito interno.

O Participante 3 também dá ênfase aos casos que envolvem a ditadura militar brasileira no Sistema, como o Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil e o Caso Herzog e outros vs. Brasil, que possuem um importante papel em disseminar o conhecimento sobre esse período histórico no âmbito regional, uma vez que ainda existem concepções equivocadas. O primeiro caso retrata desaparecimentos forçados de integrantes do grupo Guerrilha do Araguaia, um movimento de resistência à ditadura militar brasileira. Os desaparecimentos não foram devidamente documentados e investigados em razão da Lei de Anistia. A Corte fixou seu entendimento sobre a inconveniência da Lei de Anistia e reforçou seus parâmetros a respeito das violações contínuas geradas pelos desaparecimentos forçados. Já no segundo, os fatos apontam a detenção arbitrária, tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog no contexto da ditadura militar brasileira, que também não foi devidamente apurado em razão da Lei de Anistia.

O Participante 3 também menciona o já citado Caso Favela Nova Brasília e seu reflexo interno por meio da ADPF 635, sendo um expoente na temática da segurança pública, um dos grandes desafios para o Estado brasileiro. Do ponto de vista dos direitos indígenas e quilombolas, cita-se o Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil, o primeiro que envolve uma população indígena, versando a garantia de direitos de seu território. O Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil é extremamente importante para a temática do combate ao trabalho escravo, principalmente no contexto da crise migratória. Por fim, o Caso Belo Monte, que, apesar de ainda não ter avançado para o relatório de mérito, já suscita questões de conformidade das políticas internas brasileiras aos padrões interamericanos, uma vez que há um movimento do Estado brasileiro em entrar em contradição com a CIDH.

Por meio dos relatos dos participantes, é possível identificar padrões e tendências no uso do litígio estratégico no SIDH. Há um incipiente crescimento e profissionalização da atuação de organizações da sociedade civil impulsionado pela proliferação informativa a respeito da justiça internacional. Para tanto, as organizações têm investido em qualificação para atuar no âmbito internacional, além da especialização em áreas específicas que representam temáticas estruturais na região, como direitos indígenas e trabalho escravo, por exemplo.

Há, da mesma forma, convergência no que diz respeito aos desafios e limitações enfrentados pelas organizações no processo de litigância: a barreira do idioma, em razão da predominância do uso do inglês e do espanhol nas atividades do Sistema, os altos custos do litígio estratégico, que demandam a busca por financiamento e planejamento financeiro, a longa duração dos processos e a baixa adesão dos Estados na aplicação das medidas em âmbito nacional.

3.2. Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estratégias, desafios e impacto da litigância estratégica

O segundo bloco da entrevista abordou as estratégias e táticas executadas no âmbito do Sistema, as dificuldades de acesso, a construção dos casos e as limitações da litigância como ferramenta de promoção dos direitos humanos.

O Participante 1 ressalta a importância de colocar a vítima em uma posição de centralidade no processo de litigância. Apesar de a litigância estratégica possuir a característica de objetivar um impacto difuso, não se pode esquecer que há, no caso, um ou vários sujeitos que serão impactados diretamente pelo litígio. Dessa forma, é necessário que seja mensurado

e conhecido o dano para que a decisão de levar o litígio adiante seja plenamente informada, para evitar, o máximo possível, a revitimização dos sujeitos. É preciso informar às vítimas qual o tempo estimado para o processamento, qual o nível de exposição que pode ocorrer, dentre outros aspectos. Existem casos que podem se tornar paradigmáticos por carregar fatores importantes, mas não se pode ignorar os danos que um processo pode causar para as suas vítimas, por isso é necessário que haja o consentimento livre e esclarecido do que um caso de grande magnitude significa em termos de visibilidade, exposição e riscos. De forma semelhante advogam os autores Roncato (2018), Contreras, Martínez e Covelli (2011), dando destaque à litigância estratégica como ferramenta de empoderamento para grupos marginalizados, transformando vítimas em efetivos sujeitos de direito.

Em termos de estratégia, o Participante 1 explica que é interessante que mais de uma organização esteja envolvida no litígio, em razão de se tratar de casos de longa tramitação, é válido que sejam divididas as responsabilidades. Também é importante que sejam verificadas a suficiência das provas e documentações das violações que estão sendo denunciadas, além do questionamento sobre a relevância do caso para uma situação estrutural. Isto é, o litígio estratégico, diferentemente do litígio individual, deve representar uma violação estrutural, buscando causar impacto para além do caso específico. Além disso, por se tratar de um processo demorado, é importante questionar se aquela demanda continuará tendo relevância a longo prazo. Por exemplo: em casos relacionados à pandemia da COVID-19, talvez o litígio no Sistema não seja o mais adequado, pois a sua demora no processamento faz com que ele deixe de ser estratégico. Nesses casos, é mais interessante buscar alternativas mais imediatas.

De maneira semelhante, conforme exposto na segunda seção da presente pesquisa, Contreras, Martínez e Covelli (2011) sugerem um modelo de cinco etapas para a procedimentalização do litígio estratégico, dando destaque a escolha de um caso paradigmático que represente uma violação estrutural. Da mesma forma, Cavallaro (2002) defende que o objetivo do litígio estratégico não pode se limitar à obtenção de uma decisão favorável ao caso concreto, mas sim uma mudança mais ampla no contexto social, por exemplo, a partir da adoção de políticas públicas. Já Cardoso aborda a temática da seguinte maneira:

A escolha do caso paradigmático corresponde, portanto, aos interesses e à agenda da entidade responsável pelo litígio. Para cada caso é traçado um plano estratégico, com o emprego de diferentes técnicas judiciais e não judiciais. Os casos paradigmáticos, por exemplo, podem ser escolhidos segundo a sua capacidade de promover discussão pública, formar coalizões, criar pressão para a mudança social e legislativa, fortalecer grupos marginalizados (especialmente quando eles não dispõem de influência em outros ramos do poder, como legislativo e executivo). (Cardoso, 2012, p. 56-57)

Em síntese, há convergência entre os argumentos apresentados na necessidade de existência de uma violação estrutural, relevância temporal, análise do contexto para desenvolvimento das melhores estratégias e impacto para além do caso concreto.

Para o Participante 1, todos esses aspectos são relevantes e devem ser levados em conta na escolha dos casos, no entanto, a centralidade deve ser sempre a vítima. É necessário que a vítima - ou vítimas - tenha informação, consciência e pleno conhecimento das etapas e implicações do processo. Além disso, apesar de se buscar um impacto mais difuso com o litígio estratégico, o objetivo primário da demanda deve ser obter a reparação para a vítima. O caso deve ser reparatório, e não violador, em termos de revitimização.

Em suma, o Participante 1 colocou, em ordem de prioridade, os seguintes objetivos para o litígio: a reparação para a vítima, o impacto em casos semelhantes e, sob um ponto de vista propriamente jurídico, a construção da jurisprudência interamericana para ampliar os parâmetros de proteção dos direitos humanos na região.

Em termos de acesso ao Sistema, para além do desafio do idioma já mencionado anteriormente, o Participante 1 aponta que não há, ainda, um conhecimento suficientemente disseminado sobre cada etapa da tramitação dos processos no Sistema. Já construiu-se uma noção maior, atualmente, sobre o que é o Sistema e qual a importância da sua atuação, mas o passo a passo do procedimento ainda precisa ser mais difundido. Além disso, a participação nas etapas presenciais do processo são custosas, pois exige-se o deslocamento até as sedes da Corte e da Comissão - localizadas, respectivamente, em São José, na Costa Rica e em Washington, nos Estados Unidos. Nesse sentido, o Participante 1 menciona a criação de um fundo para litígio de casos, por meio do qual a Corte paga parte dos custos do litígio, uma iniciativa incentivada por organizações da sociedade civil. A criação da figura do Defensor Interamericano também é importante para uma maior paridade de armas no litígio. Sobre a eficácia da representação por essa figura, por meio da AIDEF (Associação Interamericana de Defensorias Públicas), Carla Osmo e Kathia Martin-Chenut alertam:

o fato de a AIDEF ser formada por instituições e associações de defensores públicos espalhadas pelo continente contribui para que se consiga um defensor com bom conhecimento da realidade onde ocorreu a violação, e com domínio dos idiomas do tribunal. Porém, alguns se preocupam com o fato de que nem todas as defensorias públicas do continente têm uma estrutura forte e com suficiente independência do organograma do Estado (Osmo; Martin-Chenut, 2017, p. 1491-1492).

Por fim, em termos de impacto para a promoção de direitos humanos, o Participante 1 aponta as medidas de reparação, principalmente medidas de não repetição, como cruciais para

promover mudanças nas políticas internas dos países, tensionando processos internos para promoção de direitos. O desafio, no entanto, é estabelecer mecanismos internos adequados e efetivos para o cumprimento das sentenças. Por exemplo, muitos países - inclusive o Brasil - não possuem um marco legal que defina o procedimento de cumprimento. Nesse sentido, o papel das organizações da sociedade civil também é muito importante, atuando como representantes da sociedade civil para articular o cumprimento das medidas por parte do poder público nacional. Em suma, o principal desafio para o impacto dos direitos humanos é fazer com que os Estados cumpram as medidas impostas, uma vez que a Corte não impõe medidas sancionatórias, somente a publicização do descumprimento por meio das resoluções e relatórios anuais enviados para a Assembleia Geral da OEA. Considerando a intensa atuação das organizações da sociedade civil não só na etapa de litígio como no cumprimento das sentenças, faz-se necessária uma estruturação organizacional para que haja equipes responsáveis por tal tarefa, que requer uma articulação diversa, mais voltada para a incidência política.

Nesse ponto, retomamos os argumentos trazidos por Cardoso (2011), Par Engstrom (2017), Cavallaro (2002) e Dulitzky (2011), que também apontam o baixo cumprimento das medidas impostas aos Estados e destacam o papel da sociedade civil no processo de implementação das sentenças. Existe uma convergência no entendimento de que o cumprimento das medidas e sentenças impostas pelo Sistema é um dos seus principais desafios, exigindo uma atuação conjunta entre diversos atores para pressionar os Estados a cumprirem com suas obrigações. Em relação a dificuldade de internalização das medidas no Brasil, Cardoso aponta:

Algumas particularidades brasileiras dificultam a implementação das decisões do sistema interamericano, como a estrutura federativa, o dualismo jurídico, o desconhecimento por parte das autoridades governamentais (especialmente as locais) do funcionamento do sistema interamericano e da natureza jurídica de suas decisões. Até o momento, a implementação das decisões tem sido feita por meio de acordos ad hoc entre agentes de governo municipal, estadual e federal. A falta de um trâmite institucionalizado do processo de implementação prejudica a formação de uma cultura institucional de observâncias às decisões da CmIDH e CrIDH. (Cardoso, 2012, p. 85-86)

O Participante 2 explica que existe uma preocupação em formular a estratégia a partir das demandas pelos direitos reivindicados pela organização. Dessa forma, o critério utilizado não parte da premissa de que o caso será apreciado pela Corte, mas sim pela análise integral das formas de promover, a partir das demandas do caso, uma atuação que envolva todo um repertório em âmbito nacional e internacional. Ou seja, mesmo litigando em âmbito interno e

antes de apresentar um caso ao Sistema, são utilizadas ferramentas para buscar dar maior visibilidade àquela violação de direitos, utilizando do esgotamento prévio dos espaços nacionais. Da mesma forma, é buscado esse espaço via diversas instâncias, seja por uma manifestação de relatoria no sistema global ou por uma realização de sessão temática, por exemplo.

Em relação ao acesso ao Sistema, o Participante 2 também enfatiza a ampliação da capacidade de acesso por meio da virtualização das audiências, por exemplo, o que ameniza o alto custo dos processos. As adaptações proporcionadas pela tecnologia são bastante eficazes para uma maior sustentabilidade da realização do trabalho das organizações da sociedade civil. No entanto, a qualificação de equipes especializadas na atuação no Sistema ainda é uma barreira a ser enfrentada pelas organizações para garantir uma maior regularidade no trabalho em âmbito internacional.

No que se refere às limitações da litigância, o Participante 2 aponta que a principal dificuldade não é a ferramenta em si, mas sim o contexto das violações, da política global e do próprio Sistema, considerando que, no atual momento global, a temática dos direitos humanos e a institucionalidade de sua defesa sofre uma ofensiva que reflete no esvaziamento da efetividade dos sistemas de proteção. Segundo o Participante 2, tanto o sistema global quanto os sistemas regionais enfrentam um dos períodos mais desafiadores da história, com grande dificuldade em apresentar soluções institucionais para resolver os grandes problemas dos direitos humanos. Nesse sentido, as ferramentas da litigância estratégica, em si, não são responsáveis pelas limitações mas, ao contrário, promovem um espaço para qualificar o trabalho das organizações da sociedade civil e encontrar soluções para enfrentar essas barreiras.

Em relação à construção dos casos paradigmáticos, o Participante 3 relata que há uma análise de pertinência e impacto que parte, para além da justiça ao caso concreto, pela capacidade de gerar efeitos para além do próprio caso - ou seja, enfrentar questões estruturais que geraram aquela violação em concreto. Outro marco orientador é a procura e engajamento de movimentos sociais relacionados a um tema que tenha tomado grande relevância a nível nacional ou internacional. No entanto, existe uma grande dificuldade de implementação integral das sentenças da Corte, sobretudo quando ela versa questões estruturais.

O Participante 3 reafirma o desafio relacionado ao idioma - representando uma barreira de contato -, a demora do processo - um entrave de efetividade - além da necessidade de adoção de políticas públicas no âmbito nacional para enfrentar questões sistêmicas trazidas pelos casos.

Ressalta, neste ponto, a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na expedição de resoluções para que as sentenças e recomendações sejam cumpridas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

Em termos de impacto, o Participante 3 menciona as medidas cautelares no âmbito da Comissão e as medidas provisórias no âmbito da Corte como importantes instrumentos para impulsionar a conformidade no Estado brasileiro, atuando para mobilizar alterações normativas e desenhos institucionais voltados para a efetividade e garantia de direitos. Neste ponto, cabe mencionar a fala do Participante 3, *ipsis litteris*:

a litigância só faz sentido se ela estiver viva no âmbito social, se ela estiver viva e sendo tocada e sendo pautada pelos movimentos, ela não é um fim em si mesmo, não dá para ser uma litigância com um fim em si mesmo, uma decisão com um fim em si mesmo, ela precisa ser parte de uma luta viva, de pautas vivas, antirracistas, decoloniais, pela igualdade de gênero, na luta pela terra e território, ela precisa ser parte de uma pauta viva, e, ao mesmo tempo, ela precisa contribuir com a mudança de uma cultura institucional histórica.

Um grande desafio apontado pelo Participante 3 é o financiamento da litigância em razão da alta duração dos processos. Em geral, as entidades filantrópicas e fundações não possuem um programa que abarque uma temporalidade tão grande, com efeitos que demorarão a ser percebidos. Dessa forma, o financiamento para que uma demanda seja interposta é de difícil consecução, demandando um trabalho para que isso se torne uma agenda prioritária para fundações e entidades de filantropia. Retomamos a primeira fase do ciclo da litigância estratégica elaborado por Cardoso, no qual a autora aponta que a principal dificuldade encontrada pelas organizações na interposição dos casos é justamente o financiamento:

As agências financiadoras, muitas vezes, trabalham com linhas temáticas que podem restringir a capacidade de escolha das ONGs sobre qual tema consideram relevante para litigar estrategicamente. Outro ponto, muitas ONGs locais, por não conseguirem financiamento, dependem de parceria com ONGs maiores para levarem seus casos ao sistema interamericano e eles precisam ser aprovados pelos critérios de escolha da ONG maior, o que depende, por vezes, da agenda temática destas entidades. (Cardoso, 2012, p. 64)

Em relação às estratégias e táticas adotadas pelas organizações na litigância estratégica, é possível observar que há um trabalho em selecionar criteriosamente casos que representem violações estruturais, a fim de, para além da reparação do dano concreto, construir uma jurisprudência que amplie os parâmetros de direitos humanos. Reafirma-se a centralidade das vítimas no processo e seu consentimento livre e esclarecido, além da articulação e colaboração entre organizações e movimentos sociais.

São mencionadas, mais uma vez, as dificuldades representadas pelo idioma, altos custos, complexidade e demora nos procedimentos, além da dificuldade na implementação das sentenças, muitas vezes motivada pelo contexto político global e regional. Há, no entanto, menção a soluções promissoras para alguns dos desafios enfrentados pela litigância, como a virtualização dos processos e utilização de ferramentas tecnológicas para diminuir custos, assim como a articulação entre níveis nacional e internacional, gerando um esforço conjunto entre diversos atores para promoção dos direitos humanos.

3.3. Instrumentalização do litígio estratégico como ferramenta de participação

O terceiro bloco da entrevista retratou a instrumentalização do litígio para a efetivação dos direitos humanos e para participação popular na defesa de seus direitos perante o Sistema Interamericano.

O Participante 1 defendeu a litigância como a melhor solução nos casos em que há empecilhos no âmbito nacional para avanço em determinada pauta. Dessa forma, o litígio não deve ser buscado em todas as situações, mas tão somente quando as vias internas não forem efetivas - em conformidade ao princípio da complementaridade, que pressupõe o esgotamento dos recursos internos. Pois, conforme já exposto anteriormente, os procedimentos no Sistema são custosos e demorados, razão pela qual deve-se averiguar a existência de um contexto político interno favorável a princípio, que seria mais propício para um trabalho de incidência e articulação - que já seria necessário na fase de cumprimento da sentença, caso opte-se pela litigância.

Neste respeito, tratando especificamente dos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema, trazemos o questionamento de James L. Cavallaro e Stephanie Erin Brewer sobre se o litígio é a melhor ferramenta para buscar a implementação desses direitos. Os autores alertam:

os peticionários não devem esquecer de como é limitado o acesso ao Sistema Interamericano em termos numéricos. Nos últimos três anos, por exemplo, a Corte Interamericana resolveu uma média de 15 casos por ano menos de um caso por ano para cada país que reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte. À luz da limitada capacidade sistêmica de se enfrentar diretamente a vasta maioria das violações de direitos humanos do continente americano, afirmamos que qualquer estratégia de litigância que não vise a produzir ou, ao menos, que não encoraje a produção de efeitos para além da esfera individual dos litigantes está fadada, no melhor cenário possível, à ineficácia e, no pior, ao erro. (Cavallaro; Brewer, 2008, p. 87).

Em relação a participação efetiva das comunidades afetadas na defesa de seus direitos perante o Sistema, o Participante 1 ressalta que a centralidade das vítimas no litígio deve ser um princípio respeitado durante todo o trâmite dos casos. Porém, essa premissa é desafiadora,

porque as comunidades e lideranças mudam no decorrer dos procedimentos. É necessário, nesse sentido, um trabalho constante de formação das comunidades sobre o que é o litígio e o que é o Sistema, assim como estabelecer um diálogo para retroalimentação das estratégias para que o trabalho da litigância seja efetivo em impactar positivamente a realidade das comunidades e vítimas. Portanto, o trabalho não é somente informativo, mas dialógico, devendo estar alinhado às necessidades e realidades das comunidades, possuindo um caráter transformador. Dessa forma, as comunidades passam a ser divulgadoras dos instrumentos de proteção de direitos humanos, tornando acessível a linguagem pouco permeável dos mecanismos internacionais.

O Participante 2 defende a litigância estratégica como o vértice de todo o trabalho das organizações da sociedade civil perante o Sistema e perante a efetivação dos direitos humanos em âmbito interno. Dessa forma, e considerando o atual contexto de déficits na garantia de direitos e na reparação de violações, a construção de estratégias e a qualificação das ferramentas da litigância estratégica é o caminho para fazer frente a este cenário.

Por fim, em relação à representatividade, o Participante 2 explica que as organizações com mais experiência perante o Sistema têm trabalhado para que as comunidades estejam diretamente envolvidas e possam exercer seu protagonismo nos procedimentos e acessar diretamente os espaços do Sistema. Esse movimento, que teve maior impulso a partir do período da pandemia da COVID-19, representa a reivindicação e materialização do esforço de organizações de base despontando com maior capacidade de acesso e avançando em espaços que, até então, não conseguia protagonizar - o caso da ADPF das favelas é um exemplo desse processo. Ou seja, nos últimos cinco anos houve uma valorização do protagonismo e compartilhamento de experiências no acesso ao Sistema, representando um processo de soma de forças entre organizações mais experientes e organizações de base.

O Participante 3 reitera a importância de a litigância estratégica estar atrelada a uma luta real da sociedade, e não um fim em si. A litigância deve estar ligada a uma história viva e possuir o fim de trazer mudanças que incluem as mudanças do caso concreto, mas que também transcendem o mesmo. Com esse objetivo, o Participante 3 relata que a litigância deve ser discutida, passo a passo, com os movimentos sociais, inclusive em casos nos quais as pessoas afetadas também entram como petionárias. À título de exemplo, há casos em que pessoas envolvidas nos casos estão presentes nas audiências públicas, fazendo questionamentos e

apontamentos. Enfim, há uma construção do caso em conjunto. Cardoso menciona a importância das redes transnacionais para este trabalho:

Ao mesmo tempo, em torno dessas linhas de financiamento ou dessas grandes ONGs, mobilizam-se coalizões transnacionais, com a participação de diversos atores governamentais e não governamentais, necessárias para a melhor repercussão doméstica e internacional dos resultados obtidos no caso/tema. Além disso, a parceria entre ONGs que participam sistematicamente do sistema interamericano com ONGs locais transmite conhecimento especializado a essas entidades sobre modo de trabalho, sobre possibilidades de ação estratégica, o que pode ser reproduzido na atuação futura das ONGs locais. A cooperação entre essas ONGs também se revela proveitosa quanto à divisão de trabalho, a ONG maior, com experiência no sistema interamericano, acompanha de maneira mais próxima os trâmites do caso e elabora ou auxilia na elaboração da estratégia jurídica e de impacto social da petição, enquanto que a ONG local cuida do atendimento à vítima, da sensibilização social no âmbito doméstico sobre o tema; ademais, apresentar o caso no sistema interamericano fortalece o trabalho desenvolvido localmente. (Cardoso, 2012, p. 64)

Cavallaro e Brewer (2008) conversam com essa perspectiva, defendendo que a litigância possui maior potencial de eficácia quando atrelada ao trabalho de movimentos sociais, mídia e demais instrumentos de mobilização nacional e internacional. Em sentido semelhante, Santos defende:

a mobilização jurídica deve ser combinada com a mobilização política; as lutas sociais devem estar articuladas em diferentes escalas - local, nacional e internacional; os conflitos sociais devem ser politizados antes de serem legalizados; e os direitos humanos devem ser concebidos numa perspectiva coletiva, para além de uma visão individualista. (Santos, 2012, p. 19).

Apresentando uma visão crítica da matéria, no sentido de questionar a legitimidade e responsabilidade das organizações da sociedade civil de direitos humanos na representação das vítimas de violação por meio de relatório, *advocacy*⁵⁴ e litigância estratégica⁵⁵, Barbora Bukovská (2008) questiona a eficácia do emprego dessas metodologias na reivindicação dos direitos. A autora aponta que há, muitas vezes, uma perpetuação de uma imagem indefesa, submissa e fraca das vítimas, como sujeitos que devem ser “salvos”. Essa perspectiva, ao invés de promover um avanço na garantia dos direitos humanos, contribui para a estereotipagem de determinados grupos, além de não advogar pelos seus direitos de fato, mas sim pelos interesses das organizações.

⁵⁴ the presentation of information to various actors, mainly to international bodies charged with monitoring states' performance in implementing human rights standards, as well as to regional bodies and to transnational political organizations (such as the Organization for Security and Cooperation in Europe) and their respective governments. (Bukovská, 2008, p. 9).

⁵⁵ Impact litigation is a type of lawsuit that has a wider effect than simply providing a remedy for a particular plaintiff in a specific case. It involves cases at a higher level—for example, before supreme or constitutional courts or international bodies (for example, the Human Rights Committee, the European Court of Human Rights, and other regional human rights bodies), where it aims to change the law or practice through judicial decisions. (Bukovská, 2008, p. 12).

Especificamente na atuação das organizações por meio da litigância estratégica, a autora alerta:

As vítimas são frequentemente desinformadas, com pouco ou nenhum conhecimento da lei, e assumem uma posição subordinada em relação às táticas e estratégias após os defensores dos direitos humanos decidirem sobre o litígio. Uma vez que as vítimas são confrontadas com um procedimento legal misterioso e uma linguagem jurídica complicada, seu "destino não está mais em suas mãos", pois especialistas legais assumem automaticamente seus problemas. (Bukovská, 2008, p. 13, tradução nossa⁵⁶)

A litigância estratégica, apesar de ser muito efetiva em endereçar um problema estrutural, pode ser muito agressiva para as vítimas. Não são raros os casos, conforme aponta a autora, em que os reais interesses das vítimas são sacrificados em detrimento dos objetivos almejados pelas organizações. Dessa forma, é preciso alertar para que os indivíduos envolvidos na demanda recebam total suporte durante todas as etapas do processo, assim como estejam envolvidas de fato no procedimento. Em sentido semelhante, concordam Sandra Carvalho e Eduardo Baker:

Por isso, o importante é a relação com a vítima, e precisamos atuar em benefício daqueles indivíduos sem voz. A tarefa daquele que litiga parece ser empoderar o outro. A distância entre quem litiga e esse outro fica mais clara ainda quando encontramos, na bibliografia especializada, recomendações para quem fará o litígio, como: “Sempre é recomendável estar atento à necessidade do ‘mercado’ para os serviços oferecidos” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004, p. 38) e “a necessidade percebida do ponto de vista dos clientes potenciais (a ‘clientela’) é uma consideração-chave” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004, p. 37). Do mercado de clientes logicamente passamos para um mercado de financiadores, e o litígio em direitos humanos começa a ganhar contornos de administração de empresas. (Carvalho; Baker, 2014, p. 468).

Juliana Cesario Alvim Gomes (2019) também defende uma perspectiva mais crítica do trabalho da litigância estratégica exercido pelas organizações da sociedade civil, atentando para a tendência de mercantilização e corporativização dessas entidades, o que as afasta do objetivo central da advocacia em direitos humanos - a transformação de realidades.

Assim como exposto anteriormente a respeito da necessidade de o direito internacional dos direitos humanos endereçar seu sujeito final - a pessoa humana -, os instrumentos utilizados pelas organizações também devem seguir a mesma lógica, uma vez que tais metodologias operam para reivindicar os direitos das vítimas, e não os interesses das organizações.

É interessante observar que a CtIDH consolida sua preocupação com a esfera coletiva das violações por meio das garantias de não repetição. Cardoso (2012) aponta que, ao impor

⁵⁶ Victims are often uneducated, with little or no understanding of the law, and assume a subordinated position with regard to tactics and strategy after human rights advocates decide on litigation. Once victims are confronted with a mysterious legal procedure and complicated legal language, their “fate is no longer in their hands” as legal specialists automatically take over their problems. (Bukovská, 2008, p. 13).

medidas que determinam a criação de políticas públicas ou a supressão de uma norma violadora, por exemplo, o órgão demonstra que o impacto coletivo possui grande relevância em sua agenda, buscando abranger para além da reparação do caso concreto, e construindo uma real mudança de paradigma social. Isso também é reflexo da incapacidade da CtIDH em apreciar todas as violações individuais ocorridas no continente, preocupando-se em estabelecer parâmetros que visam a não reincidência de violações.

Conclui-se, a partir dos relatos analisados, que a instrumentalização do litígio estratégico deve ocorrer por meio da complementaridade com o sistema nacional, atuando quando as vias internas não forem efetivas. Além disso, deve haver a análise do contexto político para adoção das estratégias mais eficazes, assim como a articulação com movimentos sociais, para que seu objetivo não se esvazie e esteja sempre atrelado a lutas sociais reais.

Em relação à participação popular, reitera-se a centralidade das vítimas no processo, que devem estar envolvidas durante todas as etapas. Além disso, a litigância deve buscar empoderar as comunidades, tornando-as protagonistas na defesa de seus próprios direitos. Por fim, a construção dos casos deve ser sempre feita em conjunto às comunidades, estabelecendo um permanente diálogo para que sejam observadas suas reais necessidades, evitando, assim, a estereotipação e subordinação das vítimas.

3.4. Perspectivas futuras para a litigância estratégica

Por fim, o quarto e último bloco da entrevista tratou das perspectivas para o futuro da litigância estratégica no Sistema Interamericano.

O Participante 1 aponta um contexto político regional e global de questionamento da legitimidade dos órgãos de proteção de direitos humanos e da imposição das medidas de não repetição, que são justamente o maior avanço do litígio interamericano. Nesse sentido, o grande desafio atual é permitir que o Sistema se mantenha um espaço acessível, agregador e acolhedor das demandas de um contexto regional e global de altos índices de violação de direitos. Dessa forma, o papel das organizações da sociedade civil não se limita ao litígio, mas na atuação para o fortalecimento deste espaço, para que ele siga promovendo mudanças ainda que limitadas pelo contexto político interno dos países. Em suma, o trabalho da litigância deve somar-se a um trabalho de incidência política para garantia desses espaços. Por fim, o Participante 1 defende que a litigância seja, de fato, estratégica, no sentido de pensar a interposição de casos de forma a gerar soluções de maior impacto, uma vez que o Sistema não possui estrutura para

apreciar todos os casos apresentados. Deve-se pensar com qual finalidade interpõe-se uma demanda e se ela não pode ser resolvida com maior efetividade e celeridade no âmbito interno.

O Participante 2 coloca o crescimento da participação das organizações da sociedade civil como o futuro da litigância no Sistema, considerando que, no âmbito nacional, há grande dificuldade em sanar as demandas de efetivação de direitos e conter violações institucionais. Há um desafio estrutural na institucionalidade dos sistemas de proteção e sua capacidade de produzir respostas que assegurem a eficácia dos direitos humanos, o que demanda uma qualificação cada vez maior das organizações para atuar nesse sentido, se colocando nesse cenário e reivindicando soluções para que a institucionalidade dos organismos internacionais seja capaz de apresentar respostas efetivas.

O Participante 3 aponta o grande número de sentenças proferidas nos últimos anos em casos envolvendo o Brasil, e perspectivas de outras serem proferidas em breve. Isso traz uma grande visibilidade para o trabalho da litigância, inclusive sensibilizando o financiamento dessas iniciativas e mobilizando a atenção do Estado brasileiro para o cumprimento das decisões e criação de novas políticas públicas. Há destaque para o papel do CNJ nesse trabalho, criando, inclusive, uma unidade interna incumbida de monitorar as sentenças e medidas provisórias proferidas, exercendo um trabalho crucial para o cumprimento doméstico. Há também uma grande democratização incipiente do trabalho do Sistema entre os movimentos sociais, por exemplo, o Caso Nova Brasília entre os movimentos de favelas, o Caso Xucuru entre os povos indígenas, dentre outros exemplos, o que motiva esses grupos a utilizarem dessas decisões para reivindicar seus direitos no âmbito interno.

Por fim, no que diz respeito às perspectivas futuras para a litigância no Sistema, percebe-se a ênfase na dificuldade de implementação das medidas, muitas vezes motivada pelos contextos políticos adversos. Há, no entanto, tendências que devem ser aproveitadas e que representam possibilidades favoráveis: o crescimento da participação da sociedade civil demonstra um maior engajamento na defesa dos direitos humanos, sendo um importante vetor para pressionar os Estados a cumprirem com suas obrigações. Interessante trazer à baila a conclusão de Cardoso nesse sentido:

Quanto maior a participação de atores não estatais no sistema interamericano, melhor é o seu funcionamento. A livre tematização, possibilitada por um arranjo institucional do sistema interamericano aberto à participação, aliada à prática de litígio estratégico pelos atores não estatais, permite uma maior interação entre o sistema interamericano e o espaço doméstico dos países da região. Em outras palavras, quanto mais o sistema interamericano se transformar em um fórum propício para a obtenção de precedentes

e para a transformação de políticas públicas, legislação e padrões de interpretação dos tribunais domésticos, maior impacto as suas decisões podem ter. (p. 141-142).

Essa perspectiva exige uma qualificação cada vez maior das organizações para atuar na seara internacional, além da articulação com outros meios que gerem visibilidade para o trabalho realizado, a fim de disseminar e potencializar a geração de impactos. É necessário, também, um permanente trabalho de monitoramento e avaliação para ajustar e melhorar as estratégias utilizadas, visando sempre seu aprimoramento.

CONCLUSÃO

O direito internacional passou por um processo de mudança de perspectiva ao longo de sua evolução, passando de uma dinâmica pautada no Estado como objeto central para uma prática mais voltada à defesa dos interesses da pessoa humana. Esse novo paradigma abre espaço para uma atuação mais ativa de atores novos e emergentes, principalmente na prática internacional em matéria de direitos humanos - e não deveria ser diferente, considerando ser o indivíduo o objeto fim da própria existência deste sub-ramo. A capacidade desses atores nas instâncias internacionais, no entanto, ainda é um fenômeno incipiente e que enfrenta resistências no seu desenvolvimento, o que exige um constante trabalho de reivindicação desses espaços.

É nesse sentido que a pesquisa buscou apresentar o importante trabalho de *advocacy* e incidência executado pelas organizações da sociedade civil, observado desde os primórdios do direito internacional dos direitos humanos, seja pelo enquadramento de pautas por meio das plataformas organizacionais ou pela pressão exercida sobre os governos para cumprimento de parâmetros internacionais de direitos humanos (como o efeito bumerangue, por exemplo). Essa atuação é de suma importância considerando que as vítimas de violações, os movimentos sociais e outras coletividades possuem mais permeabilidade entre essas entidades do que perante a arena internacional, de forma com que as organizações da sociedade civil atuam como um importante intermediário para levar as demandas desses atores para os órgãos internacionais.

O litígio estratégico representa uma das principais ferramentas utilizadas por essas organizações para dar visibilidade a grupos marginalizados e historicamente alvos de violações sistemáticas. Voltado para uma lógica que extrapola a mera busca por uma sentença favorável a um caso pontual, o litígio busca empoderar e emancipar esses atores, construindo espaços de resistência.

Em relação aos espaços conferidos pelos sistemas regionais de direitos humanos para essa atuação, observou-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos oferece um interessante campo para o trabalho das organizações no seu procedimento ao apresentar um amplo rol de litigantes, conforme o artigo 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ao contrário da Convenção Europeia, por exemplo, que apesar de possibilitar o *jus standi* individual perante seu órgão judicial, limita este pleito às vítimas da violação. Dessa forma, no Sistema Interamericano, o peticionário não precisa ser, necessariamente, a vítima. Já em relação ao procedimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destaca-se que, apesar

de sua jurisdição ser acionada somente pelos Estados signatários da Convenção Americana ou pela CIDH, o órgão confere uma considerável abertura para atuação dos peticionários, seja pela possibilidade de apresentar documentos, provas e outros dados relevantes ao julgamento, seja pela solicitação de medidas provisórias. Cabe mencionar, também, a importância da atuação da litigância na fase de reparações, por meio da incidência e articulação para que as medidas impostas sejam efetivamente cumpridas, tornando a prática mais voltada para questões estruturais, para além do caso concreto.

É interessante observar, dessa forma, que a abertura institucional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos possibilita uma permeabilidade da atuação das vítimas de violações por meio da atuação das organizações da sociedade civil. O litígio estratégico possui um importante papel nesse sentido, uma vez que essa permeabilidade exige um olhar mais estratégico e técnico na interposição de demandas.

Analizando os dados coletados a partir das entrevistas com profissionais envolvidos em organizações da sociedade civil especializadas em litígio estratégico no SIDH, observa-se que há uma preocupação em selecionar casos que possam se tornar paradigmáticos em temáticas estruturais, a fim de construir parâmetros interamericanos de proteção. Ainda, há um cuidado em centralizar a vítima na demanda, priorizando seus interesses e evitando a revitimização e a estigmatização desses sujeitos, assim como a articulação com movimentos sociais de base, para que a litigância esteja sempre atrelada a demandas sociais reais, e não a uma agenda institucional. Dessa forma, o êxito do litígio pressupõe a necessidade de participação em todas as fases do processo, em um constante movimento de diálogo e retroalimentação, para que não haja tão somente a resolução de demandas pontuais, mas sim um trabalho de empoderamento dos movimentos para promoção de justiça social e reversão de questões estruturais.

Existem, no entanto, dificuldades a serem superadas para a efetiva atuação da litigância no Sistema. Foi mencionada a barreira do idioma, considerando que grande parte do procedimento é efetuado em inglês ou espanhol, o que dificulta a participação dos movimentos brasileiros. Os altos custos processuais e a morosidade dos procedimentos também são obstáculos a serem superados para a proteção efetiva. Todas essas dificuldades exigem uma articulação entre diversos atores, a nível nacional e internacional, para que exista um trabalho conjunto em fortalecer esse espaço de reivindicação de direitos, que deve ser cada vez mais representativo e reflexivo das demandas sociais.

Em suma, apesar de ainda não ser possível o peticionamento direto na Corte, os mecanismos oferecidos pelo Sistema favorecem uma atuação mais voltada para a atenção de problemas estruturais da região. Essa abordagem, no entanto, exige um conhecimento técnico

mais apurado e estratégico. É nesse sentido que a atuação das organizações da sociedade civil se torna crucial. No entanto, é preciso sempre atentar às demandas das vítimas, para que esse processo representativo não perca sua legitimidade no caminho, e passe a defender os interesses organizacionais em detrimento dos interesses humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, H; DO Nascimento e Silva, GE.; CASELLA, PB. Manual de Direito Internacional Público. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMBEV, Ibope Inteligência. ONGs e OSCs. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/ongs-e-oscs>. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014.

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos. IN: SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, vol. 9, 2008.

CÁCERES, Eduardo. El rol de las ONG en América Latina: los desafios de un presente cambiante. Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe. Novembro, 2014.

CARDOSO, Evorah. CICLO DE VIDA DO LITÍGIO ESTRATÉGICO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: DIFICULDADES E OPORTUNIDADES PARA ATORES NÃO ESTATAIS. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año V, Número Especial, 2011.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARDOSO, Evorah. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019.

CARVALHO, Sandra e BAKER, Eduardo. Experiências de Litígio Estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. IN: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 20, p. 465-475, 2014.

CAVALLARO, James L. Toward Fair Play: A Decade of Transformation and Resistance in International Human Rights Advocacy in Brazil. Chicago Journal of International Law: Vol. 3: No. 2, Article 18. 2002. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol3/iss2/18>

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 5, Nº 8, São Paulo, 2008.

CHARNOVITZ, Steve. Nongovernmental organizations and International Law. In: The American Journal of International Law. Vol. 100, No. 2, Abril 2006.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório nº 54/01, Caso 12.051 (Maria da Penha Maia Fernandes): violência doméstica contra a mulher no Brasil. Washington, D.C.: OEA, 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório nº 95/03, Caso 11.289 (Solução Amistosa). Washington, D.C.: OEA, 2003. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/brasil.11289.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia de Direitos Humanos. Roma, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil: sumário executivo. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

CONTRERAS, Juan Carlos Gutiérrez; MARTÍNEZ, Silvano Cantú; COVELLI, Tatiana Rincón. Litígio estratégico en Derechos Humanos: Modelo para armar. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH). México, 2011.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. EL CONCEPTO DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN AMÉRICA LATINA: 1990-2010. Universitas, núm. 121, julio-diciembre, 2010, pp. 49-75.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil. Sentença. 07 set. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-barbosa-916956248>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Sentença. 5 fev. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil. Sentença. 20 out. 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença. 16 fev. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e Outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Sentença. 24 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Guzmán Albarracín e Outros vs. Equador. Sentença. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-guzman-883974550>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Herzog e Outros vs. Brasil. Sentença. 15 mar. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso I.V. vs. Bolívia. Sentença. 30 nov. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-i-883974476>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Sentença. 20 out. 2016. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença. 29 jul. 1988. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_por.pdf. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer Consultivo OC 22/16 de 26 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. San José, 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

DE FAZIO, Marcia Cristina Puydinger. Relações Internacionais contemporâneas e atores não-estatais: o protagonismo de resistência do Movimento de Justiça Global. Tese, doutorado em Direito. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Direito, 2016.

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

DE OLIVEIRA KOCH, Camila. Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2015.

DE SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Direito Internacional Público. Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

DULITZKY, Ariel. THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM FIFTY YEARS LATER: TIME FOR CHANGES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 127–164, 2011.

EDWARDS, George E. Assessing the effectiveness of human rights non-governmental organizations (NGOs) from the birth of the United Nations to the 21st Century: ten attributes of highly successful human rights NGOs. IN: *Michigan State Journal of International Law*. Vol. 18, 2010.

ENGSTROM, Par. BETWEEN HOPE AND DESPAIR: PROGRESS AND RESILIENCE IN THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM. *AJIL Unbound*, 113, 2019, pp. 370-374. HeinOnline.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 2, N. 8, p. 1250-1285, 2017.

ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. IN: *The Inter-American Human Rights System Impact Beyond Compliance*. 2019.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52, 4, 1998.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019.

GUERRA, Amina Welten. A formação do Direito Internacional por via de soft law: uma visão sistêmica sobre os seus meios de produção. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2023.

HENNEBEL, Ludovic; TIGROUDJA, Hélène. *The American Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford University Press, New York, 2022.

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

LEWIS, David. Nongovernmental organizations, definition and history. Heidelberg: Springer-Verlag, 2009.

MACDOWELL SANTOS, Cecília. 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, n. 7, ano 4, 2007.

MAIA, Marrielle; BARROZO, Rebecca Paradellas. ESTUDO DE CASO EM QUE O ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL INFLUENCIOU A FORMULAÇÃO DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL POR MEIO DA LITIGÂNCIA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. Revista Jurídica Unicuritiba, vol. 01, n.68, Curitiba, 2022, p. 248 - 275

MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015). Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p. 1419-1454.

MAYER, Lloyd Hitoshi. NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions. 36 Brook. J. Int'l L. 91, 2010-2011.

NEFF, Stephen C. Justice Among Nations: A History of International Law. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 2014.

OEA. Medidas cautelares outorgadas pela CIDH no ano 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2024.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Nairobi, 1981. Disponível em: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. Nova York, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Carta da Organização dos Estados Americanos. 1948. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Washington, DC: OEA, 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/regulamento-cidh.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José). San José, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

OSMO, Carla; MARTIN-CHENUT, Kathia. A participação das vítimas no sistema interamericano: fundamento e significado do direito de participar. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019.

PARLETT, Kate. *The Individual in The International Legal System: Continuity and Change in International Law*. Cambridge University Press, 2011.

PETERS, Anne. *Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law*. Cambridge University Press, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RONCATO, Bruna Silveira. *Sujeitos de direito internacional público, terceiro mundo e formação de resistências: o movimento indígena e o uso da litigância estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Tese (doutorado) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2018.

SAGÜÉS, María Sofía. Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico. IN: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; FLORES PANTOJA, Rogelio (orgs.). *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCA en la*

jurisprudencia interamericana: El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. “A mobilização transnacional do direito e a reconstrução dos direitos humanos”. In: SANTOS, Cecília MacDowell dos (Org.). A mobilização transnacional do direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Coimbra: Almedina, 2012.

SHERER-WARREN, Ilse. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção civil. Trabalho apresentado na Conferência Inaugural da International Society for Third-Sector Research, Hungria, jul 1994.

SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 12, n. 22, 2015, p. 215-227.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini; LAGE, Renata Carvalho Martins. Direito das mulheres e a interpretação interseccional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. SINAPSE MÚLTIPLA, v. 11, p. 369-385, 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O direito internacional em um mundo em transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. The Access of Individuals to International Justice- Oxford University Press, 2011.

TSUTSUI, Kiyoteru; WHITLINGER, Claire; LIM, Alwyn. International Human Rights Law and Social Movements: States’ Resistance and Civil Society’s Insistence. Annual Review of Law and Social Science. 2012. 8: 367–396.

VARELLA, Marcelo D. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2009.

WOUTERS, Jan; ROSSI, Ingrid. Human rights NGOs: role, structure and legal status. Institute for International Law, Working paper no 14, novembro de 2001.

APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa de dissertação intitulada “LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS”. Essa pesquisa está sendo realizada por Luiza Pederzoli Braga e Profa. Dra. Carla Ribeiro Volpini Silva e objetiva analisar a evolução do indivíduo enquanto sujeito de Direito Internacional no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por meio da litigância estratégica.

Pedimos a sua autorização para gravar e armazenar o conteúdo da entrevista, que será utilizada somente no âmbito desta pesquisa e em publicações acadêmicas dela decorrentes. A entrevista será transcrita, material este que será armazenado pelo prazo de até dez anos. Será garantido o sigilo de identidade em quaisquer publicações acadêmicas decorrentes deste material.

Na realização da entrevista, existe o risco de o(a) senhor(a) sentir-se constrangido em responder a alguma pergunta realizada, ou se sentir incomodado em razão dos questionamentos a respeito do cotidiano no trabalho. Como forma de minimizar qualquer desconforto, reitera-se que não há qualquer obrigatoriedade de responder às perguntas formuladas, de forma com que a entrevista pode ser interrompida a qualquer momento e solicitado que as informações prestadas não sejam utilizadas. Dentre os possíveis benefícios da pesquisa, menciona-se: 1) criar um espaço de diálogo com os mais diversos atores da sociedade civil; 2) contribuir para a construção de uma prática jurídica mais eficaz e voltada para a mudança social; 3) avançar na construção do indivíduo como sujeito de Direito Internacional no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; 4) contribuir para o desenvolvimento da pesquisa relacionada à litigância estratégica, fornecendo uma base teórica para que sua atuação se torne mais eficaz.

Em caso de desconforto emocional ou psicológico durante ou após a participação nesta pesquisa, o(a) senhor(a) poderá entrar em contato com:

- Serviço de Psicologia Aplicada (SPA-FAFICH) - (31) 3409-5070 - spa@fafich.ufmg.br

No que tange ao tempo gasto na realização das entrevistas, a pesquisadora se compromete a providenciar formas para que a entrevista se dê em espaço confortável ao

entrevistado, em momento adequado, com vistas a realizar as perguntas sem delongas, na medida do envolvimento do entrevistado.

Para participar deste estudo, o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo nem receberá qualquer vantagem financeira. O(A) Sr.(a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar e a qualquer tempo e sem quaisquer prejuízos, pode retirar o consentimento de guarda e utilização do material da entrevista, valendo a desistência a partir da data de formalização desta.

A sua participação é voluntária, e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr.(a) é atendido(a) pela pesquisadora, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados obtidos pela pesquisa, a partir do material da entrevista, estarão à sua disposição quando finalizada.

O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. A pesquisadora tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resoluções 466/12; 441/11 e a Portaria 2.201 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares), utilizando as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável em ambiente virtual e a outra será fornecida ao Sr.(a). Os dados e materiais utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de até 10 anos no mesmo local e após esse tempo serão destruídos.

Eu, _____, portador(a) do documento de identidade _____, fui informado(a) dos objetivos, métodos, riscos e benefícios da pesquisa “LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS” de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desta pesquisa. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido assinado por mim e pela pesquisadora, que me deu a oportunidade de ler e esclarecer todas as minhas dúvidas.

Nome completo do(a) participante:

Data:

Assinatura do(a) participante:

Nome completo da pesquisadora que realiza as entrevistas: Luiza Pederzoli Braga

Endereço: Rua Rio Novo, nº 542, apto. 202, Belo Horizonte/MG

Telefone: (35) 9 9945-1999

E-mail: luizapederzoli@gmail.com

Data:

Assinatura da pesquisadora:

Nome completo da pesquisadora que orienta a pesquisa: Profa. Dra. Carla Ribeiro
Volpini Silva

Endereço: Avenida João Pinheiro, Nº 100 – 11º Andar, Edifício Vilas Boas. Centro,
Belo Horizonte – MG, 30130-180

Telefone:

E-mail: carlarvolpini@gmail.com

Data:

Assinatura da pesquisadora:

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá
consultar o CEP da instituição avaliadora da presente pesquisa:

Centro Universitário Newton Paiva

AV. Silva Lobo, 1730, sala 320, Nova Granada - Belo Horizonte - MG - CEP 30431-
262.

Telefone: (031) 3516-2690 - E-mail: cep@newtonpaiva.br

APÊNDICE B - Roteiro semiestruturado das entrevistas

Metadados e orientações	
Nome do entrevistado:	
Nome dos pesquisadores presentes:	
Data da entrevista:	Local da entrevista:
Contato inicial:	
- Agradecer pela disponibilidade em receber o (s) pesquisador (es). - Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa. - Explicar as informações contidas <u>no termo de consentimento de entrevista</u>. - Solicitar a assinatura do <u>termo de consentimento de entrevista</u>. - Entregar uma via assinada pelo pesquisador para o entrevistado.	
Procedimentos iniciais:	
- Preparar o gravador. - Iniciar a gravação.	
Características dos entrevistados:	
- Ocupação atual? - Há quanto tempo atua na área?	
Questões para entrevista	

Bloco 1: Contribuição Histórica e Sociedade Civil

- Evolução do papel da sociedade civil:**
 - Como o papel das organizações da sociedade civil (OSCs) na arena internacional evoluiu ao longo do tempo? Quais os principais marcos e desafios enfrentados por essas organizações ao longo desse processo, principalmente sob o contexto do Sistema Interamericano?
- Impacto da litigância estratégica:**
 - Em sua visão, como a litigância estratégica contribuiu para a evolução do papel das OSCs no Sistema Interamericano? Quais os principais casos de litigância estratégica que, em sua opinião, marcaram a história do Sistema

Interamericano e de que forma esses casos impactaram a jurisprudência e a interpretação dos direitos humanos na região?

Bloco 2: Litigância Estratégica no Sistema Interamericano

- **Estratégias e táticas:**
 - Quais as principais estratégias utilizadas pelas OSCs na escolha dos casos a serem levados ao Sistema Interamericano? Quais são as principais dificuldades na construção dos casos paradigmáticos e com qual finalidade interpõe-se um caso no Sistema?
- **Acesso ao Sistema:**
 - Quais os principais desafios para o acesso ao Sistema Interamericano por parte das OSCs e como essas barreiras têm sido superadas?
- **Impacto da litigância estratégica:**
 - Quais os principais impactos da litigância estratégica na efetividade da proteção dos direitos humanos na região e quais as principais limitações da litigância como ferramenta de promoção dos direitos humanos?

Bloco 3: Instrumentalização e Participação

- **Instrumentalização do litígio:**
 - Analisando o atual contexto no que se refere aos direitos humanos na América Latina, como a litigância estratégica se insere como um potencial instrumento para busca de efetivação desses direitos?
- **Participação popular:**
 - Como a litigância estratégica promove a participação efetiva das comunidades afetadas na defesa de seus direitos perante o Sistema Interamericano e quais os principais desafios nesse processo para que os casos reflitam as demandas da sociedade civil? Como as OSCs podem fortalecer a participação dessas comunidades?

Bloco 4: Perspectivas futuras:

- Quais as perspectivas para o futuro da litigância estratégica no Sistema Interamericano?
-

Considerações finais:

- Perguntar ao entrevistado se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
- Perguntar se o entrevistado ficou com alguma dúvida.

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o pesquisador.

ANEXO A - Comprovante de aprovação da realização da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa

13/11/2024, 19:07

Plataforma Brasil

Portal do Governo Brasileiro



Luiza Pedersoli Braga - (FV4.0.7.8C09)

Sua sessão expira em: 29min 22s

Você está em: Público > Buscar Pesquisas Aprobadas > Detalhar Projeto de Pesquisa

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA Título Público: LITIGANCIA ESTRATÉGICA E REPRESENTATIVIDADE NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS Pesquisador Responsável: LUIZA PEDERZOLI BRAGA Contato Público: LUIZA PEDERZOLI BRAGA Condições de saúde ou problemas estudados: Descritores CID - Gerais: Descritores CID - Específicos: Descritores CID - da Intervenção: Data de Aprovação Ética do CEP/CONEP: 13/11/2024	
DADOS DA INSTITUIÇÃO PROPONENTE Nome da Instituição: Faculdade de Direito Cidade: BELO HORIZONTE	
DADOS DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA Comitê de Ética Responsável: 5097 - Centro Universitário Newton Paiva Endereço: Avenida São Lobo 1730, sala 320 Telefone: (31)3516-2690 E-mail: cep@newtonpaiva.br	
CENTRO(S) PARTICIPANTE(S) DO PROJETO DE PESQUISA _____	
CENTRO(S) COPARTICIPANTE(S) DO PROJETO DE PESQUISA _____	
Voltar	

Suporte a sistemas: 136 - opção 8
 e-mail: suporte_sistemas@datasus.gov.br
 Fale conosco: <http://datasus.saude.gov.br/fale-conosco>

ANEXO B - Entrevistas

Participante 1

Como o papel das organizações da sociedade civil (OSC's) na arena internacional evoluiu ao longo do tempo? Quais os principais marcos e desafios enfrentados por essas organizações ao longo desse processo, principalmente sob o contexto do Sistema Interamericano?

“Eu acho que há uma maior participação de organizações hoje do que há 20 anos, quando eu comecei a trabalhar no Sistema Interamericano. Isso se dá, acho que, em parte, pelo trabalho das próprias organizações de formação e de difusão do nosso trabalho, do que é o Sistema, como utilizá-lo, mas acho que também em parte isso está relacionado aos próprios processos de educação jurídica nos países, que passaram a incluir a temática de direito internacional de direitos humanos dentro dos currículos e hoje a gente tem diversos núcleos de pesquisa e grupos de trabalho dentro das universidades que trabalham no Sistema Interamericano, que era algo inexistente há 20 anos. Então, de uma primeira perspectiva, eu acho que hoje há um número muito maior de organizações que conhecem e atuam no Sistema do que a gente tinha antes. Eu acho que ainda existe um número pequeno de organizações que fazem o litígio, porque o litígio é uma atividade bastante custosa e longa, a gente fala de casos que demoram 20 anos, muitas vezes, para tramitar no sistema, e isso requer das organizações um planejamento e uma estrutura para conseguir levar adiante uma ação como essa, mas eu vejo uma participação muito maior nos espaços políticos e de incidência do que a gente tinha há algum tempo. Acho que o desafio para as organizações brasileiras ainda é a língua, apesar de a gente poder usar o português para atuar no sistema, a maior parte do material está produzido em inglês e espanhol. Então, ainda acho que tem dificuldades, principalmente para organizações de base, de conhecer alguns dos parâmetros interamericanos de proteção de direitos. E acho que há o outro desafio que aparece, dentro de uma lógica de organizações, isso não é só no Sistema Interamericano, que é o financiamento. Então, às vezes a gente tem financiamento para atuação em espaços internacionais, às vezes não. E isso impacta diretamente o trabalho das organizações com incidência internacional.”

Em sua visão, como a litigância estratégica contribuiu para a evolução do papel das OSC's no Sistema Interamericano? Quais os principais casos de litigância estratégica que, em sua opinião, marcaram a história do Sistema Interamericano e de que forma

esses casos impactaram a jurisprudência e a interpretação dos direitos humanos na região?

“Eu acho que há um vínculo necessário e indissolúvel entre o trabalho das organizações e o litígio estratégico e o avanço, o impacto desse litígio nos países e até na própria jurisprudência interamericana. Muita gente não sabe, mas inicialmente, nos casos que iam pra Corte, as organizações só participavam na etapa de reparações. O caso chegava até a Corte Interamericana, depois de tramitar na Comissão, mas quando chegava na Corte, a Comissão assumia o papel de representante e nós, organizações, ficávamos somente com participação ativa durante a discussão das medidas de reparação. Eu falo que não é à toa que o Sistema Interamericano é conhecido justamente pelo seu aporte na área de reparações, que se diferenciou de outros sistemas regionais de proteção, como o europeu, por exemplo. E pra mim, isso tem uma relação direta com a atuação das organizações nessa etapa e o olhar das organizações de que esse era um espaço estratégico e que precisava responder aos casos de maneira diferenciada do que a gente conseguiria no âmbito nacional ou até em outros espaços internacionais, que tinha que ser um espaço com um impacto substantivo, não só no caso em concreto e para as vítimas do caso, mas também pra toda a sociedade. Então, pra mim, e também depois disso, porque não existe uma sentença paradigmática que se cumpra sem a pressão das organizações. Então, existe um papel fundamental no litígio, mas existe um papel ainda mais essencial no cumprimento das sentenças, que só consegue ocorrer pela incidência, pela articulação, pelo trabalho das organizações nos países. Sem isso, não há caso, que daí um pouco já responde a tua segunda pergunta, não há caso paradigmático se você não tem uma articulação pro cumprimento das sentenças. Ela vai ser só uma linda sentença no papel. Acho que isso responde um pouco a primeira parte da tua pergunta. A segunda, dos casos paradigmáticos, a gente tem que pensar sobre diferentes perspectivas. Eu vou começar, talvez, pelos primeiros casos, pegar Velázquez Rodríguez, todos os casos em que houve esse salto nas medidas de reparação e uma compreensão do que é reparação integral. Pra mim, esses foram casos importantíssimos que até hoje são referências pra gente quando a gente vai pedir medidas de reparação dentro do sistema interamericano. Para mim, as reparações são a maior contribuição que a gente tem dentro do Sistema. Isso permitiu, não só a Corte, mas também a Comissão, adotar, daí, critérios mais amplos de análise, de reparação que fazem o que até a professora Flávia chama de medidas transformadoras, que eu acho que é algo que a gente chama de medidas de impacto. Então, pensando nisso, eu colocaria os primeiros casos como a minha primeira referência, os casos ainda dos anos 80, mas depois a gente teve, em diferentes áreas, eu acho que casos que são muito significativos. Se eu fizer um recorte pro Brasil, que a

gente tem tantos, é tão difícil falar, mas eu acho que tem dentro da própria Comissão, que a gente normalmente esquece a Comissão e fala só de Corte. Pra mim, a Comissão Interamericana tem dois exemplos muito importantes. Um é o Maria da Penha, que eu acho que é um, talvez o mais paradigmático pro Brasil, dos casos de litígio internacional, que alcançou e teve o impacto que teve, não só pelo litígio internacional, mas principalmente da articulação que foi feita com as organizações do movimento de mulheres, que assumiram o caso, que tornaram o caso um instrumento pra promover mudanças e políticas que já estavam sendo debatidas internamente. Então, o caso passou a ser um instrumento adicional de pressão e de articulação. Tem o caso do José Pereira, que é um outro exemplo de possível estratégia de litígio internacional. O caso do José Pereira é um caso também dos anos 90, que nem o da Penha, que foi um acordo de solução amistosa. A gente nunca pensa em acordo de solução amistosa, mas foi um acordo de solução amistosa que tinha no seu bojo o plano de erradicação do trabalho escravo. E foi a partir daí que se iniciou toda uma política nacional de enfrentamento ao trabalho escravo. Então, ele teve uma importância, claro que a gente ainda está trabalhando com a implementação do plano e da política, mas ele teve esse papel fundamental de provocar o Estado a criar política. O que mais? Dentro do Brasil, eu vou falar mais dos nossos casos, porque eu acho que são onde eu me sinto mais cômoda de estar trabalhando, eu acho que a gente avançou muito em matéria de memória verdade e justiça, e daí em todos os contextos, inicialmente com outros países, eu acho que a gente teve casos muito paradigmáticos no Chile, Honduras, Nicaragua, Guatemala, mas nos últimos 15 anos, também no Brasil, e daí eu cito o Gomes Lund, que foi o primeiro caso, que além de pautar quais são os parâmetros internacionais sobre essa matéria, isso permitiu uma série de ações no âmbito interno, por exemplo, dentro do Ministério Público Federal, teve a criação da Comissão Nacional da Verdade durante a discussão do caso, ela não veio à toa, ela veio porque era uma demanda dos familiares e o Estado queria apresentar a Comissão como uma política já adotada pelo Estado durante o litígio. Então eu acho que é um caso que foi um divisor de águas dentro da política de memória e verdade e justiça no Brasil, que ainda está capenga, mas que eu acho que levou ao debate público essa questão, que era uma questão que não estava no debate. E trouxe pra mim um dos elementos mais interessantes, que é o controle de convencionalidade, a obrigação do controle de convencionalidade, que acho que dá impacto de diferentes formas, inclusive o papel e os deveres do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça em geral em relação aos parâmetros internacionais, e tem sido usado dentro de julgamentos internos como um parâmetro a ser considerado pelo Poder Judiciário, acho que nesse sentido aí se destaca, não só pela contribuição à justiça de transição, mas também ao controle de convencionalidade. E acho

que todos os casos de gênero, acho que esse é outro tema que o Sistema Interamericano teve uma contribuição excepcional, que eu poderia citar vários, então dá pra citar desde o caso do Campo Algodoeiro no México, recentemente Bedoya na Colômbia, e o nosso caso da Márcia Barbosa, eu acho que são casos que impulsionam processos de discussão de devida diligência na investigação de violência de gênero dentro dos países e que tiveram impacto, no México a gente tem um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, aqui no Brasil logo em seguida o CNJ adotou o seu protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, ainda está discutindo o protocolo para investigação de feminicídio. Na Colômbia, também agora se está discutindo a adoção de medidas no caso da Jineth, então eu acho que os casos de violência de gênero são casos que visibilizaram situações que eram invisibilizadas, mas não só isso, promoveram mudanças práticas dentro do ordenamento e dos atos principalmente do sistema de justiça nos países.”

Quais as principais estratégias utilizadas pelas OSC's na escolha dos casos a serem levados ao Sistema Interamericano? Quais são as principais dificuldades na construção dos casos paradigmáticos e com qual finalidade interpõe-se um caso no Sistema?

“Eu acho pelo menos na Organização ⁵⁷ a gente sempre tem, eu vou começar, para nós é central a centralidade da vítima dentro do processo de litigância. Apesar da litigância ter essa característica de ser uma litigância de impacto a gente nunca pode esquecer que nessa litigância existe um sujeito ou vários sujeitos que são o centro da situação, então eu acho que a primeira preocupação quando a gente está pensando no caso é informar plenamente as pessoas que vão ser impactadas por esse litígio. Porque primeiro você tem que informar que é um período longo e isso tem um impacto, vou dar um exemplo só para ficar mais nítido, por exemplo, um caso de violência sexual às vezes a mulher sofreu violência com, não sei, 20 anos, quando o caso estiver julgado ela vai estar com 40, ela vai ter família, ela vai ter filhos, e reviver tudo isso tem um impacto tem um dano que deve ser mensurado e conhecido até para que essa decisão de levar adiante o litígio esteja plenamente informada, então eu acho que um primeiro cuidado é isso, explicar o que é, qual que é o tempo quais são as possibilidades a exposição que pode se ter, porque mesmo que a gente oculte o nome da pessoa, a história é pública, então eu acho que o primeiro cuidado deve ser com o sujeito do caso, porque muita gente fala, nossa esse caso é ótimo, mas a pessoa quer? a gente tem o consentimento dela? ela está ciente do que isso significa em termos de visibilidade e o que isso pode trazer? porque isso pode trazer risco, se

⁵⁷ Nome da Organização omitido para preservar a confidencialidade dos participantes.

you are facing people with political, economic powers in the country, this also has a risk for the person, so all these questions for me must be the first question, after this the people do the others, so I think there are other questions, it is always good to make a lawsuit that has more of an organization because it lasts a long period, the people have various cases that in the end only remain the people. It is important that you have this to divide a little the responsibilities of each organization. Think of the victim, think of the partnerships and so on, think of the case: is it a case that has sufficient proof? the people have access to all the documentation? he has sufficient proofs of the violations that are being denounced? is it a case that represents, not a violation, and so on, here is within the strategic lawsuit, you said that it is different from the individual lawsuit, is it a case that is representative of a structural situation or of a situation that is not unique, whose base of violations can be discussed and in this way the case can have an impact beyond the specific case? then you will analyze the proof, you will analyze the context, is it a theme that in 20 years will continue to be relevant? Or is it a theme, for example, particular of this moment, so here I cite a situation of taking a case, for example, of the COVID that was a situation of a moment, and you think of a lawsuit of a case for 20 years maybe it is not the most strategic, maybe you have to think of other measures of incidence that are not the lawsuit, you can think of public hearings, you can think of articulation with rapporteurs of the ONU, you can think of rapporteurs of the OEA, but not the lawsuit, because when you have the result of this, the time will have passed and it will not be more strategic, so I think that the people have to think of all these questions when they are looking for a case, but the central for me will always be the victim, is that she has information, conscience, and full knowledge of what is coming from the front and even so she will be surprised, even so along this process the people will have to stop, explain, and be replaced, because unfortunately the people come to die or they lose interest so other people from the family end up assuming the case and the representation, so it is a process, and this is also a challenge, it is to maintain contact, the interest and the communication with not only the partners, but also with the victims during all this period. And I will return to the logic that the people used, I think that the first objective must be to obtain reparation for the victim, if the people put the centrality of the victim as the main strategy of the lawsuit of the case, that case must be reparatory, it cannot be violator, I was talking about re-victimization, so it must be a case that can repair the victims beyond this thinking of the strategic lawsuit, in this perspective of long term and of cost, not only financial, human, of this strategy the first objective would be the reparation, the second that it has an impact beyond the specific case, that it can contribute to changes in practices that allow cases like these. So for

mim, esses seriam as duas os dois principais objetivos um, a reparação da vítima o outro, um impacto para casos semelhantes e o último, que não é ruim, mas daí é uma visão meramente jurídica, que é também aportar para a construção da jurisprudência interamericana e ampliar os parâmetros de proteção de direitos humanos no nível internacional. Então quando a gente pega um caso Fazenda Brasil Verde, primeiro caso de escravidão contemporânea, além da reparação individual, além das mudanças, a gente estava inovando em termos de interpretação de tratados no âmbito internacional, que também é importante, porque isso traz precedentes não só para aquele caso ou para aquele país onde normalmente se aplicam as medidas de reparação, mas também enquanto parâmetro que devem ser obedecido por todos os outros Estados, então eu acho que esse é o terceiro, são três principais objetivos ou metas quando a gente pensa em um litígio.”

Quais os principais desafios para o acesso ao Sistema Interamericano por parte das OSCs e como essas barreiras têm sido superadas?

“A língua, eu falei para você, eu acho que é um é um desafio, não no sentido de que a gente pode... A gente faz todos os inscritos em português, o caso é litigado ou as audiências são realizadas em português, mas o acesso à informação, que nos dá elementos para esse litígio, ainda só está disponível em espanhol ou inglês, então eu acho que isso dificulta o acesso de algumas organizações, principalmente organizações de base. O conhecimento do procedimento, porque hoje a gente sabe o que é o Sistema, para que ele serve, agora o passo a passo da tramitação do procedimento ainda é pouco conhecido e não é claro, se você pega o regulamento da Comissão ou da Corte, está ali mas o que aquilo significa e o detalhamento disso, então a Organização 1 tem publicado, e também falta recurso para fazer a tradução para o português, mas a gente tem publicado em espanhol alguns documentos: tem um manual para defensores e defensoras de direitos humanos, que tenta detalhar um pouquinho de cada ação e de incidência e como que deve-se pensar cada uma delas, claro que não vai dar conta de tudo mas eu acho que ajuda, agora recentemente também teve uma publicação da Fundação Konrad Adenauer sobre procedimento, só está em espanhol, é um livro desse tamanho, físico, mas acho que tem poucas impressões, a parte está no digital, que também são pessoas que litigam no sistema, que mencionam um pouco como que são cada um dos procedimentos, eu acho que falta um pouco mais de conhecimento sobre esses detalhamentos do processo em si, não do que é o Sistema, mas do processo. Acho que o que é o Sistema, muita gente já sabe ou a gente tem maior capacidade de trabalhar isso e procedimento a gente tem menos, mas acho que tem outras questões: hoje o processo quase todo é eletrônico, que facilita, antes a gente tinha que... Quando

eu comecei a gente mandava por fax as petições e depois tinha que mandar por correio, era caríssimo toda a prova, hoje a gente encaminha tudo digitalmente, então isso facilita um pouco o acesso, mas ainda tem na Comissão, na Corte um pouco menos, se você quer fazer um trabalho mais de incidência, de uma audiência pública, tem algumas virtuais, mas eles estão retornando agora a presencialidade, é caro, você tem que ir para Washington na Corte, eu acho que um grande ganho que se teve, que foi um trabalho que inclusive a Organização 1 fez e que várias organizações apoiaram é a criação do fundo interamericano para litígio de casos, então hoje a Corte paga parte dos custos do litígio por exemplo, se eu vou levar a vítima, testemunha, perito para declarar na Corte, esses custos são cobertos pela Corte e depois o Estado retorna esse dinheiro ao fundo. Antes não tinha isso, então as organizações, quando o caso chegava na Corte, às vezes não tinham recursos para conseguir fazer as audiências, a gente hoje tem a figura do defensor interamericano, então para as organizações que não têm advogados e advogadas dentro do rol de funcionários, a figura do defensor ou da defensora quando se chega à Corte é uma figura importante, porque permite um pouco mais de igualdade de armas dentro do litígio na Corte, mas tem seus problemas porque o caso foi litigado o tempo todo perante a Comissão Interamericana sem representação legal, e a Corte se baseia no relatório que foi produzido pela Comissão que vai levar em conta os argumentos e as provas que foram levadas à Comissão, por isso, às vezes tem argumentos que ficam de fora. Tem que ser pensado em outros aspectos, não só o acesso, mas para garantir que este continue sendo um espaço importante, por exemplo, na escolha dos comissionados e juízes, pois esses são indicados pelos Estados e esse deveria ser um processo mais público e transparente.”

Quais os principais impactos da litigância estratégica na efetividade da proteção dos direitos humanos na região e quais as principais limitações da litigância como ferramenta de promoção dos direitos humanos?

“Eu tô sempre perguntando os impactos para a promoção de direitos humanos. Eu acho que, nesse sentido, não vou falar tanto de vítima, porque eu acho que a gente está pensando impacto para a promoção de direitos. Eu acho que a gente, para a vítima é o principal, mas eu acho que a gente pode deixar para depois. Eu acho que as medidas de reparação, principalmente as medidas de não repetição, que são determinadas nos casos, elas podem ser extremamente importantes para promover mudanças dentro dos países que vão impactar toda uma política de proteção. Acho que esse é o primeiro impacto. A partir das medidas de não repetição e até simbólicas, se a gente for pensar, a inauguração, o reconhecimento público da responsabilidade que é pensado para a vítima, ele passa uma mensagem social que é fundamental. Então, acho

que as medidas de reparação e como elas acabam tensionando processos internos de promoção de direitos. A própria jurisprudência, quando você estabelece parâmetros mais amplos de proteção de direitos e interpretação de direitos no meio das sentenças e das decisões, que poderia ser utilizado dentro dos países, a partir do controle da convencionalidade, como um conteúdo adicional e complementar para o litígio e até para as políticas públicas nacionais. A advogada tem mania de pensar no litígio. Acho que é importante, mas que eles também podem ser usados como parâmetros para a determinação de políticas públicas e deveriam ser feitos dessa forma. Eu acho que a gente tem dois recursos, a partir da litigância estratégica internacional, que nos permite avançar dentro dos países e também da região, no caso da jurisprudência, para a promoção de direitos em sentido mais amplo. O desafio, eu acho, para conseguir esse impacto, é a ausência de mecanismos internos adequados e efetivos para o cumprimento das sentenças. Muitos países não têm um marco legal, o Brasil é um deles, a gente não tem um marco legal que fale como que se dá o cumprimento. Essas medidas são medidas que transpõem as competências de um poder específico, normalmente a gente tem medidas de responsabilização, a gente tem a adoção de políticas públicas, a gente tem a adoção de protocolos que envolvem diferentes poderes e a gente não tem um espaço dentro do Estado que articule o cumprimento dessas medidas. Então, muitas vezes cabe a nós, como representantes, como organizações da sociedade civil, depois ficar fazendo reunião com diversos órgãos para conseguir ver quem que vai assumir essa tarefa, se vai assumir e como vai assumir. Então, é um trabalho hercúleo que a gente tem para fazer com que o Estado cumpra, pela ausência, muitas vezes, de um marco normativo, e não precisa nem ser normativo, o marco normativo traz segurança jurídica, mas um marco institucional para o cumprimento das decisões. Alguns países têm, Colômbia, Peru, já tem um pouco mais de... No Peru agora está pior, mas já tinha um marco mais ou menos institucionalizado para esse cumprimento que nos ansiava um pouco, mas aqui a gente não tem. Então, eu acho que esse é um desafio, é como fazer com que os Estados cumpram, porque a Corte não tem medidas sancionatórias, a não ser a publicização do descumprimento por meio das resoluções, por meio dos relatórios anuais que ela envia para a Assembleia Geral, ela não tem medidas que forcem os Estados a cumprir com as sentenças. Então, essa responsabilidade muitas vezes fica a cabo das organizações, que daí tem um outro desafio, que é pensar em uma estrutura organizacional para ter pessoas que possam fazer essa nova fase do litígio, da litigância, que é o cumprimento das sentenças, que requer um outro tipo de articulação, você tem que ter um conhecimento da sentença, dos parâmetros, mas é um trabalho de incidência política e articulação contra as organizações. Então, para mim o maior desafio é esse, é criar uma institucionalidade nos países para o

cumprimento das sentenças, mas também garantir às organizações conhecimento e recursos para continuar o trabalho de cumprimento, que às vezes demora quase o mesmo tempo que o litígio.”

Analisando o atual contexto no que se refere aos direitos humanos na América Latina, como a litigância estratégica se insere como um potencial instrumento para busca de efetivação desses direitos?

“Para mim a litigância vai sempre ser a melhor solução quando a gente tiver problemas no âmbito nacional para conseguir avançar com uma pauta. Ela não deve ser uma estratégia sempre buscada, quando internamente a gente – até porque pelo princípio da complementariedade, que você tem que esgotar os recursos internos – mas quando internamente talvez a gente consiga melhores soluções. Eu acho que, porque a gente poderia ir pela demora justificada, mas o sistema também demora. Então eu acho que é se pensar o que você consegue alcançar para fazer ser realmente um instrumento efetivo. Então é pensar o que agregaria um litígio internacional. E para mim ele agrega quando não há possibilidade de avançar com aquela pauta dentro daquele país. Para mim essa é uma questão central. Então nesses contextos de impossibilidade de avanços internos, o litígio continua sendo um instrumento efetivo. Com todos os problemas que a gente já falou. Quando você tem uma melhor resposta interna, e isso se dá, por exemplo, a gente tem uma teoria de risco que a gente faz análise de quais as ações que dentro da organização a gente deve adotar. Mas quando você tem um contexto político interno favorável, muitas vezes vale pensar um trabalho de incidência, articulação, que é o que você vai ter que fazer para o cumprimento da sentença, interno, antes de fazer o litígio, para verificar se realmente não é possível avançar com as medidas dentro desse contexto político favorável. Porque daqui a 20 anos pode não ser. Então é considerar o contexto nacional na tomada de decisão. Se é o melhor momento ou se esse momento deveria ser um momento de usar um outro instrumento, que não o litígio. E eu acho que a gente tem, eu falei um pouquinho antes, um contexto regional muito negativo. Vários países passando por contextos políticos de antidireitos mesmo. Não tem outra palavra para descrever isso, de retrocesso de políticas que já existiam. Então você tem que repensar os espaços internacionais dentro desse contexto também. Porque às vezes espaços que são tipicamente políticos, como uma Assembleia Geral, eles já não têm o poder que tinham quando você tinha um contexto regional distinto. E até o que eu tinha falado para você na seleção de juízes, juízas e comissionados, porque às vezes se você tem um contexto regional de retrocessos, as pessoas que estão sendo indicadas nem sempre têm o perfil que nós, quando estamos em sociedade

civil, gostaríamos que tivessem dentro desses espaços. Então, às vezes é necessária uma leitura também desses espaços internacionais para verificar se é o momento. E daí você até pensar, são quatro anos, então a gente não movimenta muito esse caso, não articula tanto para deixar para o próximo momento. Então, são várias estratégias que têm que ser pensadas antes de levar o caso e até depois, quando o caso está litigando, de às vezes esperar um contexto político institucional que seja mais favorável para o avanço daquele caso dentro desses espaços internacionais.”

Como a litigância estratégica promove a participação efetiva das comunidades afetadas na defesa de seus direitos perante o Sistema Interamericano e quais os principais desafios nesse processo para que os casos reflitam as demandas da sociedade civil? Como as OSC's podem fortalecer a participação dessas comunidades?

“Quando eu falei inicialmente da informação de colocar a centralidade das pessoas afetadas dentro do litígio, para mim essa é uma estratégia que deve ser... Não é uma estratégia, na verdade é um princípio que deve ser respeitado durante todo o trabalho num caso. Mas ele é desafiador, porque as comunidades mudam, as lideranças mudam e, às vezes, a leitura que se faz desses processos, dessa demora que se tem internacional, é outra que se tinha inicialmente. Então, é um trabalho constante de formação das comunidades sobre o que é, mas de diálogo. Você tem que trabalhar não só formando e dizendo o que é o litígio, o que é o Sistema, qual é a sua importância, mas de diálogo no sentido de retroalimentação das estratégias. As estratégias devem... A gente pode olhar numa perspectiva macro de como esse caso poderia impactar políticas nacionais ou até internacionais, mas o importante é como isso pode afetar a vida das comunidades ou do indivíduo. Então, isso tem que estar também refletido dentro da nossa atuação e daquilo que a gente vai pedir no caso. E isso requer um trabalho constante de diálogo. E não é um diálogo, não é informativo, é um diálogo mesmo, construtivo, dialético, que acho que é fundamental. Esse diálogo, por si só, ele já é transformador e formador. Então, eu acho que nós, enquanto organizações que atuam no Sistema, ganhamos, mas as comunidades também ganham e reproduzem, porque elas passam a ser também divulgadoras desses mecanismos, desses instrumentos, e fazem com que eles entrem dentro de uma linguagem que nem sempre estava permeável a instrumentos internacionais. Então, eu acho que vou voltar, talvez é uma pergunta difícil, mas eu acho que é colocar o princípio da centralidade da vítima em todos os atos durante a litigância. Isso requer a adoção de diversas práticas.”

Quais as perspectivas para o futuro da litigância estratégica no Sistema Interamericano?

“A gente tem visto processos de enfraquecimento, por parte dos Estados, desse espaço internacional. A reforma que foi conduzida com relação às medidas cautelares a partir de 2013, para mim, impactou gravemente a efetividade desse instrumento e a gente hoje vê também um trabalho de questionamento por alguns Estados, da própria legitimidade dos órgãos do Sistema e, principalmente, das medidas de não repetição que, para mim, são o maior avanço que a gente conseguiu ter dentro do litígio interamericano. Então, isso está relacionado com o contexto político regional e global, de certa forma, que a gente está falando. Então, para mim, pensando em tudo isso, o grande desafio daqui para frente é que esse espaço se mantenha um espaço acessível, se mantenha um espaço agregador e acolhedor das demandas face a um contexto regional e global que não é de proteção de direitos. Então, é não só a gente atuar no litígio, mas atuar no fortalecimento permanente desse espaço, porque a gente depende dele para conseguir promover mudanças quando, nos nossos países, o contexto também é ruim. Então, eu acho que o trabalho da litigância vai ter que vir somado, cada vez mais, a um trabalho de incidência política para garantia desses espaços. E gostaria muito que a litigância interamericana não fosse só um espaço de litigância, que ela fosse estratégica, porque o sistema não dá conta de receber 20 mil casos por ano, ele não tem estrutura, não tem recurso para isso, e isso também impacta o trabalho do Sistema. Então, eu acho que a gente tem que ter discussões como essa que você está fazendo e até internamente, porque quando as pessoas começam a conhecer o Sistema, falam, ah, vamos mandar para lá, mas o que você vai mandar e para que você vai mandar? Porque não é só mandar para o Sistema Interamericano casos, porque ele é demorado e ele, para mim, o Sistema deve ter um uso, não que não pode, claro que pode, porque todo mundo pode mandar o que quiser, mas ele tem suas limitações. E se a gente começa a sobrecarregar o Sistema com casos que poderiam ser resolvidos internamente, ou que não tem uma estratégia de impacto, isso acaba sobrecarregando um sistema que é um Sistema que já está debilitado e isso enfraquece todo mundo. Então, acho que a gente tem que discutir mais o que é litigância estratégica, não só internacional, mas nacional também, porque eu acho que a gente tem uma lógica de litígio, de litigar tudo, que às vezes pensar estrategicamente o litígio pode encontrar soluções que são melhores do que sobrecarregar o Sistema de justiça com mil casos iguais.”

Participante 2

Como o papel das organizações da sociedade civil (OSC's) na arena internacional evoluiu ao longo do tempo? Quais os principais marcos e desafios enfrentados por essas organizações ao longo desse processo, principalmente sob o contexto do Sistema Interamericano?

“Especialmente desde a fundação da Organização 2⁵⁸, em 2001, nós temos observado aprofundamento e uma crescente na participação e no engajamento da sociedade civil nos espaços do Sistema Interamericano. Com mais ênfase aquelas que realmente atuam no termo de mandado e violência institucional, que nós temos especialmente em relação a esse assunto uma crescente de decisões no âmbito tanto da Comissão Interamericana, em termos de manifestações, realização de sessões temáticas, audiências públicas provocadas pela sociedade civil, encaminhamento e andamento de casos, publicação de sentenças condenatórias no Brasil em relação a casos importantes. Então, eu vejo um avanço progressivo tanto da atuação no engajamento da sociedade civil em termos de atuação perante o Sistema Interamericano, a espaço da Comissão Interamericana, a litigância perante a Corte nos casos que lá chegaram. Então, isso vejo com muita ênfase. E esse avanço progressivo pode ser relacionado a alguns pontos. Primeiro, avalio que nós tivemos altos e baixos, mas, sobretudo, em um período muito recente, em nível nacional, o governo Bolsonaro, em nível local, em diversos estados, com dificuldades ou impuseram violações. Eu entendo que esse avanço crescente da atuação da sociedade civil está associado também a um cenário em que um país, seja em nível local, especialmente no momento nacional, com o ascenso do governo Bolsonaro, nós tivemos situações de violações de direitos humanos se tornando mais agudas. Então, isso fez com que a sociedade civil precisasse qualificar o seu repertório de atuação, inclusive para romper com barreiras institucionais habituais no nosso cenário interno, no nosso cenário nacional. Então, à mesma medida que a sociedade civil teve que qualificar a sua atuação, reforçar a atuação para assegurar mais meios de incidir no âmbito interno, também foi importante uma atuação progressiva, utilizando as ferramentas e os instrumentos do sistema internacional e também, notadamente, o interamericano, que refletiu numa realização considerável de seções temáticas, de incidência durante as instâncias do Sistema Interamericano, um encaminhamento de casos de apenas urgentes, enfim, formas que se multiplicaram e que eu acho que foram produzindo um impacto em diversas das questões nacionais.”

⁵⁸ Nome da Organização omitido para preservar a confidencialidade dos participantes.

Em sua visão, como a litigância estratégica contribuiu para a evolução do papel das OSCs no Sistema Interamericano? Quais os principais casos de litigância estratégica que, em sua opinião, marcaram a história do Sistema Interamericano e de que forma esses casos impactaram a jurisprudência e a interpretação dos direitos humanos na região?

“Acho que a litigância estratégica foi muito decisiva e é um processo que, como eu venho dizendo, ele paulatinamente foi se aperfeiçoando no âmbito das organizações. Posso citar, dentro da própria Organização 2, nós tivemos um avanço na nossa própria estruturação de uma área para a litigância estratégica. Eu chego justamente na Organização 2 no momento da construção e consolidação dessa área. Então, desde o momento em que passo a integrar a equipe da Organização 2, eu vou fazer agora já cinco anos de atuação, em que houve todo um investimento na nossa qualificação institucional para desempenhar um trabalho de litigância estratégica que reunisse todo um acumulado e avanços que foram sendo obtidos ao longo da experiência anterior, da experiência acumulada dos anos, sistematizado a partir de uma consolidação de equipe, de ferramentas e de um instrumental que foi se desenvolvendo no nosso campo. Não só no âmbito nacional, como no âmbito internacional. Nós bebemos muito da fonte de outras parcerias que temos, daquilo que a gente trata como sul global, em termos de litigância estratégica, de atuação em litígios estruturais, com parceiros da Colômbia, da Argentina, enfim, outras organizações que também nos trouxeram importantes aportes para consolidar essa dimensão e esse preparo institucional para formular estratégias mesmo de litigância e estratégias complexas que envolvessem tanto a qualificação do repertório, são em âmbito interno como internacional. Então, especialmente nesse movimento de cinco anos para cá, posso testemunhar um avanço excepcional e que pode contar com esse diálogo de fontes e de experiências. Eu destaco nessa simbiose da experiência internacional com a experiência interna de dois casos nessa relação simbiótica, o caso Favela Nova Brasília e o caso nacional ADPF 635, conhecido aqui no nosso campo como ADPF das favelas. É um caso muito interessante, muito importante, ADPF como o caso de Favela Nova Brasília, porque, a partir de um caso no Sistema Interamericano que logrou êxito do ponto de vista da condenação do Estado brasileiro com declarações importantes no campo do enfrentamento à violência institucional, nós produzimos, nós enquanto campo da sociedade civil mobilizado em torno das agendas de direitos humanos, conseguimos estabelecer uma atenção especial ao caso, além daqueles que foram os litigantes. Se pesquisar no caso, vai se notar que até houve uma mobilização para que, nessa fase da execução da sentença, novas organizações se apresentaram para o acompanhamento do caso e, ao mesmo tempo que se reforçou todo o histórico e uma bagagem da construção do caso, também se fez a ponte em âmbito nacional a partir de uma

litigância perante o Supremo Tribunal Federal que passou a reivindicar um contexto de recrudescimento da violência institucional, a aplicação, entre outros, de direitos e de declarações expostas por aquela sentença, buscando a universalização, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, de conquistas que já estavam consolidadas a partir da declaração do caso da Favela Nova Brasília. É mais do que a cobrança da execução de uma deliberação no âmbito do sistema interamericano, de uma sentença no âmbito do Sistema Interamericano, mas é reivindicar, a partir do avanço pedido do sistema, uma universalidade de aplicação dos critérios da decisão e um avanço no âmbito da efetivação dos direitos no âmbito local. A ADPF logrou êxito, primeiro em ampliar a leitura sobre o acúmulo da decisão de Favela Nova Brasília e aplicar no contexto concreto do Estado critérios e conteúdos no âmbito da efetivação dos direitos fundamentais que foram decisivos para o avanço da ADPF e de declarações cautelares no campo do Supremo Tribunal Federal.”

Quais as principais estratégias utilizadas pelas OSC's na escolha dos casos a serem levados ao Sistema Interamericano? Quais são as principais dificuldades na construção dos casos paradigmáticos e com qual finalidade interpõe-se um caso no Sistema?

“Pelo menos na Organização 2, a gente procura dar um tratamento integral aos casos de violações que a gente atua. Então, a gente formula a estratégia não a partir do Sistema Interamericano ou do sistema nacional, a gente estabelece a estratégia a partir das demandas pelas realizações de direitos que a gente reivindica. Então, a gente acha muito importante que esse seja o critério, porque, especialmente quando nós tratamos, e aí eu tô dando uma especial atenção aos casos de violações de direitos humanos associadas ao direito à vida, associadas às violações por parte da atuação da polícia, e aquilo que a gente constrói enquanto enfrentamento à violência institucional, porque esses são casos que têm um impacto grande, que acabam mobilizando bastante a atenção do sistema de justiça local também. Então, isso ocupa bastante da nossa atividade, não só na Organização 2, como no campo com o qual eu dialogo bastante. Então, uma premissa muito importante para nós é estabelecer essa relação que nós trabalhamos, estratégia, a partir das demandas no caso, uma avaliação dialética e muito ligada aos desafios que cada caso vai, aos desafios que vão ser apresentados em cada caso. Então, a gente não parte de um pressuposto, de uma avaliação prévia de que o caso vai ter que chegar até a Corte. A gente vai buscando, a partir de uma análise integral, formas de promover, a partir das demandas do caso, uma atuação que envolva todo um repertório em âmbito nacional e internacional. E aí vou te dar como exemplo que, muitas vezes, num caso em que a gente ainda percebe espaço para atuação no direito interno, nos nossos espaços de atuação no direito interno, muitas vezes

a gente avalia, e mesmo atuando no direito interno, um repertório via Sistema Interamericano, apresentando, por exemplo, o apelo urgente para buscar uma atenção especial a uma necessidade de urgente atenção por parte do Sistema. Então, mesmo litigando em âmbito interno e ainda antes de apresentar um caso específico ao sistema, nós utilizamos de ferramentas perante o sistema para buscar dar maior visibilidade a uma violação de direitos. Se tem a nossa atuação por meio de apelos urgentes, e você vai verificar que em vários casos de repercussão isso tem ocorrido para a realidade de São Paulo, situações como a Operação Escudo, violações de direitos a indígenas em diversas regiões do país, outras tantas situações que implicam violência institucional, antes mesmo de apresentar um caso formalmente ao Sistema, trabalhando a partir daquele critério de esgotamento dos espaços nacionais, a gente trabalha elementos táticos que possam reforçar a atuação também do caso em âmbito interno. E também buscando espaços via as diversas instâncias, é uma manifestação de uma relatoria também no âmbito do sistema global, é a realização de uma sessão temática para dar visibilidade a um contexto mais amplo que se relaciona à realidade de diversos casos, a gente tem audiências e sessões temáticas diversas envolvendo violência policial, sessão temática tratando a ampliação das competências da justiça militar. A gente tem várias formas e abordagens que estão se colocando a partir desse tratamento integral que desemboca evidentemente na apresentação de casos, toda vez que a gente avalia que foram esgotadas as alternativas no âmbito do direito interno.”

Quais os principais desafios para o acesso ao Sistema Interamericano por parte das OSCs e como essas barreiras têm sido superadas?

“Antes da quantidade adicional muito ligada a garantir acesso a espaços do Sistema, não era algo tão simples e tão tranquilo, com a pandemia e a abertura de espaços para audiências virtuais, reuniões até virtuais com interlocutores dentro do sistema, acho que foi ampliada a capacidade de acesso, mas sempre com as dificuldades que são próprias desse tipo de transição, em que o próprio Sistema ainda não consolidou exatamente o procedimento amplo de democratização de acesso. Na medida em que brechas vão surgindo com essas adaptações proporcionadas pela tecnologia, essa barreira de dificuldade até ligada à sustentabilidade da realização da incidência, do advocacy, tem também a dificuldade em que as organizações tenham capacidade de qualificar seus recursos humanos para a gestão de pessoas e de pessoal para conseguir garantir uma regularidade no trabalho internacional, ou tendo uma equipe própria, ou tendo equipes e capacidade de voltar sua atenção especificamente para um trabalho de incidência no sistema, acho que são pontos que eu mais destacaria.”

Quais os principais impactos da litigância estratégica na efetividade da proteção dos direitos humanos na região e quais as principais limitações da litigância como ferramenta de promoção dos direitos humanos?

“A ferramenta em si, eu acho que ela tem um potencial enorme. Eu acho que o que limita não é necessariamente a ferramenta da litigância estratégica, mas o que limita acaba sendo o contexto das violações e até mesmo o contexto do próprio Sistema Interamericano. Faço uma digressão aqui para a gente considerar que nós estamos num momento global em que o tema dos direitos humanos e a institucionalidade em defesa dos direitos humanos está sofrendo uma ofensiva conservadora e que procura deteriorar e até esvaziar a efetividade desse sistema. Então, pela minha experiência e pelos meus estudos, nós estamos diante de um dos períodos mais desafiadores da história desse sistema, é o Sistema Interamericano como é o sistema global. Nós temos tido uma dificuldade em apresentar soluções por meio dessa institucionalidade para resolver os grandes problemas dos direitos humanos, tanto da região quanto do nível global. Então, as ferramentas da litigância estratégica em si, para mim, não são responsáveis pelas limitações. Eu avalio a litigância estratégica como espaço, inclusive, para qualificar o nosso trabalho e encontrar soluções para esse ambiente de dificuldades. Então, eu acho que a nossa principal dificuldade, a minha principal limitação está posta num momento muito sensível que nós estamos vivendo.”

Analisando o atual contexto no que se refere aos direitos humanos na América Latina, como a litigância estratégica se insere como um potencial instrumento para busca de efetivação desses direitos?

“Acho que a litigância estratégica é fundamental. Ela é, para mim, o vértice que vai conduzir toda a capacidade e efetividade do nosso trabalho perante o sistema e perante qualquer desafio de realização de direitos fundamentais do país. Então, considerando um contexto em que nós temos diversos déficits na realização de direitos fundamentais e violações que são muito contundentes, só por meio da construção de estratégias e de qualificação das ferramentas da litigância estratégica que a gente vai ser capaz de fazer frente a um cenário tão desafiador. É quase dizer que fora da litigância estratégica não há salvação, o nosso trabalho fica muito limitado se não tiver muito articulado com as ferramentas da litigância estratégica.”

Como a litigância estratégica promove a participação efetiva das comunidades afetadas na defesa de seus direitos perante o Sistema Interamericano e quais os principais desafios

nesse processo para que os casos reflitam as demandas da sociedade civil? Como as OSC's podem fortalecer a participação dessas comunidades?

“Nós estamos em um contexto, e ressalto que esse contexto teve um impulso com a pandemia, que as organizações com mais experiência perante o Sistema têm se desafiado a colaborar para que as comunidades sejam diretamente envolvidas e possam exercer seu protagonismo e acessar diretamente os espaços do Sistema. esse movimento tem sido crescente, inclusive com pessoas preparadas para essa atuação dentro das organizações. O caso da ADPF das favelas, por exemplo, representou a reivindicação e materialização desse esforço de organizações de base despontando com essa capacidade e avançando no acesso de espaços que até então não se conseguia acessar. Valorização desse protagonismo e compartilhamento de experiências no acesso ao sistema foi muito grande nos últimos 5 anos. Somar forças entre organizações mais experientes e organizações de base.”

Quais as perspectivas para o futuro da litigância estratégica no Sistema Interamericano?

“Maior participação das OSC's, esse é um processo que vem pra ficar. As OSC's têm se qualificado cada vez mais para essa atuação. No âmbito local, há dificuldades em resolver todas as demandas de efetivação de direitos e conter violações praticadas pelo Estado. As demandas no âmbito da realização dos direitos humanos vão continuar muito carentes de uma atenção integral. Existe o desafio estrutural da institucionalidade dos sistemas global e regional, sua capacidade de produzir cada vez mais respostas que assegurem a eficácia dos direitos fundamentais. As organizações vão precisar se colocar diante desse cenário e reivindicar soluções para que essa institucionalidade seja capaz de apresentar respostas que precisamos.”

Participante 3

Como o papel das organizações da sociedade civil (OSC's) na arena internacional evoluiu ao longo do tempo? Quais os principais marcos e desafios enfrentados por essas organizações ao longo desse processo, principalmente sob o contexto do Sistema Interamericano?

“Bom, a Organização 3⁵⁹ tem atuado especificamente no Sistema Interamericano desde a sua fundação. A Organização 3 vai, este ano, completar 25 anos e uma das missões que animou a formação da Organização 3 foi justamente a litigância e denúncia de violações de direitos humanos no Sistema Interamericano especificamente. Então, nesses 25 anos que atuamos, e a gente se orgulha também de ter um pioneirismo enquanto uma organização brasileira que atua no Sistema diretamente, porque o sistema já havia muito sendo acessado por organizações de aspecto internacional ou regional. E a gente se orgulha de constituir uma organização brasileira que se dedica a esse acesso e a essa litigância. Nesses anos todos que a gente atua no Sistema, a gente tem verificado um incremento enorme da participação da sociedade civil brasileira no Sistema Interamericano em específico, mas também no sistema ONU, no sistema internacional. E esse incremento acho que se dá por diferentes motivos. Existe hoje um esforço do próprio Sistema Interamericano de difusão das suas recomendações, decisões, das visitas às relatorias e um contato também das relatorias da Comissão Interamericana com a sociedade civil brasileira. Existe um corpo técnico e político também da Comissão Interamericana muito engajado na capilarização, no contato. A gente vê isso em diferentes momentos, sobretudo nas visitas de país. A mais recente visita de país do Brasil foi em 2018 e foi uma agenda bastante interessante que a Comissão criou visitando diferentes locais no país, inclusive fazendo divisão para que as relatorias pudessem se dividir, cada uma visitar lugares do país com questões e conflitos atinentes ao marco da sua relatoria. Então foi uma visita muito profícua e com muito contato da sociedade civil com movimentos sociais. Por um lado, as organizações da sociedade civil brasileira conseguem fazer uma interlocução muito direta com essas relatorias e, por outro lado, também há um esforço das organizações para que os próprios movimentos tenham contato com essas relatorias. E a CIDH, a Comissão Interamericana, tem se mostrado bastante aberta e incentivando esse contato direto com os movimentos sociais. A gente pode dizer isso da própria Corte Interamericana também. A Corte fez recentemente uma visita ao território Yanomami, onde nós também somos peticionários de medidas provisórias envolvendo o povo Yanomami

⁵⁹ Nome da Organização omitido para preservar a confidencialidade dos participantes.

Munduruku. Então, a visita, a Corte Interamericana fazer uma visita ao território Munduruku é de extremo relevo para que essa atuação do Sistema Interamericano se dê de forma a compreender a complexidade do conflito e da luta dos povos indígenas que não seria possível relatar de outro modo. Eu diria que existe um esforço muito grande e que é capitaneado também por um corpo técnico, tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana, que é extremamente atento e solícito aos debates e às demandas da sociedade civil e também da atuação das próprias organizações da sociedade civil, que impulsionaram essa necessidade, que trabalharam pela capilarização desses instrumentos. A Organização 3 tem feito, historicamente, diferentes cursos de formação em diferentes aspectos sobre o Sistema Interamericano. A gente já teve programas de trainee voltados à formação de advogados e advogadas para atuar no Sistema Interamericano. A gente já deu dezenas de oficinas sobre como é o trâmite de casos, e não só de casos, mas de denúncias pontuais às relatorias, de casos no Sistema, de medidas cautelares. Enfim, a gente tem feito um grande esforço para espalhar esse conhecimento. No entanto, as estatísticas da Comissão e da Corte ainda mostram que o Brasil ainda tem um déficit de participação. Mesmo com todos esses avanços que eu estou relatando, a gente ainda é um país que, proporcionalmente, dado o número da nossa população e a nossa extensão territorial, aciona pouco o Sistema Interamericano. E talvez um dos principais entraves para essa questão, eu diria dois entraves para essa questão. Um seja a língua, porque a produção normativa, tanto da Comissão quanto da Corte, ela é em espanhol, principalmente. Então, tem um acúmulo histórico de decisões e de recomendações, e do próprio trâmite total da Comissão e da Corte, que é de difícil apreensão pela cultura jurídica, política e dos movimentos brasileiros. Então, essa pouca interpenetração entre a história de luta e a história de litigância dos outros países, que o entrave da língua é muito central. Por outro lado, eu também colocaria como dificuldades a duração excessiva dos casos, sobretudo dos casos perante a Comissão e a Corte. Um caso demora 20 anos, é uma média, para conseguir ter uma sentença na Corte Interamericana. Essa excessiva duração também contribui para uma pouca eficácia do instrumento. E também contribui para reiterar violações de acesso à justiça, é contraditório, mas muitos dos casos que litigamos, eles justamente versam sobre a violação às garantias processuais do Estado brasileiro, mas a duração do processo no Sistema Interamericano, ela é em si também uma violação às garantias processuais dessas vítimas perante o Sistema Interamericano. Isso é bastante difícil, contraditório, e mesmo que a gente entenda o volume de trabalho e as condições de trabalho das pessoas na CIDH, sobretudo, e entenda os esforços que têm sido empreendidos para que esse cenário mude, mas o fato é que essa situação está longe de se resolver e ela é em si violadora de direitos. Muitos casos que a gente tramita hoje, a gente está

com receio de as pessoas morrerem, de as vítimas que são, em geral, familiares, morrerem e não verem os seus direitos, não terem a oportunidade de, pela primeira vez, ter uma medida satisfativa dos seus direitos. Então, isso é muito preocupante e eu diria também, além da duração excessiva do processo, ainda uma pouca internalização do direito interamericano no direito interno. Ainda o direito tem paulatinamente mudado, a gente já vê coisas acontecendo, os próprios tribunais superiores fazendo mais referência ao Pacto de São José, fazendo mais referência às sentenças da Corte Interamericana, mas é fato que ainda há um déficit de internalização do direito internacional como um todo e dos marcos do direito interamericano em especial aqui, que nos interessa, no direito interno e isso também faz com que a gente ainda trabalhe com uma pouca eficiência e eficácia desse direito perante os conflitos que a gente vê aqui no nosso país.”

Em sua visão, como a litigância estratégica contribuiu para a evolução do papel das OSCs no Sistema Interamericano? Quais os principais casos de litigância estratégica que, em sua opinião, marcaram a história do Sistema Interamericano e de que forma esses casos impactaram a jurisprudência e a interpretação dos direitos humanos na região?

“Eu vou ficar com os brasileiros, mas são muitos casos pra citar. Mas acho que eu citaria... Nossa, são tantos, tantos pra citar. Enfim, acho que dizer que os casos que envolvem a ditadura militar, civil militar brasileira, são de extrema importância. Tanto o Guerrilha do Araguaia, quanto o Caso Herzog, são casos de grande importância. É difícil dizer qual que não é importante. Mas, enfim, o reconhecimento de violações no Sistema Interamericano localizadas no âmbito, no marco histórico, no período histórico da ditadura civil militar, é extremamente importante do ponto de vista do reconhecimento da violação de direitos nesse período terrível da história brasileira. E também de espraia o conhecimento sobre a ditadura civil militar brasileira no âmbito regional. Porque a nossa ditadura ainda é pouco citada regionalmente, e com concepções absolutamente equivocadas nas comparações com outras ditaduras, como a do Chile, a da própria Argentina, enfim. Então, sem dúvida, é de muito relevo que a gente tenha tido casos voltados a esse período histórico. Também salientaria o caso Nova Brasília como um caso importantíssimo que versa sobre segurança pública e sobre os direitos ligados ao provimento de uma segurança pública que seja minimamente garantidora de direitos, o que até hoje é um desafio terrível, talvez o maior desafio democrático do Estado brasileiro, seja garantir que as suas polícias atuem em marcos minimamente democráticos. E isso espraia dentro da litigância interna em diversos marcos, inclusive a ADPF 635, que tramita no Supremo Tribunal Federal para falar sobre a inconstitucionalidade e o desvio de constitucionalidade da

implementação da segurança pública no Rio de Janeiro. Então, acho que a sentença de Nova Brasília, sem dúvida, é um marco. E agora, a sentença do caso do Castelinho, de São Paulo, também outro marco do ponto de vista da violência policial. Temos marcos do ponto de vista dos direitos indígenas e quilombolas. A gente tem o caso Xucuru, que é o primeiro caso voltado a uma população indígena, de garantia de direitos do território de uma população indígena em Pernambuco. Estamos aí tramitando ainda o caso de Alcântara, que vai ser o primeiro caso versando sobre comunidades quilombolas no Brasil. E aí, dialogando também com outros precedentes de populações tradicionais no âmbito regional, o que é extremamente importante. Bom, Brasil Verde, com o trabalho escravo, que é uma realidade ainda presente e absolutamente horrorosa no Brasil, e pouco também mencionada do ponto de vista das violações de direitos humanos recorrentes no país, inclusive com a crise migratória e outros desdobramentos, como é que o trabalho escravo, o trabalho em condições análogas à escravidão, se perpetua dentro de modelos de capitalismo no sul global. Acho que é importante falar da Fábrica de Fogos, que é um marco regional do ponto de vista da interseccionalidade de gênero e raça nas violações da explosão da fábrica de fogos. Foi uma sentença muito contundente do ponto de vista desse marco interseccional de gênero e raça. A maioria das trabalhadoras eram mulheres, a grande maioria das trabalhadoras eram mulheres, mulheres negras. Então, como é que essa interseccionalidade do trabalho precário em fábricas de fogo é ilegal dentro de um município, em Santo Antônio de Jesus, que ainda ostenta indicadores sociais terríveis, terríveis. E acho que um outro marco que eu poderia mencionar, embora não tenha avançado ainda para relatório de mérito e tudo mais, é o questionamento no sistema da hidrelétrica de Belo Monte, o caso de Belo Monte. É um marco, inclusive, pelas reações que provoca no Estado brasileiro de, enfim, irem em contradição com a Comissão Interamericana, uma reação da diplomacia brasileira sobre esse caso. Então, acho que a gente, tanto esse caso, acho que do ponto de vista dos interesses macroeconômicos brasileiros e do ponto de vista da questão dos projetos de desenvolvimento nacional, o caso de Belo Monte e agora o caso de Alcântara são dois casos que são muito relevantes para a gente entender também do ponto de vista da diplomacia brasileira e de outras questões envolvendo os interesses econômicos e geopolíticos do país perante o continente e o quanto gera distúrbios, digamos assim, nesse sistema, a atuação frente aos grandes projetos de desenvolvimento nacional. O caso de Belo Monte ainda pende e ainda deve demorar até a gente ver um fim. Mas é um caso também que já tem provocado, mesmo em uma etapa anterior ao relatório de mérito da CIDH, já tem provocado muitas questões aí para o Sistema Interamericano.”

Quais as principais estratégias utilizadas pelas OSCs na escolha dos casos a serem levados ao Sistema Interamericano? Quais são as principais dificuldades na construção dos casos paradigmáticos e com qual finalidade interpõe-se um caso no Sistema?

“Bom, a escolha dos casos, ela é orientada, claro, pela análise de pertinência do caso e também de impacto do caso. A gente se vê o tempo inteiro diante de violações de direitos humanos que tem o condão de gerar efeitos para além do próprio caso. Isso é uma questão. Porque um dos grandes efeitos e finalidades, digamos assim, para também abordar essa parte da sua pergunta, uma das grandes finalidades de tramitar casos no sistema interamericano é, sem dúvida, é fazer justiça para o caso concreto. Trazer justiça para o caso concreto, de fato, enfrentar aquelas violações que orientaram aquele episódio a acontecer. Mas existe uma outra dimensão que é também muito importante, extremamente importante, que é a dimensão estrutural. E nela toca a possibilidade de formulação de políticas públicas através das garantias de não repetição. Essa parte estrutural, ela é também muito importante. Então, no caso paradigmático, ele, em geral, ele traz esses dois fatores de forma muito aguçada. Tanto uma violação de direitos que precisa de uma resposta, precisa ser objeto de questionamento e de responsabilização objetiva do Estado brasileiro e, por outro lado, um potencial de gerar consequências sistêmicas, consequências estruturais que façam com que esse padrão estrutural que está ao redor daquela violação específica tenha capacidade de alteração, né? Possibilidade de ser alterado. Então, isso é, de fato, algo que orienta e que está ligado à finalidade da litigância. A finalidade da litigância, ela visa a justiça no caso concreto, mas ela também visa ir além. Visa abordar um repertório e uma prática histórica sistemática que, muitas vezes, está na constituição da história social política do próprio Estado brasileiro e que essa litigância estratégica como ela é, pretende alcançar essa dimensão também. Então, acho que isso orienta, são essas as finalidades que também orientam a formação e a escolha, né, do caso concreto. É claro que outros fatores também orientam. A procura de movimentos sociais, procura e engajamento de movimentos sociais relacionados a esse tema. Muitas vezes a gente é procurado efetivamente por movimentos que estão ali colocados naquele conflito específico. O histórico da situação daquele conflito específico. Enfim, a reverberação nacional ou internacional de determinado conflito e o tamanho da violação que ele promove. Isso, por exemplo, é um marco orientador, por exemplo, de apresentar um caso sobre Mariana, né? Sobre a barragem de Mariana. Enfim, para falar das dificuldades, acho que tem uma dificuldade que é diretamente ligada à finalidade, é triste, mas é real, que é a dificuldade de fazer com que as medidas de não repetição de fato se tornem efetivas. O período de implementação, que é uma parte menos visível do trabalho. Todo esse trabalho é muito invisível. O trabalho da litigância, até porque ele dura muito tempo, dura

20 anos, ele é muito invisível. E como o processo também não é público, as pessoas não podem consultá-lo. Durante as suas etapas de tramitação, tem acesso a documentos muito pontuais a partir da deliberação da própria Corte, ou da Comissão. Como é o caso do relatório de admissibilidade. Então, essa também falta de publicidade durante o trâmite do processo, que ela é justificável por uma parte, por se tratar de exigência de um comportamento de Estado. Ela tem um fundamento, não estou querendo dizer que ela é arbitrária, mas ela também dificulta a visibilidade do trabalho, da litigância, e ao mesmo tempo a implementação de sentença também é uma parte muito pouco visível. É um trabalho muito grande, uma sentença estrutural, como é o caso das medidas de não repetição, que são voltadas a questões estruturais, uma sentença de litigância estrutural, ela demora anos, décadas, às vezes, para ser implementada. A gente acabou de terminar o cumprimento de sentença do caso Damião Ximenes, que foi a primeira condenação do Estado brasileiro, que muito orgulhosamente é um caso da Organização 3, e mesmo assim a gente terminou a implementação da sentença, declarando que o Brasil não cumpriu todos os pontos resolutivos. Foi um final um pouco triste também, né? Então, acho que, sem dúvida, a dificuldade é a dificuldade da implementação da sentença, sobretudo quando ela toca questões estruturais, e nesse caso era a questão da responsabilização, por um lado, daqueles que tiraram a vida de Damião Ximenes, e por outro lado, uma outra questão pungente, que é a política de saúde mental no Brasil, que avança, mas com muitos desafios ainda, com muitos problemas ainda, com muitas questões, os manicômios judiciais, enfim, os centros terapêuticos que cada vez se espalham mais”

Quais os principais desafios para o acesso ao Sistema Interamericano por parte das OSCs e como essas barreiras têm sido superadas?

“Acho que desafios, bom, língua é um desafio, apesar de que todos os documentos possam ser escritos em português, claro, uma língua oficial da OEA, a barreira da língua é uma barreira de contato, uma barreira que se coloca para uma conversa, para uma relatoria, para o entendimento perfeito dos juízes, enfim, a barreira linguística, sem dúvida, é uma questão, mas essa é uma questão de mais difícil, mas, enfim, né, difícil de ser colocada em outros termos, porque, de fato, o Sistema trabalha para que seja possível superar essa barreira linguística, mas, de fato, ela vai permanecer como um entrave, a duração do processo é um entrave absurdo, a duração do processo, já mencionei a duração do processo como um grande entrave, acho que outro entrave é essa falta de efetividade sobretudo das questões não individuais, das decisões que não envolvem um indivíduo, mas envolvem ou uma coletividade, ou uma decisão sistêmica, estrutural, que atinja causas e proponha alterações de políticas públicas, sem dúvida, é um

entreve. Outros entraves, acho que é, enfim, a capacidade, talvez, alguns entraves de que as relatorias e a Comissão, entraves diplomáticos para que a comissão e as relatorias se manifestem em conflitos concretos, a falta de apropriação dessas manifestações, dessas recomendações pelos órgãos de justiça no Brasil, isso conota também as vênias que eu já fiz sobre diferentes órgãos de justiça que têm atuado, mencionei os tribunais superiores, mas com certeza o CNJ tem sido um ator muito importante do ponto de vista do cumprimento de sentença, da expedição, da edição, melhor dizendo, de resoluções para que se façam cumprir no âmbito do judiciário diversas também determinações da corte, mesmo recomendações da comissão, em alguma medida, mas menos ainda, o próprio CNMP tem feito alguns passos para que seja possível o cumprimento de algumas das decisões da corte interamericana, mas tudo ainda no ponto de vista em especial do CNMP, muito incipiente, difícil a articulação do Ministério Público Brasileiro com essa agência externa que é o Sistema Interamericano, enfim, acho que é um pouco isso.”

Quais os principais impactos da litigância estratégica na efetividade da proteção dos direitos humanos na região e quais as principais limitações da litigância como ferramenta de promoção dos direitos humanos?

“Acho que também tem vários elementos que eu já falei, talvez uma coisa que eu não falei, é, acho que de efetividade, acho que a gente tem visto, tanto as medidas cautelares no âmbito da Comissão Interamericana, quanto as medidas provisórias no âmbito da Corte Interamericana, serem instrumentos que impulsionam a adoção de medidas pelo Estado brasileiro, que, que, em algum lugar, eles têm funcionado, são instrumentos que têm funcionado para coagir o Estado brasileiro, ou para impulsionar, melhor dizendo, o Estado brasileiro a tomar medidas com relação a casos específicos, mencionei mais cedo a vinda da Corte Interamericana para fazer uma visita ao território Yanomami, isso no âmbito de uma provisória da Corte, mas a gente poderia também falar de diferentes audiências que a Comissão Interamericana tem feito para que fossem atendidas as recomendações das medidas cautelares, tem esse âmbito, enfim, acho que tem pressionado o Estado brasileiro a se mover, no, na violência política, que é alvo de diferentes medidas cautelares, sobre mulheres em especial, e mulheres negras, que são parlamentares, possuem medidas cautelares, e a Comissão tem se mostrado bastante proativa na exigência de garantias para essas parlamentares, na observância das cautelares que foram colocadas, as questões coletivas são de mais difícil efetivação, isso a gente vê tanto nas cautelares de Rio dos Macacos, quanto nos casos que envolvem direitos coletivos, Xucurus, a própria fábrica de fogos que tem uma, que não é um povo, né, mas é um território e um

contingente populacional de vítimas muito grande, e que tem medidas do ponto de vista social e socioeconômico para o âmbito daquele município e dos municípios ao redor, então, esses casos que envolvem coletividades, é muito difícil de ver os resultados mais coletivos, isso que é o que dialoga, sobretudo, com políticas públicas, seja a titulação de um território, seja o fornecimento, de um programa de desenvolvimento regional socioeconômico, que é o caso da fábrica de fogos, por exemplo, seja do ponto de vista do papel das instituições do sistema de justiça, que é o que toca tanto o caso do Castelinho, quanto o caso de Nova Brasília, falando do papel do Ministério Público no controle externo, falando do papel de plano de redução de letalidade para o estado do Rio de Janeiro, falando da questão da perícia, tanto no ponto de vista do Antônio, do caso Antônio Tavares, que fala da justiça militar e do fato de ser um absurdo que o Brasil tenha uma justiça que julgue civis em tempos de paz, enfim, isso é totalmente contrário ao que determina o padrão normativo do Sistema Interamericano, enfim, essa questão estrutural coletiva, barra coletiva, que envolve, seja em maior ou menor grau, uma política pública, ela é de difícilíssima efetividade, ou uma alteração normativa, ou uma alteração de desenho institucional, como é o caso que a gente está falando da justiça militar, essas alterações são de difícilíssima verificação prática, mas, independentemente da dificuldade, do desafio para a efetividade, é que esses precedentes, eles contribuam para a luta política, porque precedente não existe se ele não tiver imbuído de uma luta política real, ou em diálogo com uma luta política real, ele precisa estar em diálogo com uma luta política real, a gente sempre trabalha, e a Organização 3 adota de forma muito, muito, contundente essa perspectiva de que a litigância, ela só faz sentido se ela estiver viva, no âmbito social mesmo, se ela estiver viva e sendo tocada e sendo pautada pelos movimentos, ela não é um fim em si mesmo, não dá para ser uma litigância com um fim em si mesmo, uma decisão com um fim em si mesmo, ela precisa ser parte de uma luta viva, de pautas vivas, antirracistas, decoloniais, pela igualdade de gênero, na luta pela terra e território, ela precisa ser parte de uma pauta viva, e, ao mesmo tempo, ela precisa contribuir, e aí, é claro, é um tijolinho por tijolinho, mas com a mudança de uma cultura institucional histórica, muitas vezes, então, isso não é uma tarefa que a gente vê em poucos anos, em meses, em anos, é muito, é muito maior, e aí, a litigância vai ser um dos elementos que contribuem para gerar mudanças institucionais de cunho histórico social profundo, então, não vai ser uma sentença que vai ser o divisor de águas, infelizmente, isso também causa frustração, porque, muitas vezes, o que se espera de uma decisão judicial é o cumpra-se, o que se espera de uma decisão judicial é que, a partir dali, exista um marco de diferenciação com o passado, o cumpra-se, aquilo foi decretado incompatível, violador de direitos humanos, e aquele padrão precisa ser alterado, então, a litigância estratégica, seja ela em direito externo ou

interno, ela, em algum lugar, desafia o tempo do cumpra-se, porque ela vai tocar na raiz de problemas históricos muito enraizados na sociedade brasileira, ligados à história escravocrata, patriarcal, colonial, brasileira, de concentração de terra, de favorecimento de oligarquias, então, isso tudo são marcos históricos profundos que o cumpra-se vai ser uma etapa, na melhor das hipóteses, e se bem feito e bem articulado, vai ser uma etapa de uma luta, ele não vai ser, nem a primeira etapa, ele nem vai inaugurar uma luta, nem vai ser assim, ah, ninguém nunca falou de violência policial antes da sentença de Nova Brasília, não, e ele também não vai ser o que vai acabar com ela, vai ser um marco de uma luta, um marco importantíssimo, sem dúvida nenhuma, mas ele é, e assim poderia falar de todos os outros casos também, vai ser um marco e um marco que só faz sentido se ele estiver em diálogo com as forças sociais vivas e com uma demanda histórica das populações atingidas, dos povos e do compromisso social de mudança do Estado brasileiro.”

Analisando o atual contexto no que se refere aos direitos humanos na América Latina, como a litigância estratégica se insere como um potencial instrumento para busca de efetivação desses direitos?

“Eu acho que eu remeto ao final da minha fala anterior, a litigância estratégica ela vai ser um instrumento efetivo desde que ela esteja atrelada e sintonizada e ecoando uma luta real. Ela tem que estar alicerçada, enraizada numa luta real do povo. Se ela tiver, ela não pode ser, acho que esse é um compromisso da nossa instituição muito vivo, ela não pode ser um fim em si. A litigância não pode ser um fim em si, ela precisa estar atrelada à luta real de um povo, à luta real ligada a uma história viva e com o fim de trazer mudanças que incluem as mudanças do caso concreto, mas que também transbordam o caso concreto e é por isso que ela tem que estar viva na sociedade e não ser um fim em si mesma.”

Como a litigância estratégica promove a participação efetiva das comunidades afetadas na defesa de seus direitos perante o Sistema Interamericano e quais os principais desafios nesse processo para que os casos reflitam as demandas da sociedade civil? Como as OSCs podem fortalecer a participação dessas comunidades?

“Eu vou falar da experiência da minha organização, a gente tem muito orgulho de fazer isso muito em sintonia com as comunidades, muito em sintonia mesmo. Toda a etapa da litigância sempre é, sempre foi e sempre será discutida passo a passo com os movimentos. Muitas vezes a gente entra no caso por demanda, aparece a demanda. Então, na maioria das vezes existe essa construção até inicial. E quando não é assim, quando não é assim de ser uma demanda que

vem, a gente, em geral, precede toda uma conversa, um alinhamento, uma visita, às vezes mais de uma visita. A gente, por exemplo, está escrevendo um caso agora que eu passei o final de semana viajando para justamente fazer a conversa, costura, visita, entrevista, tudo, tudo, tudo muito reunido. Então, acho que desde o início a gente faz uma construção que é muito sintonizada. Mas a gente vai além, né? Diversos casos que a gente tramita, as pessoas afetadas são peticionárias também do caso. Posso falar isso do Fábrica de Fogos, que é a Associação Onze de Dezembro, que é a Associação de Vítimas, é peticionária em conjunto com a Organização 3. Posso falar isso do caso de Alcântara, que as representações das comunidades quilombolas são peticionárias, no caso, junto com a Organização 3, com a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e com a Defensoria Pública da União. Enfim, posso falar de diferentes exemplos de a gente construir, junto com os peticionários, inclusive nas assinaturas, inclusive na participação na audiência pública. Na audiência pública, se pega, por exemplo, a audiência pública de Alcântara, as pessoas envolvidas também estavam conosco na bancada fazendo perguntas, questionando perito, questionando o Estado, que eram também os nossos... A gente constrói o caso junto, eles estavam arguindo também os agentes do Estado, arguindo também a peritagem, arguindo, recebendo perguntas da Corte Interamericana. Então, esse espaço é muito construído em conjunto. Nos últimos casos que a gente fez audiência agora, nos últimos dois, do Almir Muniz e do Manoel Luiz, também foi da mesma forma, junto com organizações da Paraíba. Então, a Organização 3 faz um trabalho de litigância que é construído de verdade em conjunto com os movimentos e vem desde esse esforço lá no início e desemboca até o ato final, digamos assim, que é a audiência pública, porque, em geral, depois da audiência pública só existe a sentença. O caso de Alcântara é uma jabuticaba à parte, que está tendo toda uma outra coisa acontecendo antes da sentença. Mas, em geral, é isso. O último ato do processo todo é a audiência pública lá na Costa Rica. E é isso, a gente faz um esforço de levar uma delegação enorme, as nossas delegações são sempre de 10, 12, 15 pessoas, para que representações de todos os tipos possam ir junto com a gente. Claro que não dá para fazer também mais do que isso, é impossível pelos custos e pela dificuldade de financiamento desse trabalho. Aliás, se você for abordar isso, dificuldade de financiamento da litigância para a sociedade civil é um grande entrave, grande, grande, grande. Ninguém quer financiar litigância no sistema interamericano, ninguém quer financiar, porque é um caso que dura 20 anos. A lógica da filantropia é uma lógica de curto, médio prazo, e não uma lógica de longuíssimo prazo. Em geral, as próprias entidades filantrópicas, as fundações, elas não têm um programa que abarque uma temporalidade tão grande. E elas querem ver um efeito no mundo da vida que é um efeito de curto, médio prazo, e a gente está trabalhando com uma tramitação gigantesca

no tempo. Então, trabalhar o convencimento, acho que isso é um ponto importantíssimo para a sociedade civil que litiga, importantíssimo, que é como é difícil fazer com que esse trabalho se sustente. É muito difícil, é muito difícil. Esse é o principal entrave. Volta lá, 30 perguntas atrás, bota esse entrave lá. A sociedade civil tem dificuldade de financiar dinheiro mesmo, porque é custoso você manter a advogada, é custoso você ir a campo fazer todas as conversas, é custoso trazer as pessoas, é custoso levar todo mundo para Washington para fazer uma audiência na Comissão, é custoso ir para Costa Rica para audiência na Corte, é custoso manter um caso que precisa de atualização, que precisa ser atualizado periodicamente, e ele não tem um produto necessariamente para ser apresentado enquanto resultado durante um tempo larguíssimo de tramitação. Então, esse é um desafio absurdo, absurdo. Talvez o top desafio que eu não tenha mencionado é o desafio de como financiar a litigância estratégica no sistema interamericano e como trabalhar isso no marco das entidades da filantropia, de direitos humanos, das fundações de direitos humanos, para que essa agenda, para que vejam essa agenda como uma agenda prioritária e para que vejam esses impactos como impactos de fato que valem a pena investir no longo prazo. Assim, esse é uma tarefa hercúlea, hercúlea.”

Quais as perspectivas para o futuro da litigância estratégica no Sistema Interamericano?

“Olha, eu sou otimista porque a Comissão e a Corte interamericana têm feito um trabalho de priorização de casos muito importantes para o Brasil. Isso é muito, muito bom e valoroso. Tivemos diversas sentenças que saíram nos últimos anos e há perspectiva de sair mais um montão agora. Então, isso é muito positivo, muito positivo. Acho que isso ajuda a dar visibilidade no trabalho de litigância, seja para esse tema que falei, de sensibilização da filantropia, das fundações para financiar esse trabalho, seja do ponto de vista de conquistar a atenção do Estado brasileiro para a importância desse tema no sentido do cumprimento dessas decisões, no sentido da internalização dessas decisões no âmbito interno. Acho que o papel do CNJ é destacadíssimo. Não à toa criou-se uma unidade dentro do CNJ para o monitoramento tanto das sentenças como das medidas provisórias, o que é importantíssimo para que de fato exista que o Estado de fato ande no cumprimento. O CNJ tem acumulado prestígio dentro do sistema de justiça e ter esse órgão de fato comprometido com a implementação dessas sentenças e dessas medidas provisórias é de fato um ganho, e acho que é um ganho também da sociedade civil. Nada se conquista pelas boas intenções só do Estado, tudo é fruto de luta política, de uma sociedade civil muito engajada, então acho que as determinações da corte têm sido objeto de maior relevo do ponto de vista jurídico institucional, isso é muito positivo, e a relevância social delas vai sendo conquistada também. Acho que à medida em que a gente vai avançando, mesmo

que ainda de forma bastante incipiente, na questão da formatação de políticas públicas que tenham lastro com essas sentenças, com essas determinações da corte interamericana, a gente também vai ampliando e consolidando esse trabalho dentro da sociedade civil organizada. Hoje é mais comum ouvirmos movimentos se referindo a... Acho que todos os movimentos de favelas conhecem o caso Nova Brasília, por exemplo, acho que os povos indígenas extremamente, extremamente politizados, sempre foram extremamente politizados, sempre, sempre, sempre, em uma luta política enorme e que tem feito um uso absolutamente relevante e importante do sistema interamericano. As provisórias que eu já citei, dos Munduruku Yanomami, o caso Xukuru que eu já citei e outros casos, Guarani-Kaiowá, enfim, diversas outras, são exemplos disso, da luta indígena também fazendo parte e utilizando esses mecanismos para fazer denúncias e também para gerar comprometimento internacional do Estado brasileiro, isso é de extrema importância. Enfim, o caso Márcia Barbosa, os direitos das mulheres e a grande relevância desse caso, absolutamente relevante o caso Márcia Barbosa, a própria lei Maria da Penha, que não vem de uma condenação, vem de um acordo, de cumprimento anterior à subida para a corte, na verdade, mas que é um instrumento normativo absolutamente importante para a garantia dos direitos das mulheres e que vem desse lugar também as audiências de custódia, que vem também desse espaço de litigância no sistema interamericano. Então, assim, por difícil que seja, e é muito difícil, muito difícil ver resultados concretos do ponto de vista estrutural, está aí, já citei alguns exemplos agora que são contundentes do quanto esse trabalho é importante, e mesmo que a gente caminhe em passos de formiga e sem vontade, mesmo que a gente caminhe devagarzinho e todo o processo estrutural vai ser assim, não dá para dizer que a gente não tem visto conquistas de muita importância e pelas quais vale a pena lutar, porque elas estão enraizadas na luta do nosso povo. Das mulheres, das pessoas negras, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, ribeirinhas, tradicionais em geral. Enfim, que elas espelham a luta de um povo na sua diversidade que historicamente é refém de violações de direitos humanos no Brasil.”