

O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015)

Brazilian human rights activism on the Inter-American Commission on Human Rights reports (1970-2015)

Marrielle Maia

Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: marriellemaf@gmail.com.

Rodrigo Assis Lima

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. E-mail: rodrigoassislima@gmail.com.

Recebido e aceito em maio de 2017.

Resumo

A formação de redes transnacionais de *advocacy* tem sido uma estratégia crescentemente utilizada por petionários da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para denunciar violações de direitos humanos ocorridas em territórios nacionais e demandar respostas efetivas dos países. Estudos recentes afirmam que as organizações internacionais desempenham papel preponderante dentro das redes transnacionais de *advocacy*. O objetivo central deste trabalho é identificar o perfil dos denunciante nos casos brasileiros de violação enviados à Comissão de 1970 (ano do primeiro relatório) até 2015. A partir de dados coletados nos relatórios divulgados pela Comissão, postulamos que ao contrário do que a literatura sugere, o ativismo de direitos humanos brasileiro em torno da Comissão é qualitativamente diverso e composto por organizações não-governamentais domésticas, movimentos sociais, indivíduos e outros tipos de organização que atuam autonomamente.

Palavras-chave: Brasil; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Redes Transnacionais de *Advocacy*.

Abstract

The formation of transnational advocacy networks has been a strategy increasingly used by petitioners of the Inter-American Commission on Human Rights to report human rights violations that occur in national territories and to demand effective responses of their countries. Recent studies claim that international organizations play a leading role within transnational advocacy networks. The main objective of this study is to identify the profile of the petitioners in Brazilian violations cases sent to the Commission between 1970 (year of the first report) and 2015. Based on data collected in the reports released by the Commission, we argue that contrary to what the literature suggests, Brazilian human rights activism on the Commission is qualitatively diverse and composed of domestic non-governmental organizations, social movements, individuals and other types of organizations that act autonomously.

Keywords: Brazil; Inter-American Commission on Human Rights; Transnational Advocacy Networks.

Introdução

Nas Américas, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) foi criado a partir da previsão de mecanismos de garantia desses direitos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948. O primeiro órgão estabelecido com o propósito de promover e proteger os direitos humanos foi a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Ela foi criada como mecanismo autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio da Resolução VIII de 1959. Em 1969, os Estados Membros da OEA avançaram no fortalecimento da normativa regional sobre o tema com a Convenção Americana de Direitos Humanos que em seu texto previu a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

O SIDH tem atuado na supervisão da incorporação dos direitos humanos nos Estados da região. A Comissão atua principalmente por meio do sistema de relatorias¹ e do sistema de petições. Este último é acionado por meio de denúncias de indivíduos e organizações que buscam reparação e exposição de violações que são ignoradas pelos Estados.

Esse mecanismo, assim como os outros regimes regionais², possui uma característica particular que o diferencia do regime global de direitos humanos: a permeabilidade à atuação direta da sociedade civil nas denúncias. Essa peculiaridade é tema de ampla discussão tanto no âmbito do Direito Internacional Público, no que se refere aos indivíduos e organizações não-governamentais (ONGs) enquanto atores relevantes no direito internacional, como nos debates das Relações Internacionais que discutem o papel dos mesmos como agentes no sistema internacional (TORELLY, 2015; CASTANHEIRA, 2015; PORTMANN, 2010; NIJMAN, 2009; GREEN, 2008;

¹ O sistema de relatorias temáticas produz estudos e ações voltadas para minorias e grupos vulneráveis, além de uma relatoria sobre direitos econômicos, sociais e culturais e uma sobre liberdade de expressão. A CIDH também realiza visitas *in loco* para verificar a situação dos direitos humanos nos países da OEA. Por outro lado, a Corte IDH é um órgão judicial, responsável pelo julgamento de casos apresentados pela CIDH. Apenas os países que aceitaram sua competência podem ser julgados. O Brasil está submetido à sua jurisdição e foi condenado em 5 casos. Atualmente, outros 4 casos brasileiros encontram-se em tramitação na Corte.

² Atualmente são três os regimes regionais de direitos humanos, o Sistema Europeu de Direitos Humanos, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Sistema Africano de Direitos Humanos.

KOSKENNIEMI e LEINO, 2002; SLAUGHTER, TULUMELLO e WOOD, 1998; ST. KOROWICZ, 1956).

Estudos recentes sobre o tema defendem que o ativismo de direitos humanos no SIDH possui um caráter transnacional, fruto da crescente atuação das redes transnacionais de *advocacy*, geralmente especializadas no litígio estratégico (CAVALLARO, 2002; SANTOS, 2007; ABRAMOVICH, 2009; CARDOSO, 2011; BERNARDES, 2011; PIOVESAN, 2013). Keck e Sikkink (1999, p. 91, tradução nossa) definem redes transnacionais de *advocacy* como “formas de organização caracterizadas por comunicação e trocas voluntárias, horizontais e recíprocas”. Ao destacar a atuação dessas redes, alguns trabalhos enfatizam o papel preponderante das ONGs internacionais, sendo elas as responsáveis pelo fornecimento de recursos e expertise para que organizações domésticas executem suas agendas (KECK e SIKKINK, 1999; WIEST e SMITH, 2006; BUKOVSKÁ, 2008; KIEL, 2011).

Não obstante o reconhecimento do papel das ONGs internacionais no acionamento e fortalecimento do Sistema, merece atenção o fato de, nos relatórios publicados pela CIDH sobre as denúncias contra o Brasil entre os anos de 1970 (ano do primeiro relatório emitido) e 2015, predominarem atores domésticos como petionários.

Nesse contexto a pesquisa aqui descrita buscou traçar o perfil dos denunciantes nos casos acolhidos pelo órgão regional de direitos humanos como forma de dialogar com os estudos que buscam compreender as redes transnacionais de *advocacy* nos casos brasileiros na CIDH.

O trabalho está dividido em quatro seções. A primeira traz a metodologia utilizada para o levantamento dos dados empíricos e da literatura que compõem o estudo. A segunda descreve os resultados da pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia sobre o Brasil como acusado na CIDH. A terceira traz a caracterização do perfil dos denunciantes e a mobilização de direitos humanos nas petições, a partir de um diálogo com as contribuições teóricas da bibliografia selecionada. Por fim, a última seção traz considerações sobre a atuação dos ativistas que se valem das

oportunidades proporcionadas pela abertura institucional da CIDH com vistas a promover seus valores e interesses na ressignificação dos direitos humanos.

Metodologia

Para este estudo foi utilizada uma base de dados que reúne informações sobre os casos sul-americanos recebidos pelo sistema de petições da CIDH, produzida no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (NUPEDH-UFU)³. Ela reúne informações sobre 119 casos apresentados contra o Brasil com relatórios de admissibilidade, mérito, não admissibilidade ou arquivamento publicadas entre os anos de 1970 e 2015. Foram buscadas também informações sobre as petições em análise pelo órgão, entretanto até o ano de 2006 a Comissão não disponibilizava informações precisas sobre o número de petições recebidas.

Somente em 2015 a CIDH registrou que recebeu 99 petições contra o Brasil (CIDH, *online*). É verdade que para traçar o perfil do ativismo e como as redes tem se formado em torno de reclamações contra o Brasil, seria de fundamental importância o acesso a esses processos.

De toda forma, a identificação daqueles demandantes que obtiveram sucesso ao terem sua reclamação reconhecida pelo Sistema é reveladora quando se adota uma abordagem que combina a análise da ação coletiva e a mobilização do direito no âmbito da CIDH, uma vez que o órgão é permeável e estimula a participação da sociedade civil em um processo que reconhece os direitos humanos como um construto normativo e processo político. Consideramos, portanto, a mobilização do direito como uma forma de

³ A base foi inspirada na pesquisa empírica realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) sobre os casos de violação de direitos humanos contra os Estados Unidos na CIDH, cujos resultados foram publicados por Maciel *et al* (2013). A pesquisa é coordenada pelas professoras Dra. Marrielle Maia e Dra. Isabela G. Garbin Ramanzini no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do IEUFU em parceria com o INCT-INEU e CEIPOC/UNICAMP, com financiamento da FAPEMIG e do CNPq. Participam da construção da base de dados os pesquisadores Lara Guimarães Rocha, Thais Maria Delarrisse e Rodrigo Assis Lima. Agradecemos ainda os pesquisadores do NUPEDH que atuaram no levantamento e tabulação dos relatórios brasileiros no início da pesquisa: João Carlos Neves e Tríssia Francalanci.

ressignificação da normativa jurídica promovida por meio da ação dos litigantes que buscam o mecanismo como estratégia para a promoção de seus interesses e valores.

Procedeu-se também uma revisão da bibliografia sobre o tema, a partir de um levantamento realizado nas bibliotecas da Universidade Federal de Uberlândia e da Universidade de Brasília, em três bases de dados *online*: JSTOR, Periódicos Capes e Pro Quest. O levantamento teve como objetivo permitir a discussão dos dados colhidos a partir de um diálogo com os trabalhos recentes que tem como objeto o ativismo no Sistema Interamericano na busca pela proteção dos direitos humanos no Brasil.

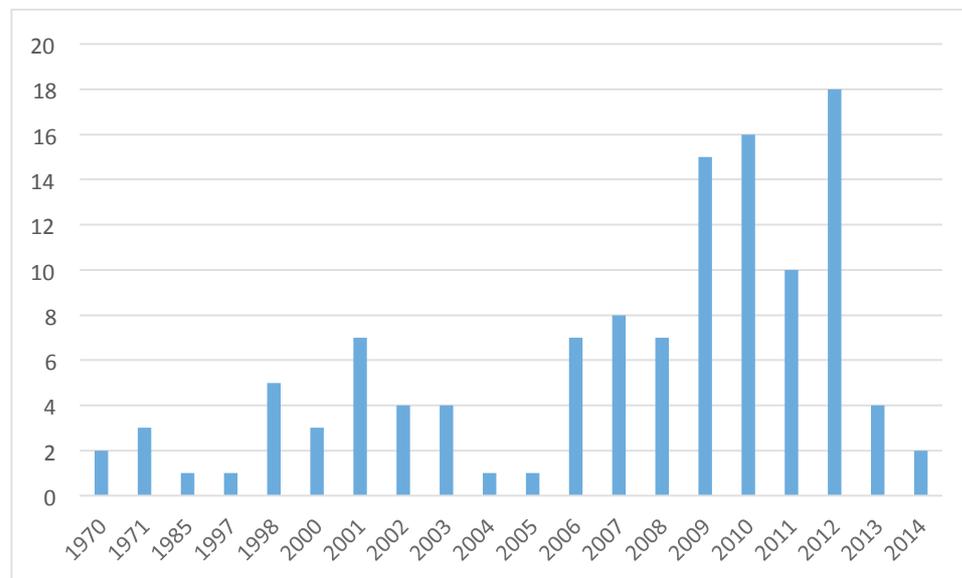
Os descritores utilizados na busca foram, em português e inglês: “Brasil”, “Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, “Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, “*Advocacy*” e “Ativismo Transnacional”. Foram encontrados 45 artigos publicados em periódicos com corpo de revisores e 9 dissertações e teses. A busca levou em consideração trabalhos publicados entre os anos de 1990 a 2015. Deste número, foram excluídos aqueles que aparecem em duplicidade e aqueles cujo o assunto descrito não é pertinente ao objeto de estudo. A seleção final é composta por 14 artigos e 1 tese de doutoramento. O referencial bibliográfico foi complementado com outras fontes de obras clássicas sobre o tema e alguns outros trabalhos que não possuem enfoque no Brasil, mas que trazem importantes reflexões sobre o ativismo de direitos humanos na região. A discussão é apresentada juntamente com os resultados obtidos nas bases de dados para permitir a análise qualitativa dos dados empíricos.

O Brasil como acusado no sistema de petições da CIDH

Conforme já apresentado, este estudo partiu da análise de uma base de dados que agrega informações dos casos sul-americanos de violação de direitos humanos recebidos pelo sistema de petições da Comissão Interamericana. As categorias e variáveis de análise foram organizadas de forma a permitir identificar o perfil dos casos contra o Brasil por meio da análise de 141

documentos coletados no sítio oficial da CIDH que configuram 119 casos peticionados entre os anos de 1970 (ano da primeira denúncia acolhida contra o Brasil) até o ano de 2015.

Gráfico 1. Data da emissão dos relatórios

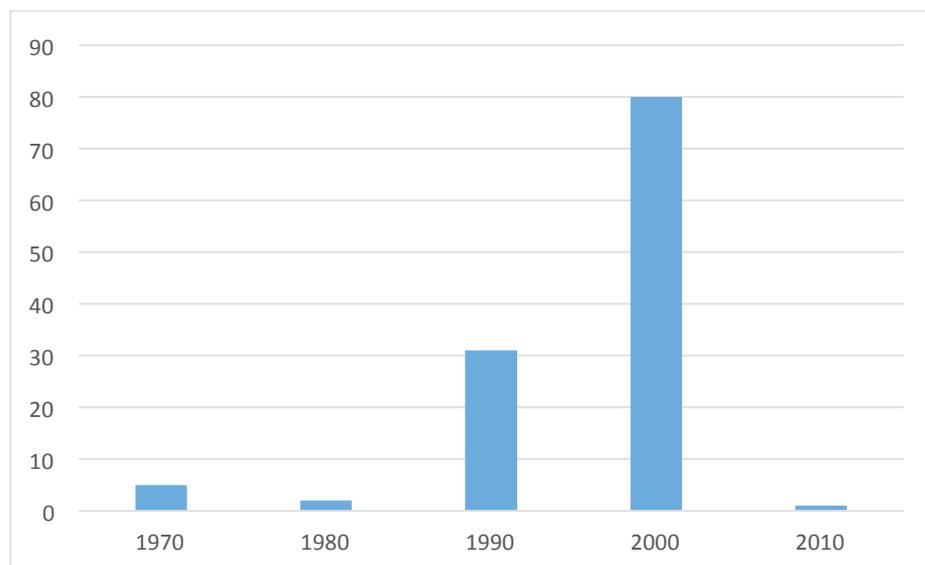


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Maia e Ramanzini. Banco de Dados sobre os Casos de Violação de Direitos Humanos contra Estados Sul-americanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uberlândia: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos, IE-UFU, 2016.

Foram analisados 87 relatórios de admissibilidade, 22 relatórios de mérito, 13 relatórios de não admissibilidade e 19 relatórios de arquivamento. Em 8 casos foram solicitadas medidas cautelares de proteção e em 2 casos a Comissão Interamericana logrou solução amistosa.⁴ Observa-se um aumento substantivo de denúncias acolhidas e relatadas contra o Estado Brasileiro a partir da década de 1990.

⁴ Segundo os dados disponibilizados, de 2006 a 2015 a Comissão recebeu 812 petições contra o Brasil. No período, 54 foram admitidas das quais 5 receberam análise de mérito e 5 foram encaminhadas para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, 28 foram arquivadas e 11 não foram admitidas. O banco de dados organizado no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH/IEUFU) reúne 24 relatórios do período descrito que foram disponibilizados para consulta no sítio da organização e todos os citados com relatório de mérito.

Gráfico 2. Data de emissão de relatórios sobre acolhimento dos casos por década



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Maia e Ramanzini. Banco de Dados sobre os Casos de Violação de Direitos Humanos contra Estados Sul-americanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uberlândia: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos, IE-UFU, 2016.

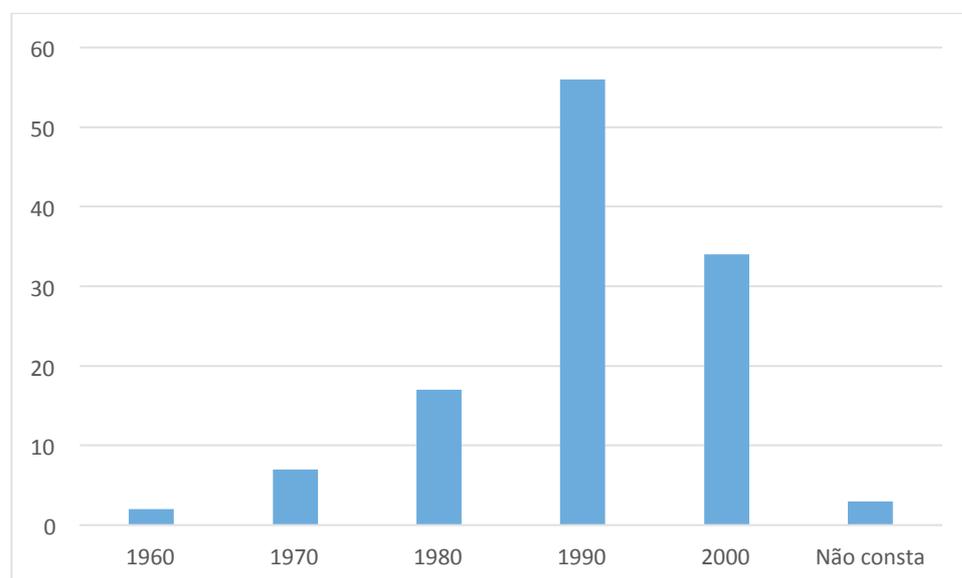
Esse aumento do acolhimento de demandas, segundo Abramovich (2009), é atribuído a uma maior atuação do ativismo transnacional. No entanto, isso também pode ser explicado por uma política da própria CIDH de reforçar a atuação no sistema de petições a partir da década de 1990.

De acordo com Haddad (2013) no período da ditadura militar a produção de relatórios sobre países (*country reports*) foi privilegiada como mecanismo para a mobilização da vergonha ao assinalar o quadro geral das violações de direitos humanos nos países da região. O foco na produção destes relatórios foi uma estratégia importante na documentação e exposição das violações cometidas pelos governos militares e contou com o apoio de ONGs de direitos humanos, que eram as principais provedoras de informações acerca dos abusos que aconteciam nos Estados.

A atuação no sistema de petições individuais só foi reforçada após o final da Guerra Fria, quando a Comissão também decidiu criar as relatorias temáticas, com intuito de focalizar suas ações em áreas específicas dos direitos humanos (HADDAD, 2013).

Bernardi (*mimeo*), de forma complementar a essa análise, enfatiza que a pouca relevância do sistema de petições nos primeiros anos de atuação da CIDH que coincidiram com o período da ditadura militar brasileira, deve-se ao fato de que, o mecanismo ainda em fase de consolidação, não possuía capacidade ou ferramentas para confrontar o Brasil.⁵ Evidência disso, segundo o autor, é a reiterada omissão de informações sobre casos avaliados contra o Brasil nos relatórios anuais, bem como a falha em divulgar o número verdadeiro de denúncias de violações de direitos humanos que tinha o país como alvo.

Gráfico 3. Denúncias por data da ocorrência da violação



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Maia e Ramanzini. Banco de Dados sobre os Casos de Violação de Direitos Humanos contra Estados Sul-americanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uberlândia: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos, IE-UFU, 2016.

Com efeito, a democratização ensejou a reconstrução do marco normativo de direitos humanos no Brasil mediante a Constituição de 1988 e a ratificação de tratados internacionais o que impulsionou a incorporação da pauta de direitos humanos nas agendas institucionais do país. Esse fenômeno permitiu também o estabelecimento de canais alternativos para o ativismo de

⁵ Isso em razão não apenas do peso político do país, mas também em razão da ausência de suporte da rede transnacional latino americana de direitos humanos que, à época, estava em conformação.

direitos humanos, o que naturalmente poderia ter como consequência a diminuição da busca por mecanismos internacionais como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, até pelos altos custos envolvidos no processo. No entanto, observa-se não apenas o aumento do número de petições, como também o de casos analisados pela CIDH (PIOVESAN, 2005).

Os temas centrais das denúncias observados nos relatórios são de execução sumária (30 casos); tortura e/ou tratamento desumano e degradante (26 casos); violação do devido processo legal (23 casos), detenção arbitrária (8 casos), omissão de serviços administrativos pelo governo (5 casos), desaparecimento forçado (5 casos), violação ao direito à saúde (3 casos), casos, violação do direito à propriedade privada (3 casos), discriminação (2 casos), violação dos direitos ambientais (1 caso), detenção arbitrária (1 caso), violência doméstica (1 caso), outros (6 casos).

Quadro 1. Temas das denúncias acolhidas por década

Tema da denúncia	1970	1980	1990	2000	2010	Total
Execução			12	17	1	30
Tortura e/ou tratamento desumano e degradante		1	10	15		26
Violação do devido processo legal			5	18		23
Detenção arbitrária e outros	4		2	2		8
Desaparecimento forçado e outros			1	4		5
Omissão dos serviços administrativos pelo governo				5		5
Aplicação retroativa das leis				3		3
Violação dos direitos e garantias judiciais				3		3
Violação da propriedade privada				3		3
Violação do direito à saúde				3		3
Discriminação			1	1		2

Violação dos direitos ambientais				1		1
Outros	1	1		5		7
Total Geral	5	2	31	80	1	119

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Maia e Ramanzini. Banco de Dados sobre os Casos de Violação de Direitos Humanos contra Estados Sul-americanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uberlândia: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos, IE-UFG, 2016.

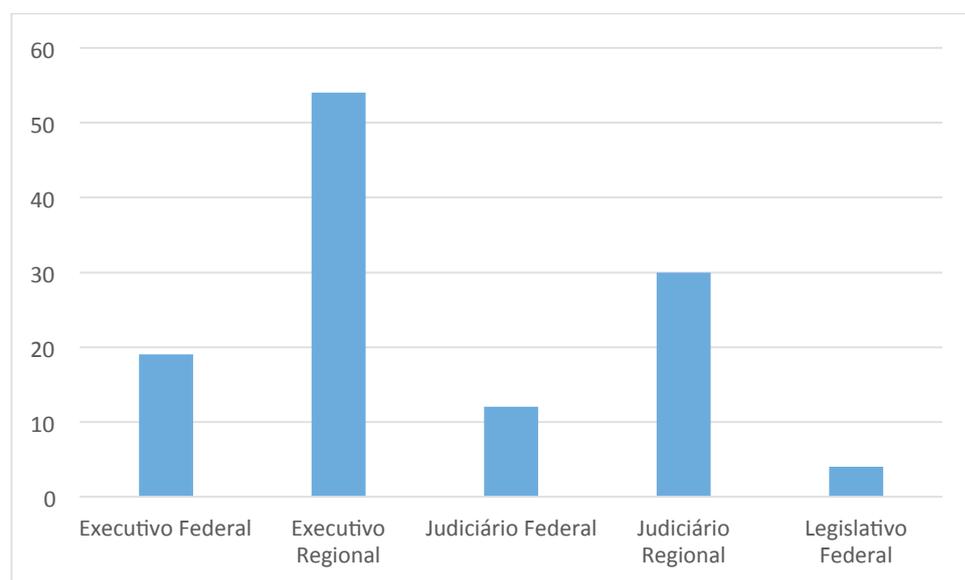
Destes casos, 57 relatórios referem-se a mais de uma suposta vítima (dos quais alguns tratam especificamente dos seguintes grupos: 8 casos de crianças, 6 casos de detentos, 6 casos de indígenas, 4 casos de funcionários públicos, 2 casos de funcionários privados, 2 casos de afrodescendentes, 2 casos de mulheres e 1 caso de imigrante) e 62 relatórios analisam a violações individuais (dos casos nos quais é possível identificar grupos vulneráveis temos: 10 casos com vítimas mulheres, 9 casos de crianças, 5 de trabalhadores rurais e 1 de indígena). Em 12 casos é identificada vinculação política como motivação da violação de direitos.

Predomina casos de violação dos direitos civis e políticos, mas destaca-se o acolhimento de casos com vistas também a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, além do direito ao meio ambiente e desenvolvimento que acompanha o próprio movimento político internacional de conceber os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Cavallaro e Brewer (2008) confirmam que nas duas últimas décadas houve um aumento na busca pela promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais no SIDH. Entretanto, para os autores, não é possível supor que uma maior justiciabilidade desses direitos conduzirá necessariamente a uma maior justiça social nos Estados. Pelo contrário, para obterem melhores resultados, os ativistas devem utilizar uma estratégia de mobilização de direitos mais abrangente, em que elementos dos direitos econômicos, sociais e culturais sejam englobados na denúncia de violação de direitos civis e políticos.

De forma genérica, o Estado brasileiro é indicado nas petições como o responsável pelas violações de direitos. É preciso observar, porém, que apesar da responsabilidade internacional em caso de violações de direitos humanos

recair sobre a União, no âmbito interno são os outros poderes que possuem mecanismos de investigação e punição (PIOVESAN, 2013). As informações disponibilizadas nos relatórios estudados permitiram identificar que as instâncias governamentais que originaram as violações foram: executivo municipal ou do estado federado (54 casos); judiciário municipal ou do estado federado (30 casos), executivo federal (19 casos), judiciário federal (12 casos) e legislativo federal (4 casos). Estes resultados podem ser observados no gráfico 4.

Gráfico 4. Instâncias governamentais que originaram as violações



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Maia e Ramanzini. Banco de Dados sobre os Casos de Violação de Direitos Humanos contra Estados Sul-americanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Uberlândia: Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos, IE-UFU, 2016.

Sobre os denunciadores, identificamos que em 29 casos, os petionários são indivíduos (vítimas, familiares, advogados e ainda pessoas sem um vínculo organizacional definido), em 77 dos casos os denunciadores são algum tipo de organização, em 5 casos aparecem a combinação de civis e organizações e em 8 casos não constam os nomes dos denunciadores.

Com vistas a melhor compreender as informações sobre o ativismo em torno de casos brasileiros de violação de direitos humanos na CIDH, foi desenvolvida uma base de dados complementar que contém os seguintes elementos referentes aos denunciadores: tipo de petionário (indivíduos ou

categorias de organizações), nacionalidade, fonte de financiamento, década de fundação das organizações, assim como o repertório da ação política.

O perfil dos denunciantes nos casos brasileiros acolhidos pela CIDH

Foram identificados 172 peticionários diferentes nos casos contra o Brasil acolhidos e analisados pela CIDH. As categorias elaboradas para definição do tipo de peticionário foram: ONG Internacional de Direitos Humanos (organização privada e sem finalidade lucrativa que advoga em prol dos direitos humanos em diversas partes do mundo e possui escritórios em mais de um país); ONG doméstica de Direitos Humanos (organização privada e sem finalidade lucrativa que possui escritório e atua preferencialmente em casos de violação em seu país de origem); Entidade de Classe (órgão representativo de seus associados); Organização Religiosa (igrejas ou organizações vinculadas); Órgão Público (setores vinculados à administração pública); Movimento Social (ação coletiva organizada que advoga por mudanças sociais) e Universidade/Centro de Estudo (instituições de ensino superior e centros de produção e difusão do conhecimento). A distribuição pode ser vista no quadro 2:

Quadro 2. Tipos de Peticionários – casos do Brasil na CIDH

Tipo de Peticionários	Nº	Casos/Atuação
ONG Internacional de Direitos Humanos	9	39
ONG Doméstica de Direitos Humanos	27	38
Entidade de Classe	43	12
Organização religiosa	11	10
Órgão Público	10	11
Movimento social	7	15
Universidade/Centro de estudo	2	4
Indivíduo (advogado)	10	31
Indivíduo (representante sem vínculo)	13	

organizacional definido)		
Indivíduo (vítima/familiar da vítima)	34	
Outro	1	
Não identificado	5	
Total Geral	172	

Nota: Não é computado o total de casos em razão dos petionários atuarem em rede. São 119 o número de casos contra o Brasil na CIDH. Fonte: Elaboração própria com base nas informações constantes nos documentos pesquisados e disponibilizados no sítio da CIDH.

É interessante observar uma presença considerável de indivíduos: 34 vítimas ou familiares de vítimas, 13 indivíduos sem vínculo organizacional definido e 10 advogados. São 31 casos (26,05% dos 119 casos) com a presença de indivíduos atuando. Em 20 casos é possível identificar um único indivíduo atuando isoladamente como denunciante. Os casos de atuação em rede, destacam 8 casos de coligação entre indivíduos e 4 casos de coligação entre indivíduos e ONGs.

A atuação das vítimas ou familiares das vítimas no SIDH petionando sozinhas ou com o apoio de ONGs é pouco explorado na literatura. Uma obra que trata indiretamente da questão, mas que reconhece o protagonismo da família das vítimas, é o estudo realizado por Bernardi (2016) sobre o tema da justiça de transição no Brasil com foco para o caso do Araguaia. De acordo com o autor, as demandas por verdade e justiça “não foram encampadas nem por ONGs locais de direitos humanos nem por qualquer outro ator político-social relevante, mantendo-se assim como domínio reivindicatório exclusivo de um pequeno porém ativo grupo de familiares de mortos e desaparecidos políticos” (BERNARDI, 2016, p.1).

O levantamento realizado mostra que os principais temas das denúncias que possuem vítimas ou familiares das vítimas como petionários são a violação do devido processo legal e tortura e/ou tratamento desumano e degradante. Cabe destacar que em um dos casos, 7 vítimas ou familiares de vítimas apresentaram uma denúncia sobre aplicação retroativa da lei em conjunto com três entidades de classe. Além disso, identificamos que em 2

casos denuncia-se violação do direito saúde e em 1 deles dois cidadãos franceses apresentaram uma denúncia de violação da propriedade privada.

Ainda sobre a atuação dos familiares, identificamos um caso no qual houve mudança de representantes durante o processamento no caso da CIDH. No relatório não é apontada qual a motivação para tal mudança. Entretanto, uma possível explicação pode estar na relação desigual entre a vítimas e organizações que as representam quando o objetivo da denúncia não é a propriamente a reparação mas o alcance de mudanças estruturais⁶ (BUKOVSKÁ, 2008).

É de surpreender a atuação de alguns advogados⁷ que, de forma isolada, atuam como peticionários em alguns dos casos, especialmente, conforme afirma Bernardes (2011) em razão da pouca familiaridade da comunidade jurídica brasileira com o direito internacional dos direitos humanos, ou mesmo com a atitude soberanista do judiciário do país.⁸

As ONGs Internacionais de Direitos Humanos (em número de nove) participaram de 39 casos. As organizações mais atuantes foram o Centro pela Justiça e o Direito Internacional - CEJIL⁹ com 28 casos e a *Human Rights Watch*

⁶ A autora discute em seu trabalho que a posição subordinada dos familiares e vítimas (em razão da falta de expertise jurídica dos mesmos) com relação aos representantes vinculados ao litígio estratégico faz com que o interesse e a opinião dos reais interessados raramente sejam levados em consideração, ao contrário, “eles são sacrificados em nome do interesse público” (BUKOVSKÁ, 2008, p. 13).

⁷ Cabe mencionar a atuação do jurista e político brasileiro Hélio Bicudo. Como deputado federal, atuou no início dos anos 1990 como conselheiro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana órgão vinculado ao Ministério da Justiça, à época responsável pelo acompanhamento dos casos brasileiros da CIDH (depois o órgão passou a ser vinculado à Secretaria de Direitos Humanos como Conselho Nacional de Direitos Humanos). A discussão em torno do caso “Parque São Lucas” ensejou a iniciativa de proposição da lei federal nº 9.299, de 07 de agosto de 1996 (apelidada Lei Hélio Bicudo) que deslocou a competência de julgamento dos crimes dolosos cometidos por militares contra civis para a justiça comum. No ano de 2000, foi empossado como Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em 2003 criou a Fundação Interamericana de Direitos Humanos, organização com o objetivo de levar casos ao SIDH (a organização atuou até 2013 quando encerrou a sua atividade em razão de escassez de recursos financeiros). À frente da Federação Interamericana de Direitos Humanos, encaminhou os casos 18/07, 118/09 e 119/09. Nesses dois últimos, a petição ressalta também que Hélio Bicudo ocupava a função de presidente da Comissão de Direitos Humanos do município de São Paulo. Além desses, outros dois casos tiveram sua participação, sendo um deles (19/07) apresentado em parceria com outros dois advogados e o outro (80/05) em que Hélio Bicudo é a vítima da denúncia.

⁸ Esse afastamento da normativa internacional se estende para juízes, ministros e outras figuras do poder judiciário e é caracterizado como um dos grandes obstáculos para implementação das decisões de órgãos supranacionais no ordenamento jurídico do Brasil (BERNARDES, 2011).

⁹ Ressalta-se o importante papel do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) no encaminhamento de casos brasileiros de violações de direitos humanos ao SIDH. O CEJIL é uma organização de direitos humanos internacional que foi criada para representar as vítimas de

com 11 casos. Em 10 situações ambas organizações trabalharam em conjunto. De acordo com nosso levantamento, a maior parte dos casos apresentados por essas duas organizações referem-se a execuções e tortura e/ou tratamento desumano e degradante. Outras organizações que foram identificadas nesta categoria que tiveram papel importante nas denúncias são a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), que atuou em 4 casos e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) que atuou em 3 casos. Em 8 situações, ONGs Internacionais de Direitos Humanos aparecem como única petionária.

As ONGs Domésticas de Direitos Humanos (27 organizações) atuaram em 38 casos, com 27 situações de atuação em rede, 11 de atuação individual. Dessa atuação em rede, em apenas 12 casos é possível observar coligação com ONGs Internacionais de Direitos Humanos. Ressalta-se a participação da ONG Justiça Global em 15 casos (todos com atuação em rede) e da ONG Projeto Legal em 9 casos (todos como única petionária¹⁰).

Das 43 entidades de classe que atuaram em casos na CIDH, somente uma atuou em mais de um caso. Outro aspecto importante é que dessas entidades, 32 se reuniram em apenas um caso, referente à aplicação retroativa da lei do sistema previdenciário do país¹¹. É possível identificar a participação de entidades de classe em 12 casos.

As 11 organizações religiosas atuaram em 10 casos, dos quais 4 como única petionária. Nos demais casos, são identificadas coalizões com Organizações Não Governamentais nacionais e internacionais e também com movimentos sociais. A relevância da atuação dessas organizações pode ser observada nos trabalhos que demonstram o papel de que organizações religiosas desempenharam no ativismo contra a violação de direitos humanos

violações de países da América Latina perante o Sistema Interamericano. De acordo com dados disponibilizados em seu sítio oficial, o CEJIL até 2013 representava mais de 7.419 pessoas na CIDH e na CorteIDH. Além do foco no litígio, o CEJIL organiza eventos, oferece treinamentos para ativistas sobre a utilização do SIDH e publica relatórios e manuais no âmbito dos direitos humanos.

¹⁰ No caso 70/08 a ONG Projeto Legal foi a petionária inicial, sendo posteriormente substituída pela Associação de Mães de Cabo Frio.

¹¹ Caso 40/10. As seguintes entidades de classe atuaram como petionários: ADAUFC; ADPF; AFISVEC; ADUFRGS; AFIPEA; AJURIS; ANASPS; ANFIP; ANPAF; APOSFUB; ANPPREV; ASAPTCU; ANFFA/ASFAGRO; ASFAL; AOJESP; APAFERJ; APAFISP; ASDNER; ASJCOESP; ASPP; ASSISEFE; FENAFE /ASPI-UFF; FENAFISP; FEBRAFITE; Instituto MOSAP; AAFIT; SINAIT; SINDLEGIS; SINDIRECEITA; SSDPF /RJ; UNACON; UPRB.

no período da ditadura militar (BERNARDI, 2016; PIOVESAN, 2013) e no trabalho de Reis (2012) que tem como foco a análise da interação de movimentos camponeses com a Igreja Católica progressista e a rede transnacional de direitos humanos. Segundo a autora, as alianças em torno da ideia da posse da terra como um direito humano influenciou a própria construção do movimento ativista de direitos humanos no país e a forma de inserção do mesmo nas redes transnacionais. Ademais, mostra esses atores como ativos e não apenas agentes receptores de ajuda e apoio de outras organizações (REIS, 2012, p.89 e 119).

Os movimentos sociais, 7 diferentes que peticionaram perante a Comissão, atuaram em 15 casos de violação de direitos humanos. Em 13 casos atuaram em rede, especialmente em alianças com ONGs Domésticas, Internacionais e Organizações religiosas. O mais atuante é Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que participou de 5 casos. Também enviaram denúncias os movimentos de luta pelos familiares, torturados e desaparecidos do período militar, especificamente o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo, o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo.¹²

Nota-se também a participação de 10 autoridades e órgãos públicos em 11 denúncias de violação de direitos humanos, dos quais 5 aparecem como único peticionário. Na maior parte dos casos, são defensorias, promotorias e comissões de direitos humanos vinculadas ao governo. Merece destaque a atuação da defensoria pública do estado do Rio de Janeiro, dos conselhos e comissões de direitos humanos do estado de São Paulo e de duas comissões da Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. As iniciativas de autoridades vinculadas ao poder judiciário podem ser explicadas em razão de

¹² Nas Américas, a origem do ativismo transnacional de direitos humanos pode ser encontrada tanto nos movimentos sociais que eram contrários a ditadura implantada no Brasil em 1964, como naqueles movimentos que reagiram ao golpe de Estado ocorrido no Chile em 1973. A literatura levantada para este artigo não retrata de maneira aprofundada qual o papel dos movimentos brasileiros na origem do ativismo transnacional de direitos humanos. Porém, Kelly (2013) realiza um estudo no qual mostra de que forma a Anistia Internacional e os “ativistas solidários” atuaram enquanto precursores do discurso transnacional de direitos humanos no combate à ditadura chilena. Os ativistas solidários eram uma rede de ativistas menos institucionalizada, formada por exilados, que começaram a coordenar suas próprias campanhas valendo-se principalmente de depoimentos sobre a violência no Chile. Já a Anistia Internacional realizou uma das primeiras viagens investigativas da história, que consolidou o que conhecemos hoje como monitoramento dos direitos humanos.

um movimento de incorporação da pauta de direitos humanos nas instituições jurídicas que podem ser observadas com a criação de assessorias especiais e grupos de trabalho no âmbito do Ministério Público ao longo da década de 1990 (PIOVESAN, 2005).

Merece atenção a participação de dois centros de estudos vinculados às Universidades que atuaram em 4 casos de violação de direitos humanos, o Laboratório de Análise de Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e o *Anthropology Resource Center*. Maciel *et al* (2013) em estudo sobre o ativismo nos casos contra os Estados Unidos no mesmo órgão, observam a grande relevância das instituições de ensino superior como peticionárias nos casos recepcionados. Os autores atribuem à relevância da expertise jurídica para acesso ao sistema de petições. É interessante observar que no Brasil, o número de instituições de ensino superior que participam de denúncias acolhidas contra o Brasil pela CIDH é baixo, considerando os 119 casos analisados. Ademais, uma das universidades peticionárias é de origem estadunidense, confirmando o protagonismo desses ativistas.

Esse número pode ser interpretado à luz das discussões sobre o ensino de direitos humanos no Brasil que passou a ser obrigatório no Brasil por meio da lei 11.525, de 25 de setembro de 2007, todavia esse marco legal não abrange o ensino superior. Em grande parte dos cursos de direito e de relações internacionais do Brasil, por exemplo, a disciplina de direitos humanos aparece como optativa na grade curricular¹³. Piovesan (2005) reconhece iniciativas também no âmbito da pós-graduação da área do direito e relações internacionais e da inclusão da disciplina de direitos humanos nos concursos das carreiras jurídicas, mas considera que a incorporação da temática no ensino superior tem sido espontânea, isolada e assimétrica.

O estudo buscou também identificar o período de fundação das organizações que atuaram nos casos brasileiros. O quadro 3 resume as informações levantadas.

¹³ Ramanzini e Maia (2014) em pesquisa sobre o ensino de direitos humanos nos cursos de Relações Internacionais demonstram a ampliação, embora tímida, da oferta de disciplinas específicas sobre o tema nas instituições de ensino superior sob diferentes denominações. De 102 cursos pesquisados, 44% possuem disciplinas em direitos humanos ofertadas na grade. A pesquisa também mostra que o aumento do número de disciplinas não têm sido acompanhadas de pesquisas sobre o tema e de espaço nos Congressos e revistas científicas da área.

Quadro 3. Década de fundação das organizações peticionárias – casos do Brasil na CIDH

Tipo de organização	1900	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	NI*	TG*
ONG Internacional			1		1	2	3	1	1		9
ONG Doméstica						5	7	8	5	2	27
Entidade de Classe	1	1	3	5	4	3	7	14	1	4	43
Organização religiosa						2	3	1	1	4	11
Órgão Público										10	10
Movimento social						1	5			1	7
Universidade						1			1		2
Outro							1				1
Não identificado										5	5
Total Geral	1	1	4	5	5	14	26	24	9	26	115

Nota: NI*: Não identificado. TG*: Total Geral. Fonte: Elaboração própria com base nas informações constantes nos documentos pesquisados e disponibilizados no sítio da CIDH.

Sobre a criação e atuação dessas organizações, é relevante considerar as transformações que o país sofreu no período estudado. Com efeito, as ditaduras militares implantadas na América Latina ao longo de três décadas (1960-1980) foram marcadas por repressão, censura, supressão de direitos, execuções e outras práticas sistemáticas de violações dos direitos humanos. No Brasil, o governo militar instalado em 1964 durou 21 anos. Neste período, os movimentos sociais se organizaram para combater o regime repressor.

Esses movimentos de oposição às práticas autoritárias contaram com apoio de aliados internacionais e grupos de exilados, de maneira ainda pouco

articulada¹⁴ (SANTOS, 2007). A CIDH foi um dos organismos buscados como aliado na mobilização pela garantia de direitos. No entanto, a própria CIDH sofreu pressões internas de representantes diplomáticos de forma a restringir sua capacidade de atuação (BERNARDI, *mimeo*). De toda forma, comissionados comprometidos com o ativismo de direitos humanos atuaram de modo a defender o papel do mecanismo como ator na promoção dos direitos humanos regionais. Ademais, o mecanismo permaneceu no período como um importante espaço de debate público sobre os direitos humanos e a importância de sua incorporação pelos Estados.

Os anos 1970, segundo Santos (2007), foram marcados por um processo de abertura política lenta e gradual impulsionado pelas divergências políticas entre os próprios militares e pela permanente pressão dos movimentos de ativistas. É interessante, nesse quadro, observar o número de organizações criadas a partir da década de 1970 que atuaram nos casos acolhidos pela CIDH.

De fato, a transição para o regime democrático no Brasil trouxe, além da maior mobilização dos movimentos e organizações em torno dos direitos humanos, uma mudança em suas estratégias de atuação. Se antes esses grupos estavam articulados enquanto movimentos de oposição e resistência ao regime, com o fim da ditadura eles passaram a participar ativamente do processo de redemocratização do país, contribuindo inclusive para a redação da nova Constituição Brasileira, promulgada em 1988 (SANTOS, 2007). Essa aproximação entre sociedade civil e governo também pode ser vista nas políticas de compensação para os abusos ocorridos durante a ditadura, que de acordo com Engstorm (2011) foram articuladas a partir de uma estreita colaboração entre esses dois lados.

Além disso, as mudanças observadas no tratamento dos direitos humanos pela comunidade internacional na década de 1990 repercutiu também no âmbito doméstico. Até então, os direitos humanos ocupavam um espaço secundário na agenda dos países, que utilizavam-se do discurso

¹⁴ Um importante movimento criado ainda no período militar foram os Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs), que existiam em diversas partes do Brasil e lutavam pela volta da democracia e pelos direitos humanos (BERNARDI, 2016).

ideológico característico da Guerra Fria para justificar as violações que cometiam e o descumprimento das normas internacionais existentes sobre a temática (PIOVESAN, 2013). Com o fim desse período histórico, o debate sobre os direitos humanos ganha fôlego e passa a ser incluído na agenda dos Estados, juntamente com outros temas que haviam sido ignorados no passado. O momento mais representativo da crescente importância dos direitos humanos nas relações internacionais foi a realização da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos das Nações Unidas em 1993, que ficou conhecida como Conferência de Viena, cidade onde o encontro foi sediado.

Na época, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil promoveu um encontro nacional sobre direitos humanos previamente à Conferência para que a sociedade civil contribuísse na produção de um diagnóstico da situação brasileira a ser apresentado durante as negociações em Viena. O encontro foi organizado pela Divisão de Direitos Humanos, setor que antes não existia no Itamaraty. Após o fim das negociações e com as atenções ainda voltadas para este debate, a sociedade civil intensificou sua participação em instituições supranacionais de promoção e defesa dos direitos humanos e pôde reforçar domesticamente a necessidade do comprometimento do Brasil com as normas de direitos humanos (PIOVESAN, 2013; BERNARDES, 2011, MILANI, 2011).

O quadro 4 apresenta o país de origem dos petionários dos casos analisados. As denúncias promovidas por indivíduos são em sua maioria cidadãos brasileiros. Quando promovidos por estrangeiros identificamos vítimas ou familiares de vítimas (6) e advogado (1).

Quadro 4. País de origem por tipo de petionário– casos do Brasil na CIDH

Tipo de petionários	País de origem
ONG Internacional de Direitos Humanos	9
Brasil	1
Costa Rica	1
Estados Unidos	5
Reino Unido	1
Venezuela	1

ONG Doméstica de Direitos Humanos	27
Brasil	25
Estados Unidos	1
Venezuela	1
Entidade de Classe	43
Brasil	42
Estados Unidos	1
Organização religiosa	11
Brasil	10
Venezuela	1
Órgão Público	10
Brasil	10
Movimento social	7
Brasil	7
Universidade/Centro de estudo	2
Brasil	1
Estados Unidos	1
Indivíduo (advogado)	10
Brasil	9
Chile	1
Indivíduo (representante sem vínculo organizacional definido)	13
Brasil	13
Indivíduo (vítima/familiar da vítima)	34
Argentina	2
Brasil	29
Chile	1
França	2
Outro	1
Argentina	1
Não identificado	5
Total Geral	172

Fonte: Elaboração própria com base nas informações constantes nos documentos pesquisados e disponibilizados no sítio da CIDH.

Das 9 Organizações Não Governamentais Internacionais que peticionaram contra o Brasil 5 delas são originárias dos Estados Unidos, fundadas nas décadas de 1970 e 1980, período que segundo Tolley Jr. (1991) marcou o surgimento de grupos de litigância em direitos humanos no país que passaram a atuar em campanhas em prol da incorporação da normativa internacional de direitos civis e humanos.

As demais, uma de cada, são originárias da Costa Rica, Reino Unido, Venezuela e Brasil. O Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) foi criado em 1987 em São José da Costa Rica e tem como missão lutar pelos direitos das mulheres na América Latina e no Caribe. A *Survival International*, que iniciou sua atuação no Reino Unido, é uma ONG voltada para efetivação dos direitos indígenas e o CEJIL, originário da Venezuela, é uma organização de direitos humanos que utiliza o SIDH como principal plataforma para sua atuação. Apesar de ter sido fundado na Venezuela, o CEJIL possui quatro escritórios no continente americano, sendo sua sede localizada em Washington, nos Estados Unidos. Por fim, a ONG Conectas foi fundada em 2001, na cidade de São Paulo e possui como foco de atuação o Sul global.

As ONGs brasileiras peticionárias (tanto as de caráter doméstico como aquelas que têm uma atuação internacional) foram na sua maioria criadas a partir da década de 1990, período que marcou o crescimento do chamado terceiro setor no mundo. Esse fenômeno, no campo dos movimentos de direitos humanos, tem sido debatido segundo McCann (2010), por estudiosos que buscam compreender as formas de interação de redes de ativistas com o Estado e com instâncias internacionais, mas também aqueles que tem buscado investigar a mobilização de normas jurídicas e tribunais nos processos de mobilização da ação coletiva. As normas internacionais de direitos humanos passam a ser um recurso estratégico para redes de ativistas com vistas ao alcance de interesses e busca de resultados¹⁵.

¹⁵O fenômeno no Brasil gerou também uma pressão pela regulamentação da atuação das chamadas Organizações Não Governamentais. Em 1999 por iniciativa do executivo federal foi

No que se refere também aos demais demandantes brasileiros (indivíduos e outras categorias de organizações), a movimentação em torno do estabelecimento do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos que, em seu documento final, omitiu a demanda dos movimentos sociais pela aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, teve repercussões no sentido de uma atuação desses movimentos pelo fortalecimento do SIDH.

Do lado das instituições do próprio SIDH observamos ações com vistas ao seu reconhecimento. No ano de 1995 foi realizado no Brasil um curso promovido pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos¹⁶. A Corte Interamericana de Direitos Humanos iniciou também, como forma de reforçar seu papel na região, julgamentos itinerantes. No Brasil, a Corte se reuniu no ano de 2006 para o julgamento dos casos Penitenciária Mendonza vs Argentina, Almonacid Arellano vs Chile, Vargas Areco vs Paraguai e Comunidad Sawhoyamaxa vs Paraguai.

Em 2013, a convite do Supremo Tribunal Federal o Brasil recebeu nova sessão extraordinária que teve como pauta o caso Rodriguez Vera vs Colombia. No dia subsequente ao julgamento, foi realizado o “Seminário Internacional: impacto das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, uma clara iniciativa para impulsionar o reconhecimento brasileiro das decisões da Corte IDH.

Também merece atenção, nos anos 2000, o fortalecimento da mobilização em torno da exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais e ambientais. A ONG Justiça Global, uma das principais denunciante

criada a chamada Lei do Terceiros Setor (Lei 9.790 de 23 de março de 1999) que qualificou as pessoas jurídicas de direitos privado sem fins lucrativos como OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Os então defensores da lei argumentavam que a aproximação entre o Estado e a Sociedade Civil necessitava de mecanismos de *accountability*. A criação da lei também foi alvo de críticas que questionavam a relação entre o Estado e as organizações como uma forma de privatização das políticas sociais.

¹⁶ O Instituto Interamericano de Direitos Humanos é um órgão criado em 1980 a partir de um acordo entre o governo da Costa Rica e a Corte IDH, de natureza internacional e voltado para o ensino e pesquisa em direitos humanos. A oferta de bolsas para lideranças brasileiras para a realização do Curso Interdisciplinar na Costa Rica, bem como os cursos realizados em 1995 e 1996 (o último dirigido aos ex-alunos brasileiros) foi promovido em grande medida pelo jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, na ocasião Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e professor na Universidade de Brasília. A Universidade de Brasília apoiou a realização do evento em 1996. O referido órgão passou a oferecer o Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos anualmente e com bolsas de estudos para lideranças provenientes da sociedade civil e funcionalismo público. O foco do curso é a compreensão e o acionamento do SIDH. Em 2012, o Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos foi replicado no Brasil e passou a ser oferecido anualmente na cidade de Fortaleza, Ceará.

de casos contra o Brasil, incluiu como foco de sua atuação a exigibilidade destes direitos, possuindo uma área dentro da organização que trabalha com temática de terra e território e impactos provocados por grandes empreendimentos (Justiça Global, *online*).¹⁷

A atuação de entidade de classe e universidade proveniente dos Estados Unidos, mesmo em situações externas ao próprio país, resulta do importante papel das faculdades de direito a partir dos anos 1970 na promoção de cursos e seminários de treinamento para organizações de assistência legal e também a criação de clínicas de direitos humanos que passaram a encaminhar casos para análise em instâncias judiciais e quase judiciais internacionais. Nos anos 1980 essa atuação foi reforçada com o financiamento da Fundação Ford (MACIEL *et al*, 2013; LO, 2005; TOLLEY JR., 1991).

Já a atuação de organização religiosa venezuelana em caso brasileiro ocorreu em função da natureza da violação denunciada. O Escritório do Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho e outras três organizações denunciaram o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação ao massacre de 16 indígenas Yanomani, ocorrido em Haximu na Venezuela¹⁸.

No que se refere às fontes de recursos das organizações peticionárias, de acordo com informações das próprias organizações em sítios da internet ou por meio de comunicação eletrônica, identificou-se no quadro 5 o seguinte resultado:

Quadro 5. Fontes de recursos das organizações peticionárias – casos do Brasil na CIDH

Tipo de peticionários/País de origem	Nº
ONG Internacional de Direitos Humanos	9

¹⁷ Ressalta-se a atuação de James Cavallaro, atual comissionado da CIDH. O professor e jurista atuou como ativista na *Human Rights Watch* no início dos anos 1990 e foi o fundador da ONG brasileira Justiça Global. Em artigo publicado em 2006, ele relata que no ano de 1992 preencheu diversas petições contra o Brasil, a partir de casos exemplares em diversas áreas, como repressão policial, violência contra a mulher e violência contra indígenas e as enviou à CIDH. Após a CIDH não acolher grande parte destes casos, Cavallaro decidiu treinar ativistas de direitos humanos brasileiros na utilização do SIDH, visando alcançar maior engajamento do Estado brasileiro no Sistema e maior legitimidade da litigância perante o órgão (CAVALLARO, 2002).

¹⁸ Decisão de arquivamento nº 88/11

Misto (Agências de cooperação/Estado/empresas/indivíduos)	9
ONG Doméstica de Direitos Humanos	27
Misto (Agências de cooperação/Estado/empresas/indivíduos)	26
Não identificado	1
Entidade de Classe	43
Doações/Contribuição de membros ou simpatizantes	43
Organização religiosa	11
Doações/Contribuição de membros ou simpatizantes	11
Órgão Público	10
Governamental	10
Movimento social	7
Doações/Contribuição de membros ou simpatizantes	6
Misto (Agências de cooperação/Estado/empresas/indivíduos)	1
Universidade/Centro de estudo	2
Governamental	1
Misto (Agências de cooperação/Estado/empresas/indivíduos)	1
Outro	1
Não identificado	5
Total Geral	115

Fonte: Elaboração própria com base nas informações constantes nos documentos pesquisados e disponibilizados no sítio da CIDH.

Com efeito, o financiamento das organizações é predominantemente misto. Isso se dá também em razão de algumas organizações não governamentais domésticas, além dos recursos de doações dos membros e do setor privado, receberem verbas resultantes de projetos de cooperação com governos nacionais. De acordo com Keck e Sikkink (1999), a necessidade de recursos é um dos incentivos para que organizações domésticas busquem coalizões com ONGs internacionais, reforçando as redes transnacionais de *advocacy*. As ONGs internacionais, principalmente as do Norte Global, possuem expertise e auxiliam as organizações domésticas de países em desenvolvimento na exposição das violações de direitos humanos quando os governos nacionais ignoram suas demandas.

Os dados desta pesquisa apontam, entretanto, que as ONGs internacionais não são as principais peticionárias nos casos com relatórios publicados pela CIDH. Ao contrário, o conjunto de organizações domésticas, entidades de classe, movimentos sociais e indivíduos supera a atuação das mesmas.¹⁹ Ademais, a principal ONG Internacional que atuou em casos contra o Brasil, a CEJIL, é de origem venezuelana, seguida da *Human Rights Watch* cuja origem é nos Estados Unidos. Ambas organizações estão localizadas no continente americano, o que poderia indicar a formação de redes regionais de direitos humanos. A tendência de redes regionalizadas é corroborada com um estudo conduzido por Wiest e Smith (2006) sobre a configuração geográfica das redes transnacionais de *advocacy*.²⁰

Segundo Keck e Sikkink (1998) a mobilização de mecanismos internacionais de direitos humanos requer especialização. Assim a pesquisa buscou também identificar o repertório de ação coletiva das organizações peticionárias na CIDH por meio das informações disponibilizadas pelas próprias organizações. Observa-se que, no caso dos 172 peticionários brasileiros, 52,33% tem como parte do seu repertório de ação política a *advocacy*, 40,12% são especializadas em litígio. Dos indivíduos peticionários, 8,4% são advogados. Também merece atenção a participação de procuradores e defensores públicos que passaram a buscar o regime regional de direitos humanos, não como mais uma instância para casos isolados, mas como uma estratégia para a incorporação da normativa internacional dos direitos humanos no direito interno.

Dentre os peticionários, 20,93% atuam na produção e disseminação de conhecimento sobre os direitos humanos e 22,09% atuam em campanhas públicas de combate à violação de direitos humanos o que mostra a

¹⁹ Em grande parte dos casos brasileiros na CIDH, observamos que as denúncias individuais são apresentadas a partir da exposição das situações sistemáticas de abusos que ocorrem historicamente no país, como a repressão policial e os conflitos no campo decorrentes de lutas pela redistribuição de terras. Essa é uma possível indicação de que os peticionários buscam implementar o litígio estratégico em suas denúncias.

²⁰ Para os autores, está ocorrendo um movimento de regionalização das redes, resultado de pressões institucionais e oportunidades dentro das regiões. É verdade que os autores afirmam que essa regionalização é mais profunda no Norte Global, já que essas organizações fazem parte de sistema intergovernamental mais desenvolvido e obtém respostas satisfatórias de seus mecanismos regionais. No caso de organizações do Sul, essa tendência à regionalização das redes ainda não é facilmente observada. Isso porque essas organizações precisam manter laços com organizações do Norte para impulsionar recursos e reforçar sua efetividade.

combinação do litígio estratégico com outras formas de mobilização. Das Organizações Não Governamentais petionárias, três atuam na capacitação de pessoas e entidades no acesso aos mecanismos globais, regionais e locais de proteção dos direitos humanos.

A estratégia de atuação por meio de coalizões também é relevante como mecanismo para ampliar o impacto das discussões e decisões da instância internacional no contexto de disputa para influenciar a política doméstica no campo dos direitos humanos. Nesse campo é importante reconhecer o papel das ONGs Internacionais de Direitos Humanos, importantes no encaminhamento de casos, mas na própria promoção do SIDH. No entanto, é de extrema relevância os resultados da pesquisa que, apesar de limitada aos casos acolhidos e analisados pela CIDH, trazem dados relevantes sobre o perfil e estratégias do ativismo nas situações que tem o Brasil como acusado de violações de direitos humanos.

Considerações à título de conclusão

O Brasil, assim como outros países da região, testemunhou e ao mesmo tempo foi impactado pelo fenômeno da ampliação das redes transnacionais de *advocacy*. Um dos principais espaços para emergência dessas redes no continente americano foi o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em razão de sua permeabilidade a atuação de indivíduos e organizações e de seu sistema de petições, que garante a característica quase judicial de suas decisões.

Na busca pelo entendimento de quais as estratégias utilizadas pelos grupos de direitos humanos no encaminhamento de casos ao mecanismo, a maior parte dos trabalhos que existem atualmente sobre a temática privilegiam estudos de caso, incluindo relatos de experiência de organizações que já utilizaram o Sistema ou formaram redes de *advocacy* para expor violações de direitos humanos por meio de campanhas públicas (SIKKINK, 1993; CAVALLARO E BREWER, 2008; TARROW, 2009; KIEL, 2011; KELLY, 2013; CARVALHO e BAKER, 2014; ROA e KLUGMAN, 2014). A constatação é que a

principal forma de mobilização que tem sido utilizada por essas organizações para vocalização pública de suas demandas é o litígio estratégico.

Observamos, portanto, a ausência de estudos aprofundados sobre o perfil dos denunciantes nos casos brasileiros apresentados à CIDH, o que é explicado tanto pelo já mencionado foco em estudos de caso como também pela baixa qualidade dos dados disponibilizados pela Comissão sobre as demandas recebidas pelo órgão. Um exemplo citado por Bernardi (*mimeo*) são análises que asseveravam para a pouca participação do ativismo brasileiro no período da ditadura militar e que, posteriormente, foram contestadas por dados disponibilizados pelo próprio órgão corrigindo o número de petições recebidas (Cf. Bernardi, *mimeo*).

Portanto, a principal consideração deste estudo é que o perfil dos denunciantes e das redes que se formaram em torno de casos acolhidos contra o Brasil pela CIDH é qualitativamente diverso, composto por vítimas e familiares de vítimas, advogados e diferentes tipos de organizações, como movimentos sociais, entidades de classe e organizações religiosas. Além disso, alguns peticionários atuam de forma isolada (20 casos), sem formarem redes transnacionais de *advocacy*.

Tal quadro vai na contramão do que a literatura sobre redes transnacionais de *advocacy* determina. No caso brasileiro, as ONGs internacionais deixam de ser atores-chave dentro das redes e o movimento de direitos humanos se organiza de variadas formas, agregando diferentes atores ao encaminhar casos à CIDH. A literatura consultada ainda não fornece respostas concretas para explicar o porquê do movimento de direitos humanos brasileiro que utiliza o Sistema se organizar de maneira tão diversa.

Por essa razão, nosso estudo é um esforço inicial para a ampliação do debate sobre a atuação de redes transnacionais de *advocacy* nos casos brasileiros encaminhados à CIDH. Mais do que compreender as estratégias utilizadas para o encaminhamento de casos, é fundamental entendermos qual a natureza dos indivíduos e organizações que se valem dessa arena regional e o que isso nos diz sobre o movimento de direitos humanos brasileiro.

Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 11, p. 7-39, 2009.

BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: Aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 15, p. 135-156, 2011.

BERNARDI, Bruno Boti. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: impactos no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais*. Disponível em:

<http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1468889062_ARQUIVO_ABCPpaper.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *International Journal of Human Rights*. (Mimeo)

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as conseqüências não desejadas da defesa dos direitos humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n. 9, p. 6-21, 2008.

CARDOSO, Evorah L. 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.

CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 11, n. 20, p. 465-475, 2014.

CASTANHEIRA, Fernando Henrique. *Difusão de Regimes Internacionais e Implicações político-estruturais no Campo Jurídico: Entre Fragmentação e Juridificação*. Tese (Doutorado em Política Internacional). Universidade de Campinas, São Paulo. 2015.

CAVALLARO, James L. Toward Fair Play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil. *Chicago Journal of International Law*, Chicago, v. 3, n. 2, p. 481-492, 2002.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n. 8, p. 84-95, 2008.

CIDH. Estadísticas comparativas de países. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>.

Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

ENGSTROM, Par. A Anistia e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: PAYNE, L.; ABRÃO, P.; TORELLY, M. (orgs.) *A Anistia na Era da Responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

GREEN, Fergus. *Fragmentation in two dimensions: the ICJ's flawed approach to non-state actors and international legal personality*. *Melb. J. Int'l L.*, v. 9, p. 47, 2008.

HADDAD, Heidi Nichols. *Advocates, Institution Builders, and Gatekeepers: NGOs and International Human Rights Justice*. 2013. 235f. Tese (Doutorado em Ciência Política). University of California, Irvine. 2013.

Justiça Global. Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Disponível em: <<http://www.global.org.br/dhesca/atuacao/>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

KELLY, Patrick William. The 1973 Chilean Coup and the Origins of Transnational Human Rights Activism. *Journal of Global History*, v. 8, n. 1, p. 165-186, 2013.

KIEL, Christina. How Transnational Advocacy Networks Mobilize: Applying the Literature on Interest Groups to International Action. *Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, v. 3, p. 77-101, 2011.

KOSKENNIEMI, Martti; LEINO, Päivi. Fragmentation of international law? Postmodern anxieties. *Leiden Journal of International Law*, v. 15, n. 03, p. 553-579, 2002.

LO, Y. *Human Rights litigation promoting International Law in U.S. Courts*. LFB Scholarly, 2005.

MACIEL, D.; MAIA, M.; KOERNER, A. Os Estados Unidos e os Mecanismos Regionais de Proteção dos Direitos Humanos. *Lua Nova*, n. 90, p.271-296, 2013.

MCCANN, M. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. *Revista EMARF*, Cadernos Temáticos: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, número especial, p.175-96, 2010.

MILANI, C. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L. e MILANI, C. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

NIJMAN, Janne Elisabeth. *Non-state actors and the international rule of law: revisiting the 'realist theory' of international legal personality*. 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Educação em Direitos Humanos no Ensino Superior. In: Maria de Nazaré T. Zenaide, Lúcia Lemos Dias, Giuseppe Tosi, Paulo V. de Moura (orgs). *A Formação em Direitos Humanos na Universidade: Ensino, Pesquisa e Extensão*. João Pessoa: Editora Universitária, 2005, p. 71-82.

PORTMANN, Roland. *Legal personality in international law*. Cambridge University Press, 2010.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin; FERREIRA, Marrielle Maia Alves. O Ensino em Matéria de Direitos Humanos nas Relações Internacionais no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 3, n. 6, p. 39-65, 2015.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. *Lua Nova*, n. 86, p. 89-122, 2012.

ROA, Monica; KLUGMAN, Barbara. Considering strategic litigation as an advocacy tool: A case study of the defence of reproductive rights in Colombia. *Reproductive Health Matters*, vol. 22, n. 44, p. 31-41, 2014.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo Jurídico Transnacional e o Estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão

Interamericana de Direitos Humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 4, n. 7, p. 26-57, 2007.

SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993.

SLAUGHTER, Anne-Marie; TULUMELLO, Andrew S.; WOOD, Stepan. International law and international relations theory: A new generation of interdisciplinary scholarship. *American Journal of International Law*, p. 367-397, 1998.

ST. KOROWICZ, Marek. The Problem of the International Personality of Individuals. *The American Journal of International Law*, v. 50, n. 3, p. 533-562, 1956.

TARROW, Sidney. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos. *Caderno CRH*, v.22, n.55, p. 151-161, 2009.

TOLLEY JR., H. Interest group litigation to enforce human rights. *Political Science Quarterly*, v.105, n.4, pp.617-38, 1991.

TORELLY, Marcelo. Unidade, Fragmentação e Novos Atores no Direito Mundial: leituras de operadores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre a formação de direitos globais no sistema regional. In: Galindo, George (org.). *Fragmentação do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2015, pp.106-123.

WIEST, Dawn; SMITH, Jackie. Regional Institutional Contexts and Patterns of Transnational Social Movement Organization. *Korea Observer*, v. 37, n. 1, p. 93-128, 2006.

Sobre os autores**Marrielle Maia**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Coordenadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH-UFU); Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU); Pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais de Política Contemporânea (CEIPOC-UNICAMP). E-mail: marriellemaf@gmail.com.

Rodrigo Assis Lima

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UnB); Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Pesquisador associado do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH-UFU). E-mail: rodrigoassislima@gmail.com.

Os autores contribuíram igualmente e são os únicos responsáveis pela redação do artigo.