

O BRASIL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

CHARLOTTA BACK¹

RESUMO: Os países emergentes têm conquistado o reconhecimento internacional por um papel mais ativo na governança global. É inegável que eles vêm trabalhando no sentido de reformar os mecanismos e órgãos multilaterais para uma configuração mundial mais democrática. No entanto, o comprometimento dos emergentes com os sistemas de direitos humanos mostra-se muitas vezes contraditório, na medida em que os compromissos assumidos não se coadunam com outras ações de política externa. Dentro desse contexto, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem sofrido com tensões políticas significativas, principalmente no que concerne ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana e das recomendações da Comissão Interamericana.

O Brasil se projeta no cenário internacional com base no respeito ao

direito internacional e ao multilateralismo, e isto se confirma na sua participação junto aos órgãos do Sistema Interamericano, na ratificação do Pacto de San José da Costa Rica em 1992 e no reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana em 1998. Não obstante seu cabal engajamento jurídico, há dois casos emblemáticos em que tal comportamento, a princípio cooperativo, parece não ter se verificado - o caso Gomes Lund e outros vs. Brasil perante a Corte Interamericana e o caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil perante a Comissão Interamericana.

O objetivo deste *paper* é verificar a hipótese de que o Brasil, por interesses de política externa, tem sido seletivo na implementação das decisões dos órgãos interamericanos, seja por razões que envolvem seu paradigma diplomático e suas estratégias de inserção internacional, seja por razões que dizem respeito ao modo como o Brasil se posiciona junto ao próprio SIDH. Na tentativa de comprovar tal hipótese, foram escolhidos os casos mencionados, vistos como possivelmente desviantes das teses comuns sobre a política externa brasileira e sobre o cumprimento por parte do Brasil das decisões dos órgãos interamericanos.

PALAVRAS-CHAVE: SIDH; política externa brasileira; Direitos Humanos; normas.

¹ Doutoranda em Ciências Jurídicas e Políticas na Universidad Pablo de Olavide (Espanha); e atualmente faz estágio doutoral no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal). Mestre em Relações Internacionais pela

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brasil); Mestre em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide (Espanha).

RESUMEN: Los países emergentes han conquistado el reconocimiento internacional por un papel más activo en la gobernanza global. Es indiscutible que ellos vienen trabajando en el sentido de reformar los mecanismos y órganos multilaterales para una configuración mundial más democrática. Sin embargo, el compromiso de los países emergentes con los sistemas de derechos humanos es muchas veces contradictorio, en la medida en que los compromisos asumidos no se coadunan con otras acciones de política externa. Dentro de ese contexto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sufrido tensiones políticas significativas, principalmente en el que concierne al cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana.

Brasil se proyecta en el escenario internacional con base en el respeto al derecho internacional y al multilateralismo, y esto se confirma en su participación junto a los órganos del Sistema Interamericano, en la ratificación del Pacto de San José de la Costa Rica en 1992 y en el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana en 1998. No obstante, su cabal responsabilidad jurídica, hay dos casos emblemáticos en que tal comportamiento, a principio cooperativo, parece no haber sido verificado - el caso Gomes Lund y otros vs. Brasil ante la Corte Interamericana y el caso Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu vs. Brasil ante la Comisión Interamericana.

El objetivo de este *paper* es verificar la hipótesis de que Brasil, por intereses de política externa, ha sido selectivo en la implementación de las decisiones de los órganos interamericanos, sea por razones que envuelven su paradigma diplomático y sus estrategias de inserción internacional, sea por razones que dicen respeto al modo como Brasil posicionase junto al propio SIDH. Para comprobar tal hipótesis, fueron elegidos los casos mencionados, los cuales son posiblemente desviantes de las tesis comunes sobre la política externa brasileña y sobre el cumplimiento por parte del Brasil de las decisiones de los órganos interamericanos.

PALABRAS-CLAVE: SIDH; política exterior brasileña; Derechos Humanos; normas.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Cumprimento das medidas determinadas pelos órgãos do SIDH. 3. Estudo dos casos. 4. Paradigma do Institucionalismo Pragmático e estratégias de inserção internacional. 5. A presença dos EUA na OEA. 6. O processo de reforma do SIDH de 2011. 7. Posicionamento do Brasil junto ao SIDH. 8. Conclusões. 9. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Os países emergentes têm conquistado o reconhecimento internacional por um papel mais ativo na governança global. É inegável que eles vêm trabalhando no sentido de reformar os mecanismos e órgãos multilaterais para uma configuração mundial mais democrática. No entanto, o comprometimento destes países com as normas de direitos humanos mostra-se muitas vezes contraditório, na medida em que os compromissos assumidos não se coadunam com outras ações de política externa. Dentro desse contexto, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem sofrido com tensões políticas significativas, principalmente no que concerne ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana (CIDH) e das recomendações da Comissão Interamericana (CmIDH).

O Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) em 1992 e aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Os Estados partes da CADH devem se comprometer a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma (art. 1). Além disso, se o exercício dos direitos e liberdades previstos na Convenção não estiver garantido por disposições legislativas domésticas, os Estados devem adotar, de acordo com as suas constituições e as disposições da CADH, as medidas necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (art. 2).

Nesse sentido, desde que ratificou a CADH, o Brasil se compromete juridicamente a respeitar os direitos previstos nesse tratado e a promover mudanças legislativas que tornem seu ordenamento jurídico compatível com tais normas. Não obstante seu cabal engajamento jurídico e o seu histórico de progressivo cumprimento, há dois casos emblemáticos em que tal comportamento, a princípio cooperativo, parece não ter se verificado - o caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) e outros vs. Brasil perante a Corte Interamericana e o caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu (Usina Hidrelétrica de Belo Monte) vs. Brasil perante a Comissão Interamericana -, ou seja, não há um paralelo automático entre o padrão de comportamento da política externa brasileira, os compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro e as ações práticas tomadas no campo internacional.

A fim de verificar a hipótese de que o Brasil, por interesses de política externa, tem sido seletivo na implementação das decisões dos órgãos interamericanos, seja por razões que envolvem seu paradigma diplomático e suas estratégias de inserção internacional, seja por razões que dizem respeito ao modo como o Brasil se posiciona junto ao próprio SIDH, o presente *paper* se organizará da seguinte forma: haverá inicialmente a exposição do padrão de cumprimento das decisões advindas do SIDH que vinha sendo estabelecido por parte do Estado brasileiro; posteriormente, será construído um sucinto paralelo entre os dois casos em que o Brasil não implementou as medidas determinadas pelos órgãos interamericanos. Por último, tentaremos comprovar a hipótese inicial de que o Brasil, apesar de ser um país que vinha sendo cooperativo com o Sistema em decorrência da continuidade de seus princípios diplomáticos, na verdade, foi e continua a ser seletivo na implementação das decisões dos órgãos interamericanos.

2. CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DETERMINADAS PELOS ÓRGÃOS DO SIDH

Como foi de praxe nos países que passaram por processos de redemocratização nas Américas nos anos de 1980 e 1990, o Brasil violava de forma frequente as normas procedimentais relativas aos órgãos do SIDH. “Não raro, respondia a graves denúncias com meses de atraso e um parco parágrafo, quase sempre para alegar que os denunciantes não haviam esgotado as vias internas de recurso”¹.

Com a criação de órgãos dentro da burocracia brasileira especializados nos procedimentos do Sistema das Nações Unidas e do Sistema Interamericano, o Brasil aperfeiçoou seu relacionamento com esses órgãos.

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

¹ VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012, p.5.

2003 alcançou o status de Ministério e vinculou-se diretamente à Presidência da República, também integra a delegação responsável pelas manifestações do Estado brasileiro diante da CMIIDH e da Corte. Apesar de ter sido criada em 1977, apenas na década de 90 essa secretaria assume algum protagonismo nas questões relativas ao contencioso internacional em direitos humanos, tanto no que diz respeito ao litígio propriamente dito, quanto na negociação com os demais órgãos internos com competência para tratar dos temas sendo discutidos internacionalmente. Recentemente, a Advocacia Geral da União também passou a desempenhar um papel na representação brasileira, ficando responsável pela resposta aos argumentos relativos à admissibilidade dos casos, em especial, questões relativas ao esgotamento dos recursos internos. Podemos perceber, assim, uma evolução no Poder Executivo federal com relação à resposta brasileira às demandas internacionais relativas a direitos humanos. Saímos de um estágio de grande desconhecimento em relação ao SIDH, para a criação de uma equipe especializada que passa a responder de forma mais adequada às solicitações².

A partir dos anos 2000 e principalmente durante a chancelaria de Celso Amorim, o Brasil buscou uma postura mais proativa principalmente com relação ao SIDH e, ademais de responder jurídica e politicamente às solicitações, procurou dar “condições para aplicação do artigo 48 (b), da Convenção que determina o arquivamento do caso quando os fundamentos da demanda deixam de existir”. Tal conduta, porém, “não é linear”³.

No entanto, o SIDH vinha tendo um reconhecimento político crescente junto ao governo brasileiro principalmente no que concerne ao seu papel de “caixa de ressonância”⁴ quanto a violações de direitos humanos e ao seu papel de guia para melhorar políticas públicas. Para Celso Amorim⁵,

os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de

² BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais. In: **Revista SUR**, São Paulo, v.8, n. 15, p.135-156, 2011., p.142.

³ *Idem*.

⁴ COUTO, Estêvão Ferreira. Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA. In: **Cena Internacional**, ano 8, n.1, jun 2006, p. 82-100, p.82.

⁵ AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. In: **Política Externa**, v. 18, n. 2, 2009. São Paulo: Paz e Terra, p. 74.

defensores de direitos humanos. Ao sistema interamericano podem ser atribuídas mudanças concretas em vários países da região, inclusive no Brasil. A política nacional de erradicação do trabalho escravo, a legislação de prevenção e sanção da violência contra as mulheres, conhecida por Lei Maria da Penha, e a mudança do modelo assistencial em saúde mental são exemplos emblemáticos de políticas públicas que têm inspiração em acordos e decisões geradas no âmbito do sistema interamericano.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da hierarquia dos tratados na ordem constitucional pós Constituição de 1988 avançou na última década principalmente em torno do debate sobre a compatibilidade entre o texto constitucional e a CADH de 1969. A partir das discussões em torno do caso da prisão civil do depositário infiel⁶, passou-se a considerar que os tratados de direitos humanos no Brasil teriam dois status normativos: equiparados a emendas constitucionais, caso aprovados de acordo com o procedimento especial previsto pelo artigo 5º§3º da CF/88, ou supralegais, caso não fossem aprovados pelo procedimento supracitado ou tivessem sido internalizados antes da edição da EC 45/2004⁷.

Portanto, percebe-se que o Brasil, até o caso Gomes Lund perante a CIDH e o caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu perante a CmIDH, vinha, aos poucos, criando mecanismos institucionais, políticos e jurídicos para cumprir as determinações advindas do SIDH. O que teria ocorrido especificamente nos casos supracitados para que o governo tomasse decisões que aparentemente se desviam da conduta de cumprimento esperada? A resposta para esta pergunta será tecida nas próximas sessões.

3. ESTUDO DE CASOS

Dentre os diversos casos brasileiros perante o SIDH, dois casos específicos despertam interesse por, a princípio, apresentarem discrepâncias em relação às interpretações

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 466.343/SP**, Relator Ministro Cezar Peluzo, 22/11/2006, DJe 05/06/2009.

⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

canônicas dos estudos de política externa brasileira. São eles: o caso Gomes Lund e outros vs. Brasil na CIDH, que rendeu uma sentença condenatória contra o Estado brasileiro no ano de 2010; e o caso Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil na CmiDH, que resultou em uma medida cautelar expedida contra o Brasil em 2011.

Os dois casos se destacam dos demais uma vez que, dentro de uma lógica de continuidade da política externa brasileira, parecem apontar para um possível desvio daquilo que seria esperado dos tomadores de decisão da política externa. Ademais, se levarmos em conta os padrões históricos de conduta do Brasil junto às instituições internacionais e ao multilateralismo, seja o respeito ao direito internacional, seja o estímulo à cooperação, os casos aqui escolhidos nos levam a crer inicialmente que houve uma ruptura no modelo de inserção que o Brasil vinha construindo até então junto aos órgãos do Sistema.

Os casos foram também selecionados pela grande relevância pública que tiveram na sociedade brasileira. Em ambos os casos, o Brasil rechaçou publicamente os órgãos do SIDH e, a partir de então, as temáticas dos direitos coletivos dos indígenas e do direito à memória e à verdade passaram a ser alvos de debates acalorados tanto nos meios políticos como na imprensa; além de serem temas de campanhas e protestos por todo o Brasil. Apesar de o Brasil já ter sido parte em diversas outras demandas junto ao SIDH, foram nestes casos que a Corte e a CmiDH ganharam notoriedade junto ao grande público. Passados alguns anos, as questões políticas, jurídicas e sociais decorrentes destes casos ainda suscitam discussões e controvérsias na academia e nos meios de comunicação, e, em 2016, foram tema de duas novas denúncias junto à Corte, em um caso relativo aos direitos do Povo Indígena Xucuru e em outro referente à morte do jornalista Vladimir Herzog.

Os casos Gomes Lund e Hidrelétrica de Belo Monte, embora se aproximem entre si por se mostrarem distintos dos demais casos, possuem diferenças internas importantes, o que torna o seu estudo em conjunto ainda mais desafiador. A decisão relativa ao caso Gomes Lund foi proferida por uma instituição judicial do SIDH, a Corte Interamericana. Tal decisão é definitiva e obrigatória, ou seja, o Estado brasileiro é obrigado cumpri-la sob pena de poder ser responsabilizado internacionalmente. A decisão relativa ao caso da Hidrelétrica de Belo Monte, por sua vez, é fruto de um pronunciamento da Comissão Interamericana, órgão de caráter consultivo, quase judicial, o qual, a princípio, não seria capaz de constituir formalmente uma obrigação para o Brasil. Essas variações, ao contrário de macularem o

estudo em conjunto, ajudam na busca de uma conclusão comum que demonstre que o não cumprimento das decisões advindas do SIDH não foi retaliação a um órgão interamericano específico e nem esteve adstrito às decisões de apenas um setor do Estado brasileiro.

De acordo com Ventura⁸, a CmIDH e a Corte sempre tiveram papel importante para o Brasil, como pode ser exemplificado pela criação da Lei Maria da Penha. Até os episódios públicos de repúdio a tais órgãos, aparentemente, era compreendido pelo governo brasileiro que o SIDH era algo positivo e que servia de apoio aos objetivos internacionais do Estado. O Brasil nunca tinha reagido de maneira agressiva aos órgãos interamericanos como fez no caso Gomes Lund e no caso Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Para compreendermos as razões que levaram o Brasil a reagir de tal forma com relação ao SIDH dentro de um contexto mundial com múltiplas possibilidades de arranjos de autoridade e de liderança, serão analisadas a seguir as seguintes variáveis que interferem de forma decisiva na ação brasileira: o paradigma do institucionalismo pragmático, as estratégias de inserção dos governos de Lula e de Dilma - a multilateralização dos direitos humanos e os novos arranjos políticos hemisféricos, como o Mercosul e a UNASUL -, e o modo que o Brasil historicamente se posiciona junto ao SIDH.

4. PARADIGMA DO INSTITUCIONALISMO PRAGMÁTICO E ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

Em primeiro lugar, o Brasil não cumpriu objetivamente as decisões proferidas nos casos em exame porque, devido ao paradigma do institucionalismo pragmático⁹, os formuladores da política externa brasileira se utilizam de algumas premissas básicas do realismo, como a visão do sistema internacional como anárquico, o princípio da autoajuda e a centralidade parcial do Estado nas relações internacionais, para arquitetar estratégias de inserção internacional tipicamente *grocianas*, como a cooperação e a adesão a regimes e

⁸ VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012.

⁹ PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p.305-335, jul/dez 2000.

instituições internacionais. A anarquia internacional, no entanto, não é absoluta, como prevê a escola realista clássica; ela seria permissiva e poderia ser moldada por arranjos de cooperação e por novos concertos normativos.

Essa dinâmica própria da política externa brasileira sugere a existência de uma dualidade no relacionamento do Brasil com os regimes internacionais em geral e, em especial, com o SIDH. O Brasil se mostra como defensor histórico do direito internacional, em razão da agregação progressiva de princípios de política externa como o juridicismo, o respeito às instituições internacionais e a preferência pelo multilateralismo, ao mesmo tempo em que, em algumas ocasiões, age privilegiando o auto interesse estatal. Por atuar tanto sob aspectos pragmáticos como sob aspectos idealistas, em momentos em que as decisões políticas passam pela escolha entre interesses e princípios, verifica-se, de um modo geral, o não cumprimento objetivo de decisões proferidas por instâncias internacionais.

Tal dualidade se mostra mais exacerbada em situações em que o Estado brasileiro é diretamente apontado pelos órgãos internacionais como violador de direitos humanos, e aqueles expedem determinações a serem executadas pelo Brasil. Esta é a situação dos casos em análise: a Corte condenou expressamente o Estado brasileiro pela violação dos direitos humanos dos familiares das vítimas desaparecidas na Guerrilha do Araguaia e determinou que, em razão de a Lei de Anistia contrariar a CADH de 1969, o Brasil deveria invalidá-la. A CmIDH, por sua vez, em seu relatório sobre a Hidrelétrica de Belo Monte, reprovou inequivocamente as condutas do Brasil e determinou que as obras deveriam ser paralisadas de imediato a fim de evitar danos aos direitos das comunidades indígenas locais. Em ambas as situações, o Brasil foi colocado em uma posição em que teria apenas duas opções: cumprir ou não cumprir as determinações do SIDH – não havia espaços para negociações. O debate se torna ainda mais polarizado na medida em que a escolha pelo não cumprimento de tais determinações implica em assumir a continuidade de violações de direitos humanos por parte do governo, o que vai de encontro, mais uma vez, com o rol de princípios da política externa brasileira.

Em segundo lugar, juntamente com o paradigma do institucionalismo pragmático, as estratégias escolhidas pelos governos de Lula e de Dilma, quando confrontadas com os mecanismos do SIDH, têm colocado entraves ao cumprimento de algumas medidas

emanadas daquele Sistema. As estratégias aqui analisadas serão duas: o multilateralismo em direitos humanos e a criação de instituições regionais diferentes da OEA e do SIDH.

O direito internacional descreve as estruturas normativas formais, as atribuições dos Estados e o funcionamento dos organismos internacionais, mas raramente inclui nas discussões elementos políticos próprios da dinâmica das relações internacionais¹⁰. Tais aspectos, como por exemplo o comprometimento dos Estados com relação aos regimes normativos, a participação dos atores nas organizações e as discussões políticas que circundam as relações entre Estados e organismos internacionais, são essenciais para entendermos a realidade internacional para além dos textos jurídicos. De acordo com Couto¹¹, a principal consequência do afastamento da análise política das relações internacionais é que o insucesso

das regras e organizações é atribuído à falta de 'vontade política' dos Estados ou a falhas inerentes à estrutura organizacional", ou seja, "não se perscruta se aquelas regras e organizações estabeleceram de fato uma indivisibilidade entre os membros que as criaram ou uma expectativa mínima de benefícios realizada dentro de um período razoável de tempo.

Para Cançado Trindade¹², não é possível haver um distanciamento entre o direito internacional e a política, uma vez que o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é um *corpus juris* com três dimensões: normativa, hermenêutica e operacional. As duas primeiras englobam a construção legal, doutrinária, jurisprudencial e filosófica relativa aos direitos humanos no contexto internacional. A dimensão operacional, por sua vez, se refere aos mecanismos de supervisão ou controle decorrentes daquela construção jurídica, materializados principalmente nas organizações internacionais. É essa última dimensão que mais nos interessa como contribuição para o debate sobre multilateralismo e como

¹⁰ COUTO, Estêvão Ferreira. Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA. In: **Cena Internacional**, ano 8, n.1, jun 2006, p. 82-100.

¹¹ *Idem*, p. 85.

¹² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, vol. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

perspectiva que ultrapassa as fronteiras do direito positivo, adentrando no campo da política internacional¹³.

O DIDH, por meio de sua dimensão operacional, impacta principalmente em duas características do multilateralismo¹⁴, a indivisibilidade do objeto multilateral e a reciprocidade difusa. Para Couto¹⁵, os temas multilaterais de direitos humanos amplificam os efeitos da indivisibilidade e reduzem a percepção da reciprocidade difusa por duas razões: primeiro, o DIDH, reforçado por instituições crescentemente reguladoras do tema, gera possibilidades de responsabilização dos Estados pelo tratamento conferido aos seus próprios cidadãos internamente; e, segundo, o DIDH estabelece uma obrigação coletiva para todos os Estados componentes do sistema protetivo dos direitos humanos, fazendo que a violação perpetrada por um Estado no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados que compõem o sistema, o que habilita qualquer um deles a levantar reclamação contra o violador.

Por um lado, a regulamentação e a sistematização do DIDH transformam os direitos humanos em objeto de interesse e preocupação de todos os Estados. Tanto as violações decorrentes de questões de política internacional, como conflitos interestatais, como as decorrentes de situações de política puramente doméstica, são de responsabilidade dos Estados componentes do sistema internacional e, por isso, estão indivisivelmente ligadas. “Ambas podem ser alçadas ao nível internacional, pois os Estados não assumem obrigações *vis-à-vis* outros Estados, mas em relação aos seres humanos”¹⁶.

Por outro lado, o DIDH impõe aos Estados o desafio de fazer que a violação dos direitos humanos por parte de um determinado Estado contra pessoas inseridas no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados, o que habilita qualquer um deles a reagir contra o violador. Nem em um sistema de segurança coletiva, em que as ações e reações possíveis provêm de uma ameaça à “sobrevivência” do

¹³ COUTO, Estêvão Ferreira. Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA. In: **Cena Internacional**, ano 8, n.1, jun 2006, p. 82-100.

¹⁴ RUGGIE, John. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: **International Organization**, v.46, n.6, p.561-74, 1992.

¹⁵ COUTO, Estêvão Ferreira. Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA. In: **Cena Internacional**, ano 8, n.1, jun 2006, p. 82-100.

¹⁶ *Idem*, p.86.

Estado, o desafio mostra-se tão complicado. A expectativa de reciprocidade difusa, para Couto¹⁷, “resta então tremendamente diminuída, pois as situações da vida social que precisam estar sob o controle do Estado se ampliam vastamente”. Situações que envolvem direitos humanos, que antes estavam exclusivamente no âmbito interno de controle, passam a ter repercussões internacionais e são alvo de regulação de órgãos que não estão totalmente na esfera de controle dos Estados, como no caso dos órgãos do SIDH.

Portanto,

se, em geral, o multilateralismo coordena as relações entre três ou mais Estados por meio de princípios generalizáveis, estabelecendo entre eles uma indivisibilidade e uma reciprocidade difusa, em matéria de direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e torna-se inescapável, enquanto a reciprocidade torna-se ainda mais difusa, pois as ações do Estado que, em um regime democrático, já eram limitadas pelos direitos inerentes ao indivíduo no plano interno, são restringidas ainda mais por mecanismos internacionais de proteção¹⁸.

A principal consequência dessa especificidade do multilateralismo em direitos humanos é que este não pode ser visto nem tratado a partir de uma lógica puramente estatal. As políticas nacionais, que, quando o Estado estava fora do sistema multilateral de direitos humanos, eram conduzidas basicamente em função de interesses nacionais, precisam agora incorporar de maneira mais robusta princípios e valores compartilhados no âmbito do sistema coletivo. Os ganhos, que eram medidos concretamente em termos econômicos, políticos ou sociais, passam a demandar novas formas de cálculo que contemplem preocupações antes exclusivas da ordem interna como a legitimidade, liberdades individuais e melhoria de condições de vida da população.

O que parece ter ocorrido nos casos em análise perante a Corte e a Comissão é que o Brasil, ao se deparar com as condenações, se utilizou de uma lógica basicamente estatal e focada nos interesses do governo em detrimento de valores do SIDH e do respeito às instituições internacionais. As ações do governo brasileiro, em ambos os casos, colocam em evidência a forma como o Brasil tem encarado, de um modo geral, as decisões emanadas

¹⁷ *Idem*, p.86.

¹⁸ *Idem*.

dos órgãos internacionais. O Brasil, tanto internamente como externamente, se mostra comprometido com a promoção do direito à verdade e à memória e com o patrocínio do direito ao desenvolvimento e à proteção das minorias, temáticas centrais das decisões do caso Gomes Lund e do caso da Hidrelétrica de Belo Monte, respectivamente. No entanto, a efetivação, em maior ou menor grau, de tais direitos é determinada por escolhas feitas por instâncias exclusivamente domésticas, sem que se admita a regulação por órgãos internacionais. Como os casos em tela e suas temáticas geraram e ainda geram muita polêmica no Brasil, as contradições existentes entre a política interna e a política externa e no interior desta última ficaram ainda mais evidentes.

Com a liberalização política no Brasil e a abertura econômica, houve a modificação da natureza da política externa brasileira que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais no plano interno, inserindo-se diretamente no conflito distributivo doméstico. Nesse sentido, o processo de formulação da agenda externa não passa apenas pelo Itamaraty, mas também por outros setores do próprio governo e da sociedade civil, não havendo mais a homogeneidade das escolhas diplomáticas de outrora. Não se pretende aqui defender que a politização da agenda externa seja prejudicial para o Brasil; ela é fruto de um processo democrático e tem se mostrado essencial para que a diplomacia esteja em consonância com as demandas dos representados, já que constitui uma política pública como as demais políticas do governo brasileiro¹⁹.

A principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa brasileira que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passa a inserir-se diretamente no conflito distributivo que é resolvido por meio dos mecanismos de representação. O governo passa a ter que negociar interesses setoriais no plano interno, inserindo-se diretamente nos conflitos domésticos. Para Lima²⁰, a diluição da fronteira interno-externa tem efeitos democratizantes no processo decisório da política externa.

¹⁹ HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

²⁰ LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 265-303, jul/dez 2000.

Durante os governos de Lula e de Dilma, o processo de formulação e de implementação da política externa foi marcado por esse cenário, com novos atores que adquirem influência determinante²¹. De um lado, acadêmicos e lideranças ligadas ao Partido dos Trabalhadores passaram a participar da confecção dos programas de governo, sobretudo por meio da assessoria presidencial; e, por outro lado, as agências governamentais e os Ministérios tiveram suas políticas internacionalizadas. Saraiva²² chama a atenção para essa pluralização de atores no processo de formulação e para o crescimento do debate público sobre a política externa nos marcos da sociedade civil, como movimentos sociais, entidades de classe, organizações não governamentais, entre outros. A politização da política externa sinaliza a existência de uma diversidade de interesses, muitas vezes contraditórios, dentro da sociedade brasileira. Os novos atores nas discussões, como organizações da sociedade civil, redes transnacionais e organizações não governamentais, ao se depararem com entraves à consecução de seus interesses na esfera doméstica acessam mecanismos internacionais, como foi demonstrado pelos casos em estudo.

No entanto, a diplomacia brasileira e os instrumentos políticos do próprio Estado brasileiro ainda não estão totalmente adaptados nem à existência de novos atores sociais que disputam interesses na agenda externa nem aos mecanismos internacionais reguladores. Para um país que tem como traço diplomático histórico a autonomia, esses novos aspectos demandam algum tipo de modificação na organização da diplomacia e nos mecanismos de implementação de decisões internacionais. Nesse sentido, as respostas do Brasil aos órgãos do SIDH nos casos Gomes Lund e Hidrelétrica Belo Monte demonstram que a presença de um conflito político doméstico sobre as temáticas ali discutidas fez que a diplomacia brasileira aderisse ao princípio da autonomia e da soberania em detrimento da implementação das medidas interamericanas.

Ademais, os Estados da região sul americana forjaram um regime regional com vistas a proteger e promover a democracia e os direitos humanos, por meio do Mercosul e da

²¹ *Idem.*

²² SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. In: **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano I, n.1, jan/jun 2010, p. 45-52.

UNASUL, organizações que estão diretamente sob o controle dos Estados²³. Em comparação com o SIDH, o regime sul americano é política e juridicamente menos restritivo e menos suscetível a um desenvolvimento autônomo e progressivo, principalmente em razão de os grupos da sociedade civil não terem acesso direto aos órgãos judiciais, como ocorre hoje no SIDH. Nesse contexto, este se tornou um foro cada vez mais marginalizado na discussão dos direitos humanos, da desigualdade, do regime democrático e do desenvolvimento econômico sob justificativas de que aquelas instituições, por estarem mais próximas das sociedades, teriam conhecimento mais profundo e direto da realidade sub-regional, e, por isso, maiores condições de atuar de maneira eficiente.

A manutenção da “guerra ao terror”, a permanência do campo de detenção de Guantánamo e a continuação do apoio à militarização como resposta ao tráfico de drogas pela administração de Barack Obama seriam determinantes para levar os países latino americanos a buscarem novas alternativas de direitos humanos fora da órbita de influência dos EUA²⁴. O centro de gravidade do ambiente institucional regional mudou de Washington, sede da CmIDH, para outros foros regionais, tais como a UNASUL, que buscam explicitamente excluir os EUA das discussões. Ademais, muitos países latino americanos olham cada vez mais para fora da própria região em busca de cooperação, como pode ser percebido pela crescente presença político econômica de países como a China, a Índia e a Turquia na região e pela construção de arranjos como o BRICS e o IBAS.

Com relação à posição brasileira frente ao Mercosul e à UNASUL, os governos de Lula e de Dilma consideraram que a diplomacia brasileira tem, nestas instituições, possibilidades e instrumentos mais adequados para ação internacional e para a consecução de interesses nacionais, inclusive no que concerne a temáticas que seriam historicamente atribuições da OEA e do SIDH, como direitos humanos e democracia. Ao retirar a centralidade das discussões de direitos humanos do SIDH e levá-las para organizações regionais, o Brasil, mais uma vez, se utiliza de premissas realistas na sua política externa. O Estado brasileiro

²³ ENGSTROM, Par. Brasil: los derechos humanos en la política exterior de una potencia emergente. In: COVARRUBIAS, A; SALTALAMACCHIA, N. (Eds.), **Los derechos humanos y la política exterior de los países de América Latina**. México D.F.: ITAM & Editorial Porrúa, 2011.

²⁴ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

demonstra o comprometimento com valores como a proteção dos indivíduos, mas não se despe de preocupações com relação à soberania estatal e às intervenções estrangeiras nas suas estratégias de atuação diplomática.

A multilateralização dos direitos humanos e a criação de instituições regionais, juntamente com a progressiva politização da política externa brasileira, têm consequências políticas na projeção internacional do Brasil. Elas evidenciam tanto a posição atual do país no sistema internacional como manifestam em qual posição ele gostaria de estar neste sistema, ou seja, claramente demonstram que o Brasil não está satisfeito com a dinâmica normativa internacional e que visa modificá-la por meio de seus próprios instrumentos político institucionais²⁵.

5. A PRESENÇA DOS EUA NA OEA

A América Latina, de acordo com Hirst²⁶, foi considerada área de projeção da política externa americana desde a Doutrina Monroe (1823), passando pelo Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe (1904) e pela Política da Boa Vizinhança (1933-1945). A criação da OEA, juntamente com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca²⁸, foram a coroação de uma estratégia diplomática no pós Segunda Guerra a fim de garantir a região americana como área de influência dos EUA.

Mesmo antes da existência de uma organização internacional que institucionalizasse a solidariedade e a cooperação hemisféricas, algumas iniciativas parecem ter dado origem ao processo de aproximação dos EUA com a América Latina, como as Conferências Internacionais dos Países Americanos realizadas em Washington (1889), no México (1902), no Rio de Janeiro (1906) e em Buenos Aires (1910). Com o final da Segunda Guerra Mundial, as conferências se intensificam, e os incentivos para integração aumentam no seio dos países da região.

²⁵ACHARYA, Amitav. **From the Unipolar Moment to a Multiplex World: New World order emerges, one that requires cooperation and ability to build regional ties.** Washington, YaleGlobal Online, 3 July 2014.

²⁶ HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States Relations.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

Os EUA são signatários originários da Carta de Bogotá de 1948 e membros fundadores da OEA; no entanto, não são signatários dos tratados de direitos humanos que fundaram o SIDH como a Declaração Americana e o Pacto de San José. Ou seja, os EUA são apenas parte da OEA e, portanto, parte da Comissão Interamericana, mas não se submetem às regras do SIDH nem à jurisdição da Corte Interamericana.

No entanto, é impossível afirmar que a presença de uma potência mundial como os EUA na OEA e nos temas regionais não tenha qualquer impacto na tomada de decisão dos demais países, até mesmo no âmbito do SIDH. Para Engstrom²⁷, todo desenvolvimento institucional do SIDH precisa ser estudado inserido no contexto histórico e geopolítico mais amplo das relações entre EUA e América Latina, uma vez que estas sempre moldaram e continuam a influenciar funcionamento do sistema hemisférico.

De acordo com o autor, o SIDH nunca foi uma ferramenta de política externa americana que pudesse ser manejada de forma inequívoca pelos formuladores políticos dos EUA. Isso porque, em primeiro lugar, tal alegação subestimaria o papel dos advogados e diplomatas da América Latina que participaram do desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos, tanto no âmbito das Nações Unidas como no das Américas. Por meio de um trabalho de décadas, a criação de instituições de proteção de direitos humanos com mandatos capazes de intervir nos assuntos internos dos Estados não reflete necessariamente as preferências políticas dos EUA.

Em segundo lugar, o SIDH se desenvolveu a partir de uma fórmula clássica de regime intergovernamental para se tornar um espaço político transnacional. O Sistema evoluiu de uma entidade diplomática administrada pelos governos, com um mandato mal definido para promover o respeito pelos direitos humanos na região, para um regime jurídico que permite que os cidadãos movam ações concretas contestando as atividades domésticas de seus próprios governos. A Corte e a Comissão são órgãos independentes investidos de mandatos para responder às reivindicações individuais e julgar se a aplicação das legislações nacionais viola compromissos internacionais.

²⁷ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

Ademais, segundo Acharya²⁸, apesar de o mundo *multiplex* não ser considerado hegemônico, isso não significa que os EUA estão em declínio; o que ocorre é que não estão mais em uma posição que os permita criar regras e dominar as instituições de governança global da forma que fizeram no imediato pós Segunda Guerra. Por coexistirem elementos da antiga ordem hegemônica e elementos de um mundo *multiplex*, os Estados Unidos continuam a ser essenciais no enfrentamento dos desafios transnacionais, mas devem acomodar suas preferências a uma variada gama de atores, incluindo potências emergentes, instituições internacionais, corporações multinacionais assim como aos novos entendimentos e temas, uma vez que tais desafios não podem ser enfrentados pelos EUA de maneira individual.

Por outro lado, são muito comuns na América Latina as percepções de que as instituições latino americanas, incluindo o SIDH, seriam uma extensão da política externa estadunidense e o argumento de que, embora os instrumentos diplomáticos dos EUA tenham mudado ao longo dos anos, a presunção hegemônica dos formuladores da sua diplomacia permaneceu essencialmente constante²⁹. Ademais, a continuidade da ideologia expansionista dos Estados Unidos, historicamente consagrada na ideia de “destino manifesto”, justificou e continua a justificar diversas políticas intervencionistas na América Latina por parte de políticos americanos. Tal crença de que a América seria de domínio estadunidense é duradoura e continua a influenciar a legitimidade e a eficácia do SIDH junto aos governos da região.

A disparidade gritante de poder entre os EUA e os países da região combinada com intervenções periódicas, segundo Hurrell³⁰, faz que os EUA e sua possibilidade de ação estejam sempre presentes nas mentes dos governos latino americanos - estaria na natureza da hegemonia que ações e reações sejam influenciadas pelas expectativas do que os Estados Unidos podem ou não fazer. Portanto, ainda que se defenda que o SIDH é independente da política externa americana, algumas características atuais do relacionamento entre o

²⁸ ACHARYA, Amitav. **From the Unipolar Moment to a Multiplex World: New World order emerges, one that requires cooperation and ability to build regional ties.** Washington, YaleGlobal Online, 3 July 2014.

²⁹ ENGSTROM, Par. **The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations.** In: **Draft.** London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

³⁰ HURRELL, Andrew. **Security in Latin America.** *International Affairs*, v.74, n.3,1998.

Sistema, os países latino americanos e os EUA continuam a moldá-lo, e estas não podem ser deixadas de lado em uma análise mais profunda.

O primeiro aspecto a ser considerado é o financeiro. A Comissão Interamericana é em grande parte financiada pelo governo americano – a média de contribuição dos EUA gira em torno de 32% do total orçamentário do órgão entre 2011 e 2014, segundo dados da própria CmIDH. Para Engstrom³¹, o fato não significa que a Comissão é totalmente vinculada aos interesses americanos; no entanto, nenhum financiamento ocorre sem algumas amarras. Isso poderia ser visto principalmente no reforço de relatorias especiais que têm como objetivo o estudo de direitos humanos específicos nos países latino americanos. O caso da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão é emblemático nesse sentido, uma vez que tem recebido em torno de 30% de todo orçamento dedicado às relatorias, enquanto as outras unidades recebem entre 6 e 10%, de acordo com dados da CmIDH. Para os analistas, tal relatoria tem sido mais crítica aos países que representam uma ameaça às políticas estadunidenses, como a Venezuela, Equador, Argentina e Bolívia³². Essa situação específica reforça ainda mais as rejeições ao SIDH e deslegitima sua independência juntos aos governos latino americanos.

Em segundo lugar, há que se considerar as características de interdependência e desigualdade que historicamente moldam as relações entre os EUA e os países da América Latina. A proximidade de alguns Estados latino americanos com os EUA, especialmente em se tratando da América Central e Caribe, combinada com disparidades dramáticas em termos de riqueza, levaram a apelos e demandas frequentes das elites latino americanas para que os EUA desempenhassem um papel mais ativo no fornecimento de bens coletivos. Isso é realimentado pela dependência comercial e financeira desses países com relação às empresas americanas. A ascensão dos EUA como potência mundial no pós-Segunda Guerra criou expectativas de que haveria uma cooperação mais estreita com a América Latina

³¹ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

³² SERBIN, Andrés; PONT, Andrei Serbin. La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo. **Pensamiento Proprio**, Buenos Aires, ano 18, n.38, p. 235-254, jul/dez 2013. Disponível em <http://www.cries.org/wpcontent/uploads/2014/01/pp38-2-vf.pdf>

baseada em aspectos e objetivos comuns regionais. No entanto, gradualmente, esta expectativa foi sobreposta por uma ordem regional liberal liderada pelo governo americano.

Nesse sentido, o relacionamento baseado na desigualdade e na interdependência foi reforçado no pós Segunda Guerra principalmente devido ao fato de a América não ser a região prioritária no que diz respeito às políticas econômicas e de segurança dos EUA. Enquanto a Europa recebeu o Plano Marshall e outros tipos de fomento financeiro, a América Latina tem tradicionalmente sido apenas contemplada com medidas de apoio muito limitadas para o desenvolvimento econômico. Esta combinação de desigualdade e interdependência gerou uma “profunda ambivalência” (tradução nossa³³) nas elites latino americanas no que diz respeito ao papel dos EUA. Ao mesmo tempo em que existem defensores da aproximação com os EUA a fim de tirar o máximo proveito desta situação “privilegiada”, existem também correntes profundas de pensamento político da América Latina que veem todas as iniciativas estadunidenses para a região como irremediavelmente imperialistas. De acordo com Engstrom³⁴, é exatamente essa combinação de interdependência e desigualdade que faz que os arranjos políticos regionais sejam tão difíceis de serem totalmente controlados pelos EUA.

Em terceiro lugar, desde os anos de 1990, os EUA têm desempenhado um papel ambíguo de liderança no desenvolvimento do SIDH. A liderança em direitos humanos, toda vez que tentada, é repleta de conflitos e de “sinais desencontrados”, tanto na região e como fora dela (tradução nossa³⁵). As alterações sistêmicas no ambiente de segurança no pós 11 de setembro, tiveram

repercussões claramente negativas para os direitos humanos - em termos das violações de direitos humanos cometidas pelos próprios Estados Unidos, mais notavelmente em Guantánamo; em termos do cinismo que a incompatibilidade entre as palavras e os atos dos EUA gerou em toda a região; em termos dos incentivos e do espaço político para que

³³ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013, p.4, original: “deep ambivalence”.

³⁴ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

³⁵ SIKKINK, Kathryn. **Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America**. Ithaca: Cornell University Press, 2004, original: “mixed signals”.

outros grupos imitassem a retórica e o comportamento de Washington (tradução nossa³⁶).

O ambiente de securitização dos direitos humanos parece cada vez mais institucionalizado. Desde o fim da Guerra Fria, surgem as chamadas intervenções humanitárias justificadas “como um direito de a sociedade internacional intervir em Estados em que ocorrerem, de alguma forma, violações dos direitos mais elementares da população com a anuência do próprio Estado”³⁷. No pós 11 de setembro, dois processos indissociáveis e simultâneos foram deflagrados,

no âmbito “interno”, a proteção da lei internacional de guerra e dos direitos humanos perde validade para os cidadãos não americanos: persiste a negação do recurso de *habeas corpus* aos detidos em Guantánamo com a tentativa de “legalização” da detenção indefinida; formam-se as comissões militares para julgar e condenar supostos “combatentes ilegais”, sem as devidas garantias do direito processual, e se reconhecem provas obtidas por meio de tortura e maus tratos³⁸.

Muitos foram os comentadores que interpretaram a retórica presidente Barack Obama de restaurar a autoridade moral dos EUA como um compromisso claro e renovado com os padrões internacionais de direitos humanos. No entanto, além de ter falhado na promessa de fechar o campo de detenção de Guantánamo, a administração Obama manteve em curso a “guerra ao terror” o que incluiu, por exemplo, o uso crescente de execuções e assassinatos extrajudiciais comandados por aviões não tripulados, os chamados *drones*. Na América Latina, a administração Obama continuou a apoiar a crescente

³⁶ ENGSTROM, Par; HURRELL, Andrew. Why the Human Rights Regime in the Americas Matters. In: SERRANO, M.; POPOVSKI, V. (Eds.) **Human Rights Regimes in the Americas**. Tokyo: United Nations University Press, 2010, p.48-9, original: “clearly negative repercussions for human rights – in terms of the human rights violations committed by the US itself, most notably in Guantanamo; in terms of the cynicism that the mismatch between US words and US deeds has engendered across the region; in terms of the incentives and political space for other groups to emulate Washington’s rhetoric and behavior”.

³⁷ NASSER, Reginaldo M. Direitos Humanos e a privatização da violência. In: NASSER, R.M. (Org.) **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010, p.41-51, p.44.

³⁸ *Idem*.

militarização em resposta à violência relacionada com o tráfico de drogas na Colômbia e no México, com diversas implicações terríveis aos direitos humanos³⁹.

A forma com que os EUA têm se posicionado com relação aos direitos humanos abre brechas para que outros países da região desrespeitem a autoridade do direito internacional e dos órgãos do SIDH. Como apontam Brant e Leite⁴⁰,

na ausência de um quadro normativo definido e na falta de uma adaptação responsável dos antigos instrumentos disponíveis ao Direito Internacional, desenha-se um grave risco de mutação do próprio direito a partir da substituição progressiva de seus mecanismos institucionalizados, ao jogo das ações unilaterais dos Estados.

Como exposto acima, a influência dos EUA ainda é bastante presente, apesar de sofrer gradual erosão. Tem havido mudanças fundamentais ao longo das últimas décadas, e os atores latino americanos de direitos humanos, tanto não-governamentais e como governamentais, têm desempenhado papel de liderança em mudanças institucionais no SIDH. É notável que, na ausência de liderança moral dos EUA na região, os defensores dos direitos humanos busquem cada vez mais a liderança de outros Estados latino americanos no tema, como ocorre com o Brasil. No entanto, como veremos a seguir, o SIDH é crescentemente contestado pelos Estados da América Latina, principalmente por Estados sul americanos, fenômeno que pode ser observado nos debates sobre processo de reforma ocorrido em 2011.

6. O PROCESSO DE REFORMA DO SIDH DE 2011

Ao analisarmos o SIDH, não se pode ignorar as discussões travadas no seio do processo de reforma ocorrido em 2011. As conversas oficiais sobre as possibilidades de modificação dos órgãos do SIDH se iniciaram na 41ª Assembleia Geral da OEA, de junho de 2011, em El Salvador, a qual decidiu empreender um “amplo processo de reflexão sobre o

³⁹ ENGSTROM, Par. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

⁴⁰ BRANT, Leonardo Nemer; LEITE, Fernanda Mara. Terrorismo internacional e os desafios para o Direito Internacional. In: NASSER, R.M. (Org.) **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010, p.65-75, p.68.

Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”, especialmente no que concerne aos assuntos a seguir: “i) principais desafios enfrentados pelo Sistema Interamericano para promover e proteger os direitos humanos no Hemisfério; ii) possíveis ações para fortalece-lo e aperfeiçoá-lo; e iii) pertinência da convocação de uma Conferência Interamericana sobre Direitos Humanos”⁴¹.

Logo após o encerramento dos trabalhos da 41ª Assembleia Geral, o Conselho Permanente da OEA decidiu criar um grupo de trabalho especial de reflexão sobre o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o fortalecimento do SIDH. Para Ventura⁴², não obstante o nome do GT, aqueles que vinham acompanhando o processo de reforma, como as organizações da sociedade civil, os acadêmicos e os membros da própria Comissão, desconfiavam que o verdadeiro propósito de tal grupo fosse o enfraquecimento do SIDH. De acordo com Amato, esse objetivo ficou claro com a definição da agenda de trabalho do GT, na qual

somente foram incluídos os temas que evidentemente representam um incômodo para os Estados e não outros que são prioritários para o fortalecimento do SIDH, como o cumprimento e a implementação das decisões, a eleição de autoridades e integrantes tanto da CmIDH como da CrIDH, ou o acesso das vítimas ao sistema, entre outros. Finalmente, a agenda incluiu os seguintes temas: a designação do Secretário Executivo da CmIDH, os desafios e objetivos de médio e longo prazo, as medidas cautelares, os assuntos de procedimento na tramitação de casos e petições individuais, as soluções amistosas, os critérios para construção do Capítulo IV do relatório anual da CmIDH, a promoção dos direitos humanos e o fortalecimento financeiro do SIDH (tradução nossa⁴³).

⁴¹ ASSEMBLEIA GERAL DA OEA, **Textos Autenticados das Declarações e Resoluções**, v.1, Washington: OEA, 2011, Res. 2675, p.238.

⁴² VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012.

⁴³ AMATO, Victoria. Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH, **Aportes DPLf**, Washington, n.16, ano 5, p.4-10, 2012. Disponível em <http://www.dplf.org/uploads/1338931610.pdf>, p.5, original: “solo se incluyeran aquellos temas que evidentemente representan una molestia para los Estados y no otros que son prioritarios para el fortalecimiento del SIDH, como el cumplimiento e implementación de las decisiones, la elección de autoridades e integrantes tanto de la CIDH como de la Corte o el acceso de las víctimas al Sistema, entre otros. Finalmente, la agenda incluyó los siguientes temas: la designación del Secretario Ejecutivo de la CIDH, los desafíos y objetivos de mediano y largo plazo, las medidas cautelares, los asuntos de procedimiento en la tramitación de casos y peticiones individuales, las soluciones amistosas, los criterios para la construcción del Capítulo IV del informe anual de la CIDH, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento financiero del SIDH”.

Após seis meses de trabalho, o grupo “deu lugar a um grande ‘exercício de catarse’ por parte dos Estados”⁴⁴, no qual diversas críticas à Comissão e às atividades da própria OEA centralizaram os debates. O Equador passou a criticar fortemente a Relatoria para a Liberdade de Expressão, a Venezuela rechaçou decisões da Corte Interamericana sobre seu processo eleitoral, ambos episódios reforçados pelas respostas duras do Brasil às determinações da CmiDH sobre as obras da Hidrelétrica de Belo Monte.

A 42ª Assembleia Geral da OEA, em junho de 2012 em Cochabamba, Bolívia, deu continuidade às críticas sobre o processo de reforma, o que culminou na sugestão, por parte de alguns governos, para a extinção do órgão. O então presidente da Bolívia, Evo Morales, disse na abertura da Assembleia que aquele seria

o melhor momento para reformar a OEA. Criticando as origens da Organização como instrumento dos Estados Unidos desde a sua fundação, Morales considera que existem apenas dois caminhos para a instituição: ‘ou ela morre a serviço do ‘Império’, ou ela renasce para servir aos povos do continente americano’. Outros países também se alinham aos pedidos para uma revisão profunda da entidade. ‘Ou a OEA promove uma reforma ou ela está condenada a desaparecer’, afirmou o ministro das Relações Exterior do Equador, Ricardo Patiño. O chanceler brasileiro Antonio Patriota também manifestou a defesa por ‘reformas que garantam a legitimidade do trabalho da CmiDH e da CriDH. (...) O presidente do Equador, Rafael Correa, convidado por Evo Morales para participar da Assembleia nesta segunda-feira, disse que irá ao evento para denunciar ‘a burocracia internacional que se considera acima dos interesses dos governos’⁴⁵.

As duras críticas ao Sistema, feitas principalmente por países integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América, trazem à tona diversos questionamentos sobre a organização do SIDH de um modo geral e sobre o funcionamento da Comissão Interamericana em particular. Tais discussões devem ser levadas em consideração nos

⁴⁴ VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012.

⁴⁵ BALDERRAMA, Danilo. Comissão de Direitos Humanos gera polêmica em Assembleia da OEA, **RFI**, 04 de junho de 2012. Disponível em <http://br.rfi.fr/americas/20120604-comissaode-direitos-humanos-gera-polemica-em-assembleia-da-oea>

debates que envolvem os posicionamentos nacionais junto ao SIDH porque permitem a observação da atual distribuição de forças políticas na região e a conclusão de que “a América Latina ocupa uma posição fortalecida nas negociações no âmbito da OEA, contrastante com as atávicas relações de domínio e hegemonia exercidas em outro momento”⁴⁶.

Proner⁴⁷ observa três alvos principais de críticas: a) as chamadas “críticas de fundo, quanto às relações de dominação e de hegemonia conectadas ao contexto histórico da OEA”; b) as críticas ao funcionamento dos órgãos do SIDH e “às incoerência entre participação e compromisso efetivo com o sistema de direitos humanos”; e c) as “críticas quanto à incapacidade da CmIDH de tratar das reais questões latino americanas, as quais não necessariamente implicam o Estado como potencial agressor dos direitos humanos”.

As chamadas críticas de fundo se relacionam com as transformações por que passam os países da região nas últimas décadas, que podem ser compreendidas a partir da premissa de que a “América Latina vive uma mudança de época, e não uma época de mudança”⁴⁸, que se reporta ao processo de superação do modelo neoliberal pelos países latino americanos e às tentativas de vencer o sistema de dominação neocolonialista e regional, do qual a OEA seria um resquício. Os órgãos do SIDH e o seu funcionamento não estariam acompanhando “as profundas e revolucionárias transformações latino-americanas”⁴⁹, principalmente quando comparados às novas instituições de integração regional, como a UNASUL e a CELAC.

Os Estados que criticam a OEA e o SIDH argumentam que estas instituições estariam em descompasso com as transformações mais recentes, uma vez que preferem privilegiar a burocracia e o tecnicismo em detrimento de temas e discussões importantes e em sintonia com as modificações políticas da região. “Pontualmente, os países da ALBA criticam a falta de uma instância presidencial forte na OEA, e como tal, o Conselho Permanente, instância

⁴⁶ PRONER, Carol. **Sistema interamericano de direitos humanos precisa ser reformado?** Agência Carta Maior, Internet, 07 jun. 2012. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Sistema-Interamericano-de-Direitos-Humanos-precisa-ser-reformado-/5/2528>

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

máxima da organização, atua à margem das transformações políticas”⁵⁰. Especificamente com relação ao SIDH, a Comissão é criticada por se manter “influenciada e dominada jurídica, institucional e culturalmente pelos países hegemônicos, situação agravada pelo fenômeno dos ‘ONGzismos’”, que se refere a “uma transferência desmedida de confiança da sociedade política à sociedade civil supostamente independente representada pelas ONGs que atuam perante o Sistema Interamericano”⁵¹.

As críticas com relação ao funcionamento dos órgãos do SIDH e à incoerência entre financiamento, participação e compromisso passa principalmente pelo aspecto orçamentário. Proner lembra que “mais de 90% dos gastos com a entidade são financiados por Estados observadores que não ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos e por entidades que não participam do Sistema Interamericano”, dentre os quais se destacam os Estados Unidos, diversos Estados europeus e organismos e fundações de cooperação internacional. “De fato, não há como negar a incoerência a respeito da independência da entidade com tal nível de dependência econômica para possibilitar seu próprio funcionamento”⁵². A proposta de reforma orçamentaria feita durante o processo de 2011 inclui o financiamento da Comissão por parte dos Estados que efetivamente subscrevem e ratificam a Convenção Interamericana.

Na esteira da incoerência orçamentária, está, evidentemente, a crise de legitimidade decisória por instituições e Estados não comprometidos com o funcionamento da própria Comissão, revelando uma “dupla moral” incompatível com o próprio espírito de um sistema de proteção internacional de direitos humanos. Estados que não ratificaram a Convenção, e que, portanto, não se comprometeram com as normas, valores e princípios do Sistema, têm o poder de decidir a respeito da institucionalidade, das normativas e até a respeito dos salários dos funcionários⁵³.

A questão da localização da sede da Comissão Interamericana, em Washington D.C., é mais um ponto de crítica por parte dos Estados latino americanos. Em primeiro lugar, um

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

dos órgãos mais importantes do Sistema está em um país que, desde a criação, não aceitou participar do Sistema regional de direitos humanos. Em segundo lugar, para ter acesso à Comissão, seja para denunciar violações de direitos, seja para se defender de acusações de violação de direitos humanos, os indivíduos, os Estados e seus representantes precisam adentrar o território estadunidense. Para Proner⁵⁴, tal situação é simbolicamente agressiva em razão do descompromisso histórico dos EUA com o SIDH e, “em alguns casos que tratam de crimes decorrentes de regimes ditatoriais, esse deslocamento até o país do Norte é especialmente ultrajante pela notória colaboração dos EUA em diversos episódios autoritários vividos no continente”.

Devido ao descompasso político e às incoerências de interesses dominantes na CmIDH, um terceiro conjunto de críticas surge e diz respeito à incapacidade do SIDH e da OEA de tratarem de temáticas fundamentais para o presente e para o futuro da região, como as novas formas de violação dos direitos humanos, as quais não decorrem do modelo tradicional que vê o Estado como potencial agressor dos direitos humanos. De acordo com Proner⁵⁵,

em um mundo globalizado economicamente e dominado pelas burocracias privadas, o inimigo aos direitos humanos passa a ser potencialmente outro. Entre as preocupações – constitutivas de direitos e garantias presentes nas novas constituições de alguns países latino-americanos – estão as questões relacionadas à autonomia energética (em permanente ameaça no jogo geoeconomia e capitalista internacional), a mercantilização excessiva e desmedida de bens essenciais para a vida humana, como os fármacos, os alimentos, os produtos químicos que condicionam a produção agrícola, todos submetidos a regras arbitrárias de propriedade intelectual e, um ponto central para os governos progressistas latino-americanos, a apropriação, por parte das burocracias privadas, do discurso de defesa incondicional da liberdade de expressão quando em verdade se está defendendo a liberdade de empresa e a liberdade de extorsão.

Observa-se que os principais desafios por que passa o SIDH nas discussões dos temas de direitos humanos são, em geral, o questionamento da narrativa inequívoca em torno dos

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

valores da democracia liberal, e, em particular, o entendimento normativo do caráter que devem ter os regimes democráticos latino americanos, discussão política central na região ao longo da última década. Há um descontentamento generalizado em toda o continente com os resultados da democracia e das reformas do liberalismo econômico. As populações têm exigido mais atenção às agendas sociais e aos modos “participativos” da democracia. Engstrom e Hurrell⁵⁶ observam que o SIDH tem tido enormes dificuldades nos seus esforços para promover e proteger os direitos humanos crescentemente ligados a um modelo econômico mais intervencionista, uma vez que há pouco consenso sobre os significados desses direitos, os seus limites e sobre as direções que as mudanças institucionais devem tomar. Tais divergências têm consequências de longo alcance para o SIDH, uma vez que aprofundam a crise de legitimidade por que passam a OEA e os próprios órgãos do Sistema.

Os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, portanto, em razão da expansão da sua burocracia e das suas competências, têm tomado decisões que envolvem, de maneira crescente, temáticas que, a princípio, seriam de competência interna dos Estados. A existência de um espaço no SIDH que pode ser acessado diretamente por indivíduos e organizações da sociedade civil para denúncia de violações de direitos humanos, como a Comissão Interamericana, e a consolidação progressiva de uma jurisprudência por parte da Corte Interamericana reforçam ainda mais a autonomia institucional de tais órgãos.

Os Estados latino americanos que buscam uma inserção internacional crescentemente ativa e independente, principalmente o Brasil e a Venezuela, têm se mostrado incomodados com esse perfil mais autônomo dos órgãos do Sistema. Ao mesmo tempo, a presença dos EUA, potência regional hegemônica, na OEA e nos mecanismos de financiamento do SIDH contamina todo o Sistema com posicionamentos antiamericanos, como pode ser visto nas discussões do processo de reforma de 2011. Politicamente, o SIDH tem perdido a legitimidade principalmente junto aos países sul americanos.

⁵⁶ ENGSTROM, Par; HURRELL, Andrew. Why the Human Rights Regime in the Americas Matters. In: SERRANO, M.; POPOVSKI, V. (Eds.) **Human Rights Regimes in the Americas**. Tokyo: United Nations University Press, 2010.

7. POSICIONAMENTO DO BRASIL JUNTO AO SIDH

Para além das estratégias diplomáticas, o SIDH experimenta uma rejeição histórica dos formuladores da política externa brasileira devido à presença dos EUA nos quadros da OEA e nas negociações dos tratados de direitos humanos. Apesar de os EUA não serem parte da CADH de 1969, não aceitarem a jurisdição da Corte e não explicitarem o papel do SIDH na sua estratégia diplomática, é inegável que a presença de uma potência hegemônica, mesmo que indireta, influencia o imaginário da diplomacia e a tomada de decisão por parte do Brasil. Ademais, a referência indiscriminada à OEA e aos órgãos do SIDH, que termina por ocultar tanto a autonomia como a especialização dos mesmos, os contamina com a imagem negativa da OEA, considerada uma “organização decadente”, constitutiva de uma “zona de influência” dos EUA⁵⁷.

A presença dos EUA implica a possibilidade de constrangimentos para a autonomia da política externa brasileira, diretriz histórica da diplomacia. A presença da maior potência do mundo ao longo de todo o século XX no centro das relações hemisféricas sugere em si mesmo um desafio para o exercício da autonomia nas instituições regionais. Qualquer seja o aspecto da análise das relações hemisféricas, há um ator suficientemente forte para colocar constrangimentos a todas as ações - os Estados Unidos.

Historicamente, as relações entre os EUA e a região latino americana foram marcadas, em maior ou menor grau, por subordinação econômica, vigilância política e repetidas intervenções. No pós Guerra Fria, a combinação de reformas neoliberais, abertura comercial e desregulamentação econômica com o fim do autoritarismo e a consolidação da democracia estimulou o otimismo e a esperança de que um novo padrão de relacionamento menos assimétrico surgiria. Hirst⁵⁸ observa que a região latino americana teve baixa

⁵⁷ VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012.

⁵⁸ HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States Relations**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

prioridade estratégica na agenda externa dos EUA neste período, e as negociações para a criação da ALCA foram a única iniciativa que mereceu atenção do governo americano.

No entanto, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o cenário se modificou. O fato de a região ser uma zona marginal dentro da política externa dos EUA não a tornou menos exposta às pressões advindas da securitização das estratégias americanas⁵⁹. O uso de políticas unilaterais preventivas por parte dos EUA na esteira da “guerra ao terror” se tornou uma fonte de preocupação para os países latino americanos, reacendendo os sentimentos antiamericanos que, na década de 1990, tinham se expressado apenas timidamente. A desconsideração de instâncias coletivas internacionais pelo governo americano reduziu o espaço para acordos e coordenação entre os EUA e a região, e reforçou o receio do início de uma nova era de intervencionismo na América Latina.

“A visão de que o *hegemon* representava uma ameaça ao invés de um fator de estabilidade para a região se tornou uma percepção compartilhada”⁶⁰ pelos países sul americanos. O sentimento antiamericano e as desconfianças se tornaram ainda mais vigentes na região depois da publicação das interpretações da administração Bush com relação aos cenários políticos da região e das premissas estratégicas do Comando do Sul para o período de 2007-2016. Estas preveem uma reconfiguração do sistema interamericano de defesa, baseada na formulação de objetivos e missões a serem tomadas de acordo com as novas parcerias com os países da região. Para Hirst⁶¹, as ações do Comando do Sul foram concebidas para além das noções clássicas de segurança, com o desejo de conter quatro ameaças essenciais: pobreza e desigualdade; corrupção; terrorismo; e crime. A percepção oficial dos EUA era a de que a segurança regional enfrentava novos problemas gerados por instabilidades políticas e sociais em países como o Haiti, a Bolívia, a Venezuela e o Equador. O surgimento de um “populismo radical”⁶² e a ascensão de governos de esquerda, principalmente na América do Sul, foram identificados como ameaças emergentes constantes desse discurso estadunidense.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem*, p.166.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem*, p.193.

Para os países latino americanos, a associação de questões de segurança pública e de crises democráticas com ameaças à segurança hemisférica inevitavelmente levaria à securitização das soluções apresentadas, o que reativou o espectro de intervencionismo para os governos da região. Novas coalizões ideológicas surgiram, e houve o estabelecimento de um *link* entre o crescimento dos governos de esquerda e a expansão do sentimento antiamericano. Houve também o risco de que a preservação da margem de manobra para as políticas da América do Sul fosse afetada pela presença militar norte americana na região, em razão das relações especiais com a Colômbia e da instalação de bases americanas em diferentes partes da região. A desaprovação ao discurso estadunidense se somou às críticas à política unilateral norte americana de combate ao terrorismo internacional e aos questionamentos acerca das crenças e soluções neoliberais. Nesse sentido, o antiamericanismo foi propagado como uma resposta defensiva à apologia do antiestatismo e se tornou ainda mais vigoroso com as declarações do governo Bush com relação aos cenários políticos da região⁶³.

É importante ressaltar que, ao mesmo tempo, a própria agenda de política externa dos países sul americanos passou por modificações e não mais se limitou à manutenção de relações com os EUA. No campo econômico, a paralisia e o posterior abandono das negociações em torno da ALCA reduziram a importância dos EUA como um possível elo entre a região e a economia global. A abertura econômica da América Latina expôs seu mercado às transformações do mercado internacional, e novas possibilidades de transações externas surgiram. A região expandiu laços comerciais e inversões produtivas tanto intra como inter-regionais. O fim da ALCA levou ao reforço de entendimentos comerciais sub-regionais fragmentados, como a Comunidade Andina, o Mercosul e a Sistema Integração Centro-Americana. Ao mesmo tempo, houve o aprofundamento dos laços com mercados mais dinâmicos como a China. Nesse contexto, foram estabelecidos entendimentos mais abrangentes com a União Europeia e surgiram novas oportunidades na região para países como o Canadá. Além da alta performance da América Latina no mercado de *commodities*, houve a projeção de alguns países no mercado energético e no mercado de biocombustíveis, como o Brasil e a Venezuela.

⁶³ *Idem.*

O Brasil, de acordo com o seu paradigma de política externa, se relaciona pragmaticamente com os EUA e com as iniciativas encampadas por eles. Por um lado, o medo do intervencionismo persiste na diplomacia e nos meios políticos brasileiros. Tal ameaça hoje não se limita à utilização de mecanismos militares e de força; o entendimento atual é de que as intervenções nos assuntos domésticos podem ter diversas facetas como a cultura, a economia, os valores, as instituições internacionais etc. Nesse sentido, a OEA e os órgãos do SIDH são impactados por este sentimento antiamericano. O desconhecimento generalizado sobre o SIDH e a sua ligação institucional com a OEA facilitariam o apoio popular a reações do governo brasileiro, principalmente se estas estivessem baseadas em discursos nacionalistas e antiamericanos.

No caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ficou evidente nas discussões em torno do não cumprimento da determinação da CmIDH a disputa sobre modelos de desenvolvimento para os países da região. De um lado, o governo americano exercia a histórica pressão nos países em desenvolvimento para a manutenção de um modelo econômico liberal, baseado na abertura de seus mercados para os produtos americanos e na desregulamentação financeira para capitais estadunidenses. Tal modelo implica na manutenção da dependência energética e na utilização de matrizes energéticas que não possibilitem a autonomia produtiva dos países. De outro lado, o governo brasileiro desde o governo Lula defende um modelo de desenvolvimento de bases autônomas, no qual o Estado tem lugar de destaque, com incentivo a políticas de sustentação da demanda agregada e de aumento da renda das populações vulneráveis, conjugadas com uma política macroeconômica expansionista⁶⁴.

A construção da Usina fazia parte do pacote de obras do PAC, iniciativa do Governo Federal para a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país. A partir do seu lançamento, ficou explícita a escolha do modelo de desenvolvimento de base *keynesiana*, baseado no aumento da oferta de empregos, na geração de renda por meio da elevação dos investimentos públicos e privados em obras consideradas fundamentais e na continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo

⁶⁴ ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. Desdobramentos da crise financeira internacional. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 315-335, junho 2011.

assim a economia ativa e aliviando os efeitos da crise de 2008 sobre a população e as empresas nacionais. A usina de Belo Monte seria uma das principais obras do eixo energético do PAC. Para Ventura e Cetra é evidente que “em abril de 2011, a CmIDH passou a ser percebida como “um obstáculo ao crescimento” do Brasil, com tendência a ser ‘removido’”⁶⁵. Nesse sentido, o Brasil, ao justificar a rejeição à determinação da Comissão, o fez afirmando a autonomia das instâncias domésticas quanto à escolha do modelo de desenvolvimento, das estratégias energéticas e das prioridades econômicas.

O Brasil, no entanto, mesmo sendo reativo às determinações do SIDH, não se desvincula da OEA porque ainda interessa à diplomacia brasileira a manutenção daquele foro como local de discussão de alguns temas regionais, inclusive o da própria relação política com os EUA. A OEA é, para o Itamaraty, um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, ainda que não seja o principal canal de contato com o governo americano.

Mais uma vez, o Estado brasileiro, movendo-se entre o *hobbesianismo* e o *grocianismo*, tende a se colocar como defensor da sua soberania em detrimento de decisões que pareçam ser fruto de órgãos instrumentalizados pelo *hegemon*, mas sem que o foro, de certa forma ligado à OEA, prejudique os contatos ali desenvolvidos. Assim, sempre que conveniente, não apenas o Brasil, mas outros países da região, criticam o SIDH e colocam em xeque suas instituições e suas normas. As críticas de diversos países à OEA e à presença dos EUA neste foro, muitas vezes por associação, impactam os órgãos do SIDH. A falta de clareza sobre a estrutura do SIDH e sobre quais os limites de seu relacionamento com a OEA reforçam ainda mais a vinculação entre a insatisfação dos Estados com relação aos órgãos do Sistema. Tal posicionamento se aplica aos políticos brasileiros que de maneira imprecisa ligam a Corte e a CmIDH à OEA.

8. CONCLUSÕES

⁶⁵ Ventura, Deisy; CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte In: SILVA FILHO, J. C. M. da; TORELLY, M. (Orgs.), **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.343-402, p. 37.

A análise ampla do cumprimento pelo Brasil das decisões advindas do SIDH demonstra que o país, de um modo geral, cumpre as decisões advindas da CIDH e respeita as recomendações proferidas pela CmIDH. Ou seja, seguindo os padrões históricos de atuação do país junto às instituições internacionais e ao direito internacional, o Brasil coopera com o Sistema e cria mecanismos para implementar as suas determinações. Nos casos escolhidos, entretanto, por mais contraditório que possa parecer, o descumprimento das determinações do Sistema não decorre de uma ruptura com o padrão de atuação que o Brasil vinha adotando até então. Mesmo nesses casos, aparentemente desviantes, o governo continuou fiel ao seu paradigma diplomático e aos elementos *grocianos* e *hobbesianos* de atuação externa: a diplomacia brasileira usa princípios e conceitos jurídicos – como a soberania, o princípio da não ingerência e o direito ao desenvolvimento – para justificar a recusa no cumprimento das decisões do Sistema.

A existência de elementos realistas no paradigma diplomático faz que o país se utilize do direito internacional de, pelo menos, duas maneiras: na primeira delas, a diplomacia usa o direito internacional como legitimador de suas demandas no cenário multilateral; na segunda, o direito internacional é legitimador de um discurso de rejeição às possíveis intervenções dos países mais fortes nos seus negócios brasileiros. Em uma região como a América Latina, que é, ao mesmo tempo, área de atuação hegemônica histórica dos EUA e área na qual o Brasil tenta se afirmar como líder, o uso pragmático e realista do direito internacional se mostra ainda mais estratégico para o governo brasileiro. Se por um lado diplomacia não desautoriza por completo nem o SIDH nem as suas instituições, e assim se mantém coerente com seus princípios históricos de respeito ao multilateralismo institucional, por outro, rejeita pontualmente a regulação de alguns assuntos domésticos, aqueles em que não há consenso interno - devido à politização da política externa brasileira -, aqueles que questionam escolhas políticas essenciais – como o modelo de desenvolvimento -, e aqueles são fruto de atuações diretas do Governo Federal.

Como em qualquer pesquisa que envolva o contexto latino americano, deve-se sempre atentar para a presença dos EUA no hemisfério e na OEA como um limitador do espaço de autonomia do Brasil no SIDH, apesar de constituírem sistemas normativos distintos. A presença de um *hegemon* como os EUA na região, detentor de capacidades e

poderes econômicos e militares muito superiores ao restante dos países, influencia fortemente todas as tomadas de decisão dos Estados latino americanos.

Em referência às relações entre o Brasil e os EUA no que concerne ao contexto interamericano, por um lado, o governo brasileiro busca o fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a fortalecer a autonomia brasileira frente aos Estados Unidos em temáticas como direitos humanos e democracia. Por outro lado, o Brasil almeja a manutenção da OEA como um foro de discussão de alguns temas, inclusive o da relação política com os Estados Unidos. A OEA é um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, mas está longe de ser o único ou mesmo o principal.

Adicionalmente, nota-se, por meio da análise dos casos, que o Brasil não milita de forma contrária às instituições internacionais e à regulação dos direitos humanos por órgãos internacionais, uma vez que o Estado brasileiro é considerado uma liderança emergente na criação de normas regionais e de órgãos sobre o tema. Uma atitude que aparentemente demonstra a rejeição do Brasil com relação ao SIDH e o esvaziamento das normas interamericanas serve de reforço para o discurso diplomático brasileiro de defesa dos direitos humanos. As posições moderadas do Brasil no Processo de Reforma de 2011, quando comparadas com as de seus vizinhos, corroboram que a diplomacia brasileira não pretende destruir por completo o Sistema. No entanto, por razões pragmáticas, a diplomacia evita a exacerbação da independência decisória dos órgãos em nome do princípio da soberania e da independência decisória.

Nesse sentido, após a análise dos casos escolhidos, conclui-se que o Brasil agiu de maneira coerente com seus princípios e seu paradigma de política externa tanto no caso Gomes Lund perante a Corte como no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte perante a Comissão. Embora os casos tenham aparência de serem desviantes do padrão geral do relacionamento do Brasil com o SIDH, os mesmos acabam por reforçar a continuidade da política externa brasileira e por confirmar a forma e as estratégias de inserção do Brasil no hemisfério. Os elementos apontados no presente *paper* não esgotam as explicações teóricas disponíveis para a política externa brasileira no contexto do SIDH, mas indicam tendências de relacionamento na medida em que o Sistema tem se fortalecido progressivamente, as instituições regionais têm se adensado, e o Brasil, apesar de algumas pequenas modificações

nas suas ações externas, se mantem transitando dentro do paradigma do institucionalismo pragmático.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. **From the Unipolar Moment to a Multiplex World**: New World order emerges, one that requires cooperation and ability to build regional ties. Washington, YaleGlobal Online, 3 July 2014.
- AMATO, Victoria. Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH, **Aportes DPLf**, Washington, n.16, ano 5, p.4-10, 2012. Disponível em <http://www.dplf.org/uploads/1338931610.pdf>
- AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. In: **Política Externa**, v. 18, n. 2, 2009. São Paulo: Paz e Terra.
- ASSEMBLEIA GERAL DA OEA, **Textos Autenticados das Declarações e Resoluções**, v.1, Washington: OEA, 2011.
- ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. Desdobramentos da crise financeira internacional. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 315-335, junho 2011.
- BALDERRAMA, Danilo. Comissão de Direitos Humanos gera polêmica em Assembleia da OEA, **RFI**, 04 de junho de 2012. Disponível em <http://br.rfi.fr/americas/20120604-comissaode-direitos-humanos-gera-polemica-em-assembleia-da-oea>
- BERNARDES, Marcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais. In: **Revista SUR**, São Paulo, v.8, n. 15, p.135-156, 2011.
- BRANT, Leonardo Nemer; LEITE, Fernanda Mara. Terrorismo internacional e os desafios para o Direito Internacional. In: NASSER, R.M. (Org.) **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010, p.65-75.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**, vol. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- COUTO, Estêvão Ferreira. Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa Brasileira na OEA. In: **Cena Internacional**, ano 8, n.1, jun 2006, p. 82-100.
- ENGSTROM, Par. Brasil: los derechos humanos en la política exterior de una potencia emergente. In: COVARRUBIAS, A; SALTALAMACCHIA, N. (Eds.), **Los derechos humanos y la política exterior de los países de América Latina**. México D.F.: ITAM & Editorial Porrúa, 2011.
- _____. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: **Draft**. London: UCL, Institute of the Americas, out 2013.

- _____ ; HURRELL, Andrew. Why the Human Rights Regime in the Americas Matters. In: SERRANO, M.;POPOVSKI, V. (Eds.) **Human Rights Regimes in the Americas**. Tokyo: United Nations University Press, 2010.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States Relations**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, v.74, n.3,1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 265-303, jul/dez 2000.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- NASSER, Reginaldo M. Direitos Humanos e a privatização da violência. In: NASSER, R.M. (Org.) **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010, p.41-51
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p.305-335, jul/dez 2000.
- PRONER, Carol. **Sistema interamericano de direitos humanos precisa ser reformado?** Agência Carta Maior, Internet, 07 jun. 2012. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Sistema-Interamericano-de-Direitos-Humanos-precisa-ser-reformado-/5/2528>
- RUGGIE, John. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: **International Organization**, v.46, n.6, p.561-74, 1992.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. In: **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano I, n.1, jan/jun 2010, p. 45-52.
- SERBIN, Andrés; PONT, Andrei Serbin. La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo. **Pensamiento Proprio**, Buenos Aires, ano 18, n.38, p. 235-254, jul/dez 2013. Disponível em <http://www.cries.org/wpcontent/uploads/2014/01/pp38-2-vf.pdf>
- SIKKINK, Kathryn. **Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 466.343/SP**, Relator Ministro Cezar Peluzo, 22/11/2006, DJe 05/06/2009.
- VENTURA, Deisy. Depois de Belo Monte, Brasil mudou sua postura com a OEA. Entrevista concedida a Raquel Duarte. In: **Jornal Sul 21**, Porto Alegre, 2012.
- _____ ; CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte In: SILVA FILHO, J. C. M. da; TORELLY, M. (Orgs.),

Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.343-402.