

ATIVISMO JURÍDICO DOS DIREITOS HUMANOS: AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E O SISTEMA INTERAMERICANO

Guilherme Augusto Doin*

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza**

SUMÁRIO: Introdução; 1. Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos; 1.1 O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; 2. As Organizações Não-Governamentais ; 2.1 Ativismo Jurídico Interamericano dos Direitos Humanos; 2.2 Ongs e o Sistema Interamericano; 2.2.1 Casos de Notória Repercussão contra a República Federativa do Brasil; 3 Avanços e Desafios das Ongs no Sistema Interamericano; 3.1 Avanços; 3.1.1 Capacidade Postulatória ao Sistema; 3.1.2 O Instituto do *Amicus Curiae*; 3.1.3 Educação para Defensores Locais dos Direitos Humanos; 3.1.4 Fundo de Amparo Aos Litigantes no Sistema Interamericano, 3.2 Desafios; 3.2.1 Problemas Internos das Ongs; 3.2.2 Legitimidade das entidades não governamentais; 3.2.3 Controle dos Estados; Considerações Finais; Referências.

RESUMO

A proteção dos Direitos Humanos no continente americano conta na atualidade com um Sistema criado no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA), composto pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos com sede em Washington, D.C., e pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos, sediada em São José da Costa Rica. Entretanto, o trabalho destes órgãos no controle dos Estados violadores não pode ser visto de forma isolada, devendo ser levado em conta a atuação da Sociedade Civil Organizada na luta pela promoção e proteção das garantias capitaneadas nos Tratados Internacionais e Regionais dos Direitos Humanos. Quando esta luta passa a contar com a estratégica da litigância internacional no Sistema Interamericano nasce o ativismo jurídico dos direitos humanos, tendo como atores principais aqueles que normalmente têm sido relegados a um segundo plano na Comu-

* Acadêmico do 8º período do curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, e do 6º período do curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

** Professora no Curso de Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI- Campus Itajaí (SC).Doutoranda em *Derecho Ambiental y Sostenible* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em *Derecho Ambiental y Sostenible* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Membro do Grupo de Pesquisa Regulação da Infraestrutura e Juridicidade da Atividade Portuária. Advogada

nidade Internacional: as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Este artigo procura estudar o papel destas entidades não governamentais no Sistema Interamericano, identificando os principais avanços auferidos por elas, em especial, a conquista de uma capacidade postulatória ante a Comissão de Washington, D.C. originando assim uma pressão jurídica internacional contra os Estados violadores na busca de modificações em suas políticas públicas e estruturas legais. Além disso, procurou-se trazer à baila os principais desafios internos e externos enfrentados pelas Organizações Não-Governamentais na consecução de suas estratégias de trabalho, notadamente, seus problemas de gestão e transparência, abordando-se ainda, a questão da legitimidade destes atores e sua capacidade única na formação de redes de cooperação. O presente trabalho foi concebido segundo o Método Indutivo, acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Sistema Interamericano, Organizações Não-Governamentais

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo principal estudar as estratégias jurídicas dos atores não-governamentais na proteção e promoção dos direitos humanos (incluindo os direitos civis, sociais e econômicos) junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Tal fenômeno, incorporado por entidades da Sociedade Civil de todo o mundo resultou no processo conhecido por 'ativismo jurídico internacional'.

Na estrutura do projeto, parte-se, inicialmente, para uma definição dos Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos do Homem, especialmente o desenvolvido no quadro da Organização dos Estados Americanos. A partir daí, buscar-se-á investigar os avanços e desafios enfrentados pelas Organizações Não-Governamentais envolvidas no ativismo jurídico interamericano.

O presente trabalho foi concebido segundo o Método Indutivo. Nas diversas fases da Pesquisa foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

1 OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O período pós Segunda Guerra Mundial legou à comunidade internacional frutos que ainda hoje marcam a estrutura dos Estados Democráticos de

Direito. A evolução dos Direitos Humanos¹, entretanto, pode ser considerada como uma das principais conquistas deste período, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Desde então, a necessidade da proteção de um mínimo ético² dos direitos humanos acabou sendo reconhecida por meio de regras internacionais (tais como as Convenções de 1966), transformadas em verdadeiros parâmetros de validade das normas constitucionais no âmbito interno dos Estados³.

A partir daí a pessoa humana entra em destaque na comunidade internacional, pois passa da condição de mero espectador do direito para parte integrante de seu ordenamento, não na origem das normas, mas na aplicação delas.

No mesmo norte TRINDADE⁴ aponta a preponderância de valores, tais como a dignidade da pessoa humana, de forma a orientar o fenômeno constitucional dos Estados, ao afirmar que: *Não se pode visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade.*

Na medida em que os indivíduos passam a ter seus direitos fundamentais protegidos em esfera supranacional, assiste-se ao conhecido processo de “justicialização” internacional dos Direitos Humanos⁵, não somente através da criação de um Sistema Global de proteção (este muito atrelado ao caráter penal, por meio dos Tribunais Penais Internacionais), mas especialmente do surgimento de Sistemas Regionais, notadamente, nos Continentes Europeu, Americano e Africano.

Tal processo tem duas conseqüências relevantes trazidas à tona por PIOVESAN⁶:

[...]1^a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos – isto é, transita-se de uma concepção “hobbesiana” de soberania, centrada no Estado, para uma concepção “kantiana” centrada na noção de cidadania universal; e 2^a) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de direitos.

Pode-se assim perceber que não mais estaria livre o Estado de ser responsabilizado internacionalmente pela forma com que trata seus cidadãos. Tal responsabilização acontece de modo mais efetivo quando se envolvem um número restrito de Partes, como ocorre nos Sistemas Regionais em detrimento do Global. Desta feita, salienta SMITH⁷: *Na medida em que um número menor de Estados está envolvido o consenso político se torna mais fácil, [...]. Muitas regiões são relativamente homogêneas com relação à cultura, à língua e às tradições, o que oferece vantagens.*

Portanto, quatro são as dimensões alcançadas pela “justicialização” regional dos direitos humanos: 1) o consenso do mínimo ético irredutível de forma mais eficaz; 2) a celebração da dicotomia direitos humanos vs. Deveres dos Estados na garantia destes direitos; 3) a instituição de órgãos de proteção (Comitês, Comissões e Cortes); e 4) a efetividade de mecanismos de monitoramento convencional (relatórios, petições individuais e etc.)⁸.

1.1 O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de promoção e proteção de direitos humanos se desenvolveu no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁹ no curso dos últimos quarenta anos, como uma réplica regional do movimento universal e europeu. Este sistema abrange todas as Américas¹⁰ e se fundamenta em duas normativas, a Carta da OEA lida conjuntamente com a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. Ele baseia-se, ainda, em dois órgãos internacionais de supervisão das obrigações dos Estados: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington, D.C., e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada na cidade de São José da Costa Rica¹¹.

As necessidades da promoção dos direitos civis, sociais, e econômicos na região encontram fundamento na profunda desigualdade e exclusão social enfrentada pela América Latina, além da fragilidade das recentes instituições democráticas na maior parte de seus Estados-Membros¹².

O mecanismo prático do sistema conta com um órgão prévio de submissão dos casos por particulares: a Comissão Interamericana¹³. Ela é de fato o primeiro organismo de proteção de direitos humanos no Sistema. Seu trabalho é considerado fundamental, pois compreende a admissão e investigação de reclamações de indivíduos ou organizações não-governamentais, inspeções nos territórios dos Estados-membros e solicitação de informes¹⁴.

Segundo PINTO¹⁵, dentre as principais atribuições deste organismo, estão:

[...]a) o exame de petições, nas quais se alegue a violação de algum direito protegido pela Declaração Americana dos Direitos Humanos, encaminhadas por um indivíduo ou organizações governamentais ou não-governamentais; b) a elaboração de informes sobre a situação dos direitos humanos em qualquer país do sistema interamericano, incluindo a decisão da Comissão acerca de situações que afetem gravemente a vigência desses direitos; c) a realização de investigações ‘*in loco*’, em território do Estado-membro a convite deste ou com o seu consentimento, que tenham por objetivo investigar fatos constantes de informes ou petições.

A Comissão Interamericana recebe, portanto, demandas subscritas por qualquer pessoa ou grupo de pessoas, incluindo organizações não-governamen-

tais¹⁶. Assiste-se, assim, uma interação direta deste órgão com atores não-estatais envolvidos na proteção desses direitos no continente.

Após um tratamento prévio pela Comissão de Washington, D.C., incluindo até mesmo averiguações diretas junto aos Estados-membros acusados ante o sistema, os casos poderão ser submetidos para apreciação da Corte Interamericana, que atua como órgão consultivo e jurisdicional¹⁷. Acerca de suas atribuições especiais, esclarece o já citado FIX-ZAMUDIO¹⁸:

[...] a primeira, de natureza consultiva, relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana, assim como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos; a segunda, de caráter jurisdicional, referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação da própria Convenção.

Neste contexto, depreende-se que, muito embora o sistema interamericano esteja profundamente inspirado na experiência jurisdicional europeia, avista-se uma diferença fundamental entre os dois, notadamente, no que se refere ao acesso à justiça regional.

Isso porque, diferentemente da Corte Europeia, que a partir do Protocolo n° 11 passou a aceitar demandas diretas de indivíduos, os pleitos levados à Corte Interamericana por particulares obrigatoriamente passam pela figura da Comissão¹⁹. Assim, indivíduos e organizações não-governamentais possuem perante a Corte Interamericana uma capacidade postulatória indireta.

De mais a mais, fica claro que a pessoa humana e os Estados não estão sozinhos na conjuntura regional de proteção aos direitos humanos, tendo em vista a inevitável participação das organizações não-governamentais. Apesar disso, a maioria dos estudos acerca do tema tende a não dar o devido valor ao papel destas entidades na proteção dos direitos humanos, negligenciando o trabalho destes verdadeiros ativistas internacionais²⁰.

Parte-se agora para um estudo aprofundado destes novos atores do cenário jurídico internacional, investigando *a priori* suas contribuições nas mais diversas Organizações Internacionais da atualidade, *au-delà* da temática dos direitos humanos. Num segundo momento, porém, passa-se a esclarecer os conceitos que gravitam em torno do fenômeno do ativismo jurídico internacional liderado por estas organizações.

2 AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) estão inseridas no denominado terceiro setor, sendo normalmente classificadas como entidades que embora privadas, possuem uma vocação pública, resultando assim, na constituição de uma esfera pública não estatal²¹.

Estes atores têm trabalhado ativamente na Comunidade Internacional, representando um importante papel em certas áreas específicas, tais como a proteção ambiental e o Direito Humanitário (nascido com a Convenção de Genebra de 1864, sob a influência e os auspícios do Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICR). Contudo, as ONGs não possuem uma Personalidade Jurídica Internacional propriamente dita, pois que não são criadas pela vontade dos Estados, mas sim, pela iniciativa privada perseguindo uma finalidade não-lucrativa. CANAL-FORGUES e RAMBAUD²² conceituam tais entidades da seguinte forma:

São grupos de pessoas privadas de nacionalidades diferentes, constituídos normalmente sob a forma de associação ou fundação, que, agindo no plano internacional ao lado dos Estados e das organizações internacionais, desempenham um importante papel na vida internacional. Seus domínios de intervenção são variados e correspondem freqüentemente às preocupações da comunidade internacional [...] quanto mais elas se associarem aos trabalhos das organizações internacionais [...] mais elas se encontrarão na origem da elaboração de novas regras ou encarregadas do controle de suas aplicações. [...] Nenhuma regra geral rege atualmente estas organizações. Elas relevam do direito interno do lugar de seu nascimento. Ninguém jamais cogitou conceder-lhe uma verdadeira “personalidade jurídica” internacional[...]

O termo “ONG” nasceu no ano de 1945, como jargão das Nações Unidas, para diferenciar na Carta de São Francisco²³, todas as organizações diferentes dos Estados. Muito embora inicialmente estivesse compreendido em seu conceito todas as outras Organizações que não faziam parte de governo algum, tais como Empresas e Grupos Nacionalistas ou Terroristas, sua definição foi evoluindo até alcançar a noção atualmente difundida e aceita pela própria ONU.

Apesar de contarem apenas com a Personalidade Jurídica de seu Estado Sede, as ONGs têm ganhado espaço nas discussões internacionais. O artigo 71 da Carta de São Francisco²⁴, por exemplo, dispõe acerca destas Organizações:

Artigo 71 - O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso.

A atuação das ONGs, contudo, não se limita ao âmbito do ECOSOC no Sistema das Nações Unidas. Com a Reforma da ONU, todos os seus órgãos

principais estão sendo convocados a engajarem-se na formação de parcerias e diálogos institucionalizados com a Sociedade Civil Organizada²⁵.

Observa-se, portanto, um crescente reconhecimento destes atores na Comunidade Internacional, através da formulação de políticas globais, especialmente no contexto das Nações Unidas, conforme ressalta VIEIRA²⁶, citando o então Secretário Geral da ONU, ANNAN:

Em 1947, os Estados-membros da ONU eram virtualmente os únicos atores no processo internacional. As organizações não-governamentais eram vistas como aliados da ONU, importantes, mas modestos, e sobretudo como mobilizadores de opinião pública em apoio unicamente aos objetivos e valores da Carta das Nações Unidas. Hoje, a relação se transformou numa parceria. As ONGs agora são vistas como parceiras indispensáveis da ONU, não apenas na mobilização da opinião pública, mas também no processo de deliberação e formulação de políticas, e, ainda mais importante, na execução de políticas, no trabalho de campo (*press release* do Secretariado-Geral da ONU, de 10/09/1997)

Desta forma, verifica-se que as ONGs vêm formalizando seu contato com inúmeras Organizações Internacionais, de vocação universal e regional, através de mecanismos formais de participação (como ocorre com o Conselho Econômico e Social da ONU, por exemplo). Resta agora investigar a relação destas entidades não governamentais de forma direta com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, através de sua atuação jurídica transnacional.

2.1 Ativismo Jurídico Interamericano dos Direitos Humanos

Duas classes entre as Organizações Não-Governamentais atuantes nas questões relativas aos Direitos Humanos podem ser destacadas. De um lado, constata-se a existência de uma gama de entidades nacionais, preocupadas com a proteção dos direitos e garantias fundamentais no nível local. De outro lado, porém, encontram-se as denominadas *International Non-Governmental Organizations* (INGOs), as quais em grande parte já estão inseridas nos mecanismos formais de participação da sociedade civil propostos pelos Organismos Internacionais, mencionados no item anterior.

No que tange à promoção e proteção de direitos humanos, essas ONGs Internacionais, representam um importante papel, pois que deram início ao denominado fenômeno do ativismo jurídico internacional dos direitos humanos, aproveitando-se dos sistemas regionais de proteção²⁷. Neste sentido esclarece SANTOS²⁸: *Por ativismo jurídico transnacional refiro-me a um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou definir direitos humanos.*

As Organizações Não-Governamentais Internacionais (INGOs) acabaram se especializando na militância jurídica dos direitos humanos, uma vez que em sua maioria, já foram criadas para atuar nesta área, em escala universal (AMARAL)²⁹. Assim, siglas conhecidas aparecem em mente, tais como o CEJIL (Centro pela Justiça e Direito Internacional), Human Rights Watch, Amnesty International, Médecins Sans Frontières, também vistas como representantes das ONGs de primeiro mundo (*first world NGOs*)³⁰.

Estes atores possuem diversas estratégias para atingirem seus objetivos, que vão desde campanhas locais até cursos para defensores e promotores de direitos humanos³¹. Destaca-se, que por ser o acesso direto à “justiça regional” tolhido aos particulares, vez que apenas a Comissão Interamericana e os Estados (que ratificaram o artigo 61 da Convenção de 1969) podem pleitear ante a Corte Interamericana de São José, essas ONGs ganharam uma capacidade postulatória apenas ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos de Washington, D.C. Este órgão é denominado de “quase judicial”, pois procura resolver possíveis conflitos de violações pelos Estados, de forma amigável, antes de engendrar um processo internacional propriamente dito.

O acesso à Comissão por ONGs é garantido pelo artigo 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969³², *in verbis*:

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

Para tanto, basta que a Organização Não-Governamental demandante respeite os critérios estabelecidos nos artigos 46 e 47 da Convenção, além das regras formais dispostas no regulamento da CIDH³³.

Frise-se, porém, que as entidades da sociedade civil organizada atuantes no nível local não foram excluídas do ativismo jurídico interamericano. O que se percebe na realidade, é que sua atuação ante o sistema fica condicionada a formação de parcerias com as Entidades internacionais já especializadas no assunto³⁴.

Para ilustrar a importância das ONGs na conjuntura do Sistema Interamericano buscou-se colacionar alguns casos importantes envolvendo as Organizações Não-Governamentais, notadamente àqueles concernentes à República Federativa do Brasil. Antes, porém, procede-se a uma avaliação desta participação procurando destacar quais as conquistas e necessidades de aprimoramento na interação destes atores não-estatais com o Sistema Interamericano.

2.2 ONGs e o Sistema Interamericano

No estudo do Sistema Interamericano de proteção aos Direitos Humanos, flagra-se que a sociedade civil organizada tem participado de forma ativa, em especial, do campo de jurisdição contenciosa, vez que a maior parte das denúncias submetidas à Comissão são oriundas de ONGs³⁵.

Os dados falam por si só. Flávia Piovesan aponta que até o ano de 2001, 100% das reclamações por violação dos direitos humanos apresentadas contra a República Federativa do Brasil, no período de redemocratização, foram encaminhadas por Organizações Não-Governamentais locais ou internacionais³⁶.

A questão que vem à mente, porém, diz respeito aos motivos que levam ao caminho escolhido por esses ativistas dos direitos humanos, a saber, a *litigância internacional*. Litigância esta, que num primeiro momento, não passa de um caráter quase judicial como já mencionado alhures. À primeira vista, parece que as ONGs Internacionais dedicadas ao tema estariam apenas servindo de meros advogados de causas judiciais perante um Sistema Judicial Internacional.

Tal hipótese não encontra fundamento quando, em uma análise mais apurada das conseqüências do ativismo jurídico dos direitos humanos, observa-se que as intenções destas ONGs vão muito além do ganho de causas para particulares. Seu principal papel é o de pressionar mudanças na estrutura dos Estados envolvidos no litígio. Além do mais, os casos levados perante a Comissão ensejam a diversos pareceres e análises por parte deste órgão, pressionando o Estado violador a tomar uma atitude não apenas em relação à vítima *ad causam*, mas forçando o Estado em questão a rever toda sua estrutura jurídica ou funcional na matéria violada.

Desta forma, verifica-se que as ONGs atuam num viés de *accountability*, onde sua missão passa a ser o monitoramento dos direitos humanos nas políticas públicas dos Estados Partes³⁷. Trabalha-se, assim com a idéia de criar exemplos, não apenas interessando-se na solução de um caso individual, mas igualmente na mudança da polícia das leis e do Estado³⁸.

Lembra-se ainda, que as entidades não governamentais, ao questionarem acerca dos direitos contidos nos Pactos Internacionais rompem a inércia do sistema judicial interamericano e fazem com que sejam formados entendimentos sobre pontos controversos dos textos internacionais, através de decisões judiciais da Corte Interamericana.

Destaca-se, sobretudo, que as redes formadas pelas ONGs Internacionais e as entidades não governamentais locais constituem, igualmente, uma relação de ganhos recíprocos, na medida em que os atores locais ganham mais estratégias para atingirem seus objetivos e promoverem os direitos humanos, passando a contar com um forte braço jurídico internacional contra um possível Estado violador; as ONGs Internacionais, por sua vez, ganham em legitimidade, vez que a formação de parcerias pode amenizar as críticas de sua origem, normalmente, de países do Norte (*first nation NGOs*).

Ademais, a atuação da sociedade civil organizada não está limitada à Comissão Interamericana. No órgão jurisdicional do sistema, as ONGs vêm assumindo um papel denominado de *Amicus Curiae*, colaborando na formação de entendimentos dos juízes internacionais e contribuindo na elucidação de questões concernentes aos direitos do homem.

Por todo o exposto, pode-se perceber que a Sociedade Civil Internacional encontra-se no Sistema Interamericano para desempenhar um papel que vai muito além da advocacia pura dos direitos humanos. A comprovação desta afirmação será constatada com a análise de alguns casos acionados por ONGs contra a República Federativa do Brasil.

2.2.1 Casos de notória repercussão contra a República Federativa do Brasil

Os frutos do trabalho de ativistas dos direitos humanos estão nas modificações legais e nas inovadoras políticas públicas desenvolvidas no Brasil, desde a aceitação da competência do Sistema Interamericano pelo país. Apesar disso, nota-se que a maior parte dos operadores do direito não se dão conta da atuação destes atores não estatais que se encontram na origem de instrumentos jurídicos utilizados por eles em seu dia a dia.

Na busca de comprovar, no campo prático, que a atuação das organizações não-governamentais promotoras dos direitos humanos (e das redes por elas estabelecidas) tem influenciado a operacionalização do direito interno brasileiro, procurou-se trazer à baila dois casos conhecidos, objetos de denúncias ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro.

A primeira ocorrência a ser lembrada diz respeito à luta de uma forte rede de Organizações Não-Governamentais pelo direito à memória no Brasil. Cuida-se do caso “Guerrilha do Araguaia”, onde os familiares das vítimas juntamente com as ONGs Internacionais CEJIL e *Americas/Human Rights Watch* em parceria com as entidades locais “Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM/RJ)” e “Comissão de Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos (CFMDP/SP)” reivindicam uma reparação do Estado brasileiro. Os fundamentos do caso são colhidos diretamente da demanda apresentada pela Comissão Interamericana à Corte de São José da Costa Rica, datada de 26 de março de 2009³⁹:

[...]em virtude de sua responsabilidade pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil (doravante “PCdoB”) e camponeses da região, [...] como resultado de operações do Exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil (1964 – 1985).

Resumidamente, este caso ilustra a dificuldade de pôr em ação os direitos capitaneados nas Cartas Interamericanas de Proteção dos Direitos Humanos, às

quais o Brasil é signatário. Além de uma batalha jurídica interna, que começou no ano de 1982, o caso foi admitido pela Comissão de Washington D.C. em 2009, e posteriormente levado perante o órgão jurisdicional do Sistema.

O intuito neste momento é o de notar que, no caso em apreço, operacionalizou-se de forma clara a parceria entre ONGs locais e transnacionais. Isso porque, apesar desta batalha estar longe de ser resolvida, a pressão exercida pelo acesso à Justiça Regional no Estado brasileiro já resultou na abertura de uma Comissão Interministerial para solução do caso. Além disso, as demandas que podem ser lidas nas entrelinhas desta ação vêm sendo objeto do polêmico Programa Nacional de Direitos Humanos do Brasil (PNDH) que já está na sua terceira edição⁴⁰.

Vale ressaltar que a estratégia de utilização do Sistema Regional de Proteção não foi a única alternativa colocada em prática pelos peticionários do caso, que também se utilizaram de outros meios de mobilização social, notadamente, a mídia. Importante destacar as palavras de SANTOS⁴¹:

Diferentemente de ONGs de direitos humanos como o CEJIL, que se especializaram na defesa de causas legais de direitos humanos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o GTNM/RJ e CFMDP/SP vêm a mobilização jurídica interna e transnacional como ferramentas adicionais destinadas ao fortalecimento de suas lutas sociais e políticas.

Em que pese a mobilização jurídica transnacional aparentar ser uma opção “adicional” na luta pelos direitos humanos, o próximo caso a ser aqui retratado exemplifica que a luta dos ativistas “jurídicos” dos direitos humanos pode influenciar de forma direta o direito interno do Estado violador. Trata-se, portanto, do caso *Maria da Penha*.

Recente e polêmico, eis aí uma ocorrência de inegável repercussão social e jurídica no Brasil. Segundo informações prestadas pelo CEJIL – Organização que representou a vítima perante o Sistema Interamericano – depreende-se, sucintamente, que Maria da Penha Fernandes foi vítima de violência doméstica durante anos, tendo seu marido inclusive disparado contra ela, deixando-a paraplégica. Após quase duas décadas de luta processual na Justiça Brasileira, e do flagrante descaso da República Federativa do Brasil com as questões concernentes à violência doméstica sofrida por milhares de mulheres no país, Maria da Penha em pareceria com a ONG supramencionada apresentou uma demanda ante a Comissão de Washington, D.C. em 1998.

Cumprido destacar, que, no caso em tela, a participação do CEJIL (Centro de Estudos de Justiça e Direito Internacional), em conjunto com outras organizações da sociedade civil de interesse local (em especial a AGENDE – Ações em Cidadania, Gênero e Desenvolvimento) não teve como motivação principal apenas a busca pela reparação à vítima Maria da Penha Fernandes, mas tam-

bém ao desencadeamento de políticas de proteção à mulher, como demonstra o relatório destas entidades não-governamentais:

A razão para isso é que além de ter declarado a responsabilidade do Estado Brasileiro por negligência, omissão e condescendência com relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando a adoção de medidas relacionadas ao caso individual (parágrafo 61, itens 1,2 e 3) – [...] O caso da Maria da Penha, conseqüentemente, tornou-se paradigmático, porque expõe o modelo sistemático de violência doméstica contra as mulheres e estabelece a responsabilidade do estado no âmbito internacional em razão da ineficiência do sistema judicial.⁴²

Destaca-se, ainda, que o primeiro relatório sobre o caso publicado pela CIDH data do ano de 2001. No ano de 2002, o governo brasileiro criou a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, e apenas em 2006 foi promulgada no Brasil a Lei 11.340/2006, destinada à proteção da mulher no ambiente doméstico, batizada simbolicamente de Lei Maria da Penha.

Comprova-se, assim, que como brevemente explanado por meio da retrospectiva destes dois casos, as Organizações Não-Governamentais têm sim jogado um papel crucial no monitoramento e pressão para transformações em matérias de direitos humanos, especialmente no Brasil. Justamente, em nome da ascensão na participação destes atores no sistema, que se propõe agora avaliar os avanços e desafios enfrentados por eles no contexto do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos.

3 AVANÇOS E DESAFIOS DAS ONGS NO SISTEMA INTERAMERICANO

3.1 Avanços

Indo além das modificações legais e políticas ocasionadas pela litigância internacional das ONGs, buscou-se colacionar, brevemente, nos próximos tópicos alguns dos avanços que a Sociedade Civil Organizada tem obtido no contexto do ativismo jurídico pelos direitos humanos no continente Americano, a saber: a) Capacidade Postulatória ao Sistema; b) Superveniência do instituto do *Amicus Curiae*; c) Educação para defensores locais dos direitos humanos; e por fim, d) criação do Fundo de Amparo aos Litigantes no Sistema Interamericano.

3.1.1 Capacidade Postulatória ao Sistema

O primeiro ponto destacado é o ganho pelas ONGs de uma Capacidade Postulatória, ainda que indireta perante o Sistema. Pese não poderem acessar diretamente a Corte de São José da Costa Rica, nos termos do artigo 44 do Pacto de 1969 garante-se a estes atores a postulação perante a Comissão de

Washington. Eis um dos principais pontos que diferenciam o Sistema Europeu de Direitos Humanos do Sistema Interamericano.

No primeiro, indivíduos possuem uma Capacidade Postulatória Direta perante a Corte Européia. Já no segundo, como evidenciado neste projeto, indivíduos e ONGs devem inicialmente provocar o órgão quase judicial do Sistema (Comissão) que procurará resolver o litígio antes de levá-lo ao conhecimento da Corte. Este mecanismo judicial acabou concedendo às Organizações Não-Governamentais uma importância e participação muito maior no continente americano do que no Europeu. Nas palavras de PIOVESAN⁴³:

A estratégia de litigância das ONGs tem sido utilizar o sistema interamericano para obter ganhos e avanços no regime interno de proteção dos direitos humanos. Neste ponto específico, uma vez mais o sistema interamericano se distingue do sistema europeu, cujos frutos têm decorrido em grande parte da atuação de indivíduos singularmente considerados [...] Assim, com o intenso envolvimento das organizações não-governamentais, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância, o sistema interamericano tem constituído efetivo instrumento para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos no âmbito nacional.

A mesma autora, entretanto coloca como um desafio do Sistema, a concessão de uma capacidade postulatória direta às ONGs à Corte de São José. Todavia, há que se ressaltarem as dificuldades de colocar em prática tal mecanismo no continente Americano, que, ao contrário do europeu, deve conviver com profundas desigualdades sociais e econômicas, especialmente, no que tange aos países da América Latina. Por este motivo, sobreleva-se, aqui, a importância do trabalho da Comissão de Washington que, ao atender as demandas levadas por indivíduos, procura achar soluções amigáveis aos mais variados conflitos, evitando, assim, uma sobrecarga de trabalho para a Corte Interamericana.

3.1.2 O Instituto do *Amicus Curiae*

Uma das principais formas de interação direta entre as Organizações Não-Governamentais e a Corte Interamericana de Direitos Humanos dá-se através do Instituto denominado *Amicus Curiae*. A expressão vem do latim e pode ser traduzida como “Amigos da Corte”. Desta feita, diversas organizações se colocam a disposição para auxiliar o trabalho dos juízes de São José da Costa Rica, na busca de uma solução imparcial e capacitada para temas em direitos humanos.

O CEJIL atua como *Amicus Curiae* em diversos processos internacionais, portanto vale a pena destacar o explanado por esta organização:⁴⁴

Neste sentido, o regulamento da Corte estabelece em seu artigo 44.1 que esta poderá, a qualquer tempo da causa, ouvir a

qualquer pessoa cujo testemunho, declaração ou opinião estime pertinente. Este preceito consultivo é o fundamento da possibilidade de intervir no processo na qualidade de *amicus curiae*. Os terceiros intervenientes podem ser organizações internacionais, não-governamentais ou pessoas naturais que não se constituem parte no litígio.

Cumprir destacar que estes pareceres podem ser concedidos não apenas à Corte mas também a órgãos judiciais nacionais ou ainda à própria Comissão Interamericana de Washington.

3.1.3 Educação para defensores locais dos Direitos Humanos

O papel das Organizações Não-Governamentais vai muito além do ativismo “jurídico” nos direitos humanos. Isso porque, há também outra atuação desenvolvida por estes atores que compreende a educação para a promoção desses direitos no continente, notadamente, nos países latino americanos. A maior parte das ONGs Internacionais mantém programas para a educação de ativistas dos direitos humanos em todos os países onde atuam, entretanto cabe muito mais às entidades não governamentais locais esta tarefa.

No Brasil algumas Organizações podem ser destacadas como educadoras de tais direitos, optou-se por tratar brevemente de duas ONGs em especial. A primeira é a denominada Justiça Global. Assim como diversas organizações da matéria, ela atua na defesa e promoção dos direitos humanos através de múltiplas estratégias, sendo apenas uma delas a litigância internacional. Destaca-se aqui sua linha de atuação voltada à “Formação de defensores dos direitos humanos”, o que faz por meio da organização de cursos, seminários e debates, especialmente na região do Rio de Janeiro.⁴⁵

Outra entidade que merece destaque no campo da educação nos direitos humanos é o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) situado em Joinville, Estado de Santa Catarina. Atuando nos moldes do Justiça Global, trata-se de uma organização praticamente voltada à educação sobre a temática dos direitos humanos, tal como pode se depreender de sua página oficial: *Nossa missão é promover a Educação em Direitos Humanos no Brasil e região através de treinamentos e oficinas temáticas para estudantes e professores de escolas e Universidades, funcionários do Estado, operadores do Direitos e ativistas de organizações não-governamentais*⁴⁶.

Inúmeras outras entidades trabalham com estas temáticas por toda a América Latina. Convém lembrar, que seu trabalho normalmente vem acompanhado de parcerias com outras Organizações Não-Governamentais (locais ou internacionais), órgãos governamentais (em especial o Ministério Público), Empresas e Sociedades de Advogados, ou ainda Centros Educacionais e Universidades.

3.1.4 *Fundo de Amparo aos Litigantes no Sistema Interamericano*

O recente Fundo de Amparo aos Litigantes no Sistema Interamericano foi aprovado em Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, passando a entrar em vigor a parte de 1º de junho de 2010⁴⁷. O fundo tem por objetivo principal tornar o processo internacional ante à Corte mais acessível às vítimas e Organizações que as representem.

A criação do fundo é fruto do trabalho de diversas ONGs ativistas de direitos humanos no Sistema, em especial o CEJIL. A necessidade de sua criação encontra fundamento no fato de um processo judicial na Corte custar em média cerca de U\$S 55.000,00.⁴⁸

O pedido deve ser feito através de solicitação à Corte pela própria vítima. Espera-se que esta ajuda, que conta com recursos oriundos de diversos países e Organizações, possa encorajar ainda mais a utilização da Justiça Regional no continente americano.

3.2 Desafios

As organizações não-governamentais dos direitos humanos, locais ou internacionais, assim como todas as demais criações humanas encontram-se sujeitas a desvios e provações, de ordem tanto interna quanto externa. Este ponto do projeto procura evidenciar os principais desafios destes atores, devendo ser encarados na realidade, como oportunidades para seu aprimoramento.

3.2.1 *Problemas internos das ONGs*

Fatores de nível interno podem ser destacados como um dos principais desafios das Organizações Não-Governamentais. Afinal, para que possam desempenhar seu constante papel enquanto movimento social, seja no nível local, regional ou global, necessitam de um mínimo de preparo administrativo, político e financeiro.

Sendo atores do espaço público, mesmo que privados, não há como negar sua visibilidade social. Por este mesmo motivo, as cobranças sociais em relação às ONGs têm em muito aumentado ao longo do tempo. Desta forma, gestores de Organizações dos Direitos Humanos passam a lidar com inúmeros desafios estratégicos que podem ir desde a captação de recursos e voluntários, até a conciliação de seus trabalhos na agenda de políticas nacionais e internacionais. Tudo isso, deve ser feito, diga-se de passagem, sob a ótica imperiosa da sustentabilidade.

Essa conjuntura que põe em risco o trabalho das ONGs é bem colocada por ARMANI ao elencar os principais desafios na governança institucional de ONGs, aplicáveis de forma inequívoca a todas as organizações ativistas de direitos humanos no Brasil e na América Latina⁴⁹:

Ser capaz de se comunicar com a sociedade, mobilizar uma base de apoio político a causas sociais, projetar-se como sujeito político no espaço público e ampliar a geração de recursos materiais e financeiros localmente são processos que exigem grande preparação institucional e o alinhamento da gestão e cultura da organização ao princípio de que toda iniciativa de mobilização de recursos é um ato político e de educação cidadã.

Neste norte, pode ser difícil tornar duradouro o valor social do projeto de uma Organização Não-Governamental caso seus líderes (diretores, conselheiros, mantenedores) não se proponham a uma gestão pautada na sustentabilidade, na boa comunicação social e principalmente na transparência.

Este último ponto tem trazido graves críticas às ONGs. Como ressalta Roberto Cuellar chegou-se inclusive a afirmar que por não serem suficientemente representativas estas organizações podem tornar-se um empecilho à própria democracia⁵⁰.

Pode-se considerar, portanto, que além de trabalharem pelas modificações a que se propõem, as ONGs de direitos humanos devem prezar por uma gestão aberta, transparente, inclusive para que possam auferir diversas fontes de recursos, capacitando-se assim, para continuar e melhorar seu trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos.

3.2.2 Legitimidade das entidades não-governamentais

Um segundo ponto interessante a ser destacado no rol de desafios da sociedade civil organizada faz menção ao fato de grande parte das organizações que se dizem monitoras e promotoras dos direitos humanos serem oriundas de países do norte, notadamente àquelas que atuam no contexto latino-americano. Como visto anteriormente, isso ocorre pela própria vocação universal destas organizações. Contudo críticas óbvias podem ser reiteradas a elas, na medida que uma ONG norteamericana, por exemplo, coloque-se na discussão de questões atentatórias dos direitos humanos em países da América Latina, sem que seu país de origem tenha sequer ratificado o Pacto de São José.

O desafio de sua legitimidade nesta situação vem sendo respondido através do estabelecimento de redes entre ONGs transnacionais e locais. Tal qual enunciado nos casos acima estudados, observa-se que grande parte dos casos encaminhados à Comissão Interamericana são propostas de redes de proteção dos direitos humanos que incluem entidades de todos os tamanhos⁵¹.

3.2.3 Controle dos Estados

Ao arremate, destaca-se outro desafio que demanda esforços hercúleos para ser superado: controlar um Estado violador. A problemática do controle dos Estados passa por diversos pontos, especialmente, o descaso destes com as decisões e pareceres emitidos pela Comissão e Corte Interamericana; a dificul-

dade de se encontrar mecanismos de sanção aos violadores; e principalmente, a complexidade de um controle “externo” exercido por Organizações Não-Governamentais que podem vir a receber recursos deste mesmo Estado.

Neste sentido, o comportamento do Estado em relação às investigações e casos dos Direitos Humanos deve ser monitorado não apenas pela Sociedade Civil Organizada, mas também pela mídia e pela pressão social.

No tocante a percepção de recursos pelas ONGs no Brasil, isto ocorre tendo em vista a entrada em vigor da Lei 9.790/99, conhecida como “Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”. As ONGs atuantes nos direitos humanos encaixam-se perfeitamente no quadro de entidades beneficiadas pelos Termos de Parceria com o poder Público, podendo assim, vir a receber fundos públicos para cumprir seu trabalho. A questão estaria contida em poder separar nitidamente a causa da percepção de recursos (ou seja, a prestação de um serviço de interesse público) e os motivos que conduzem a ação das ONGs monitoras dos deveres do Estado em matéria de Direitos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o explanado, pode-se concluir que as Organizações Não-Governamentais vêm assumindo um papel crucial no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, seja denunciando casos violadores ante a Comissão de Washington, auxiliando os trabalhos da Corte de São José, ou até mesmo através de suas ações *in loco*, na concreta fiscalização e monitoramento de violações dos termos do Pacto de São José da Costa Rica em praticamente todos os Estados americanos.

Ao longo do tempo, estes atores não-Estatais têm obtido êxito na mudança de políticas públicas e estruturas legais, fazendo com que o ativismo jurídico dos direitos humanos, no Sistema Interamericano, não seja apenas uma mera advocacia destes direitos, mas sim uma forma de atuação estratégica destas entidades.

Ademais, a formação de redes entre ONGs internacionais e locais vêm a corroborar com a importância do trabalho conjunto destas organizações, compreendendo não apenas a litigância internacional, mas igualmente a educação para os direitos humanos no continente, além de campanhas contra atos estatais que violem as garantias individuais e coletivas, sem mencionar modalidades de pressão social por meio da opinião pública e da mídia.

Por fim, não há como deixar de mencionar os desafios colocados às ONGs que como mencionado anteriormente, devem superar seus problemas internos e sua legitimidade na atuação social, lembrando a constante luta pela transparência em sua gestão. Além disso, o controle estatal e outros problemas como a transnacionalização de atos contrários aos direitos humanos também deverão ser colocados em pauta no intuito de garantir sustentabilidade ao trabalho das ONGs ativistas dos direitos humanos no continente americano.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Maia Gelman. **A sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos: os relatórios alternativos**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

ARMANI, Domingos. **Mobilizar para transformar: a mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil**. São Paulo: Peirópolis, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Programa Nacional dos Direitos Humanos. **Secretaria Dos Direitos Humanos**. Disponível em: < <http://www1.direitoshumanos.gov.br/pndh> >. Acesso em: 29.ago.2010.

BUERGENTHAL, Thomas; NORRIS, Robert. Human rights: the inter-american system. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, v. 45/46, n. 84/86, p. 11-36, dez. 1992/mai. 1993.

CANAL-FORGUES, Érick; RAMBAUD, Patric. **Droit international public**. 2. ed. Paris: Flammarion, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CENTRO pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). Guia para defensores y defensoras de derechos humanos. **CEJIL**. Disponível em: < <http://cejil.org/publicaciones/guia-para-defensores-as-de-derechos-humanos> > Acesso em: 9 ago .2010.

COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Americana dos Direitos do Homem. **CIDH**. Disponível em: < http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm >. Acesso em: 9 ago. 2010.

_____. Relatório do caso Guerrilha do Araguaia. **CIDH**. Disponível em: < <http://www.cidh.oas.org/demandas/11.552%20Guerrilha%20do%20Araguaia%20Brasil%2026mar09%20PORT.pdf> >. Acesso em: 29 ago. 2010.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos. Reglamento de La corte interamericana de derechos humanos. **Corte IDH**. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/regla_victimas/victimas_esp.pdf >. Acesso em: 29 ago. 2010.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

INSTITUTO de Desenvolvimento e Direitos Humanos. **IDDH**. Disponível em: < <http://www.iddh.org.br/v2/parceiros/> >. Acesso em: 29 ago. 2010.

JUSTIÇA Global. **Global.org**. Disponível em: < <http://global.org.br/estrategias/formacao/> >. Acesso em: 29 ago. 2010.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. Carta de São Francisco. ONU. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>>. Acesso em: 02 set. 2010.

PINTO, Monica. **Derecho internaccional de los derechos humanos**: breve visión de los mecanismos de protección em El sistema interamericano. Montevideo: Comisión Internacional de juristas/Colégios de Abogados Del Uruguay, 1993.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

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. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_santos.htm>. Acesso em: 04 ago. 2010.

SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issued-networks, and sovereignty in Latin America. In: **International organizations**. Massachusetts: IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, 1993.

SMITH, Rhona. **Textbook on international human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

STEINER, Henry. **Diverse partners: nongovernmental organizations in the human rights movement, the report of a retreat of human rights activists**. Co-sponsored by Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet, 1991.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Corte; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel Ventura. **El futuro de la corte interamericana de derechos humanos**. 2. ed. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004.

UNITED Nations Non-Governmental Liaison Service. Relatório da 60ª Assembleia Geral das Nações Unidas. UNNGLS. Disponível em: <http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_fr_s&id_article=1303> Acesso em: 20/08/2009.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

1 Uma célebre definição do termo em comentário é encontrada em Norberto Bobbio: “[...] são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25.)

- 2 A expressão remete, segundo Flávia Piovesan, a idéia de que os Estados “fixam um consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos (os tratados não são o ‘teto máximo’ de proteção, mas o ‘ piso mínimo’ para garantir a dignidade humana[...])” (PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 55.)
- 3 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 1217.
- 4 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; ROBLES, Manuel Ventura. **El futuro de la corte interamericana de derechos humanos**. 2. ed. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004, p. 206.
- 5 A justicialização internacional, por si, não é um processo exclusivo dos Direitos Humanos, é na realidade um tema que há muito tem sido debatido entre os internacionalistas. Cecília Macdowell Santos expõe que: “Os juristas têm analisado a internacionalização do judiciário a partir de uma perspectiva de resolução de disputas, debatendo se a judicialização global é inevitável e desejável para o fortalecimento equitativo do Estado de Direito. Em um lado do debate estão aqueles a favor de uma regulamentação jurídica global sobre jurisdição e julgamentos, tanto no âmbito cível e comercial, quanto para a resolução de questões criminais. [...] No outro lado do debate estão aqueles que não vêem a judicialização global como um desenvolvimento inevitável do direito internacional e parecem estar menos entusiasmados com esta tendência.” (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, p. 29. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_santos.htm>. Acesso em: 04 ago. 2010.)
- 6 PIOVESAN, op. cit., p. 12.
- 7 SMITH, Rhona. **Textbook on international human rights**. Oxford: Oxford University Press, 200, p. 84.
- 8 PIOVESAN, op. cit., p. 55.
- 9 Acerca desta Organização Regional esclarece o *Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la OEA y las Cumbres de las Américas*: “La Organización de los Estados Americanos es el principal foro político del Hemisferio para el dialogo multilateral y el establecimiento de la agenda interamericana. La OEA desempeña un papel fundamental em promover la paz, la democracia y la justicia, fomentar la solidaridad, fortalecer la cooperación y defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados Miembros” (ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. **Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la OEA y las Cumbres de las Américas**, p. 4).
- 10 Ressalva-se, porém, que diversos Estados signatários do Pacto de São José da Costa Rica não reconhecem plenamente a competência do Sistema, tendo em vista a não ratificação do artigo 62 da Convenção que dispõe sobre a competência da Corte Interamericana.
- 11 GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. (Coord.) **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o direito brasileiro**. p. 53-80.
- 12 Sobre o assunto vale a pena citar Flávia Piovesan: “[...] a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com pleno respeito aos direitos humanos [...]. há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento.[...] Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático.” (PIOVESAN, op. cit., p. 86-87.)
- 13 Refere-se aqui, aos casos que não sejam encaminhados à Corte diretamente pelos Estados-partes da Convenção Interamericana de 1969. Estes poderão encaminhar uma demanda sem passar pela Comissão Interamericana, nos termos do artigo 61 da Convenção.
- 14 FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 164.
- 15 PINTO, Monica. **Derecho internacional de los derechos humanos**: breve visión de los mecanismos de protección em El sistema interamericano. Montevideo: Comisión Internacional de juristas/Colégios de Abogados Del Uruguay, 1993, p. 83.
- 16 BUERGENTHAL, Thomas; NORRIS, Robert. Human rights: the inter-american system. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, v. 45/46, n. 84/86, p. 11-36, dez. 1992/mai. 1993, p. 454.

- 17 Cumpre resgatar que no plano contencioso as decisões proferidas pela Corte são juridicamente vinculantes aos Estados-membros da Convenção Interamericana que aceitem sua competência nos termos do artigo 62. A Corte poderá condenar o Estado violador de direitos humanos e garantias fundamentais, ordenando-lhes o pagamento de indenizações às vítimas.
- 18 FIX-ZAMUDIO, op. cit., p. 177.
- 19 Imperioso trazer em voga o destaque de Cecília Macdowell Santos: “Considerando que a CIDH e a Corte possuem uma função subsidiária vis-à-vis o sistema judicial interno, a admissibilidade da denúncia pela CIDH está sujeita ao esgotamento dos recursos internos pelo denunciante. Apesar da CIDH poder aceitar denúncias individuais e realizar investigações *in loco*, ela não é um órgão judicial e não pode proferir decisões judiciais vinculantes”. (SANTOS, op. cit., p. 36)
- 20 SANTOS, op. cit., p. 27.
- 21 Esta esfera é definida em Teixeira como uma “dimensão aberta, plural, permeável, autônoma de interação social”. Assim, a intenção neste trabalho é a de se ater, não apenas ao conceito excludente do termo ONG (aquilo que não faz parte do governo), encarando-o também de maneira mais ampla. Por essas razões, ONGs e Sociedade Civil Organizada são por vezes tratadas aqui como sinônimos. Vale destacar a definição de ‘sociedade civil’ trazida por Maia Gelman Amaral: “[...] conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de diferentes ideologias, compreendendo todas as associações civis que se formam em torno de interesses comuns (universidades, escolas, grupos religiosos, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, associações de moradores, organizações não-governamentais... [...])” (AMARAL, Maia Gelman. **A sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos: os relatórios alternativos**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006, p. 42.) e (TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 2. ed. São Paulo: Corte; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001, p. 46.)
- 22 CANAL-FORGUES, Érick; RAMBAUD, Patric. **Droit international public**. 2. ed. Paris: Flammarion, 2007, p. 256-258.
- 23 A Carta de São Francisco, assim conhecida por ter sido assinada na cidade norteamericana de São Francisco, Estado da Califórnia no ano de 1945, é o tratado constitutivo da Organização das Nações Unidas.
- 24 ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. Carta de São Francisco. ONU. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>>. Acesso em: 02 set. 2010.
- 25 Tal qual propõe o Relatório especial da 60ª Assembléia Geral sobre relações entre Estados Membros e ONGs, datada de 1º de setembro de 2006: “A consulta de ONG com governos no nível nacional é indispensável, e alguns Estados Membros da ONU têm incluído representantes em suas delegações em conferências especiais da ONU e comissões. Mas vale lembrar que ONG’s nas delegações oficiais não falam livremente em seu próprio nome. Tal processo não substitui ou reduz a necessidade de um engajamento independente das ONG’s a nível internacional. Na realidade, crescentes questões globais requerem discussões de políticas globais que podem ser muito beneficiadas com a participação das ONGs.” (UNITED Nations Non-Governmental Liaison Service. Relatório da 60ª Assembleia Geral das Nações Unidas. UNNGLS. Disponível em: <http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_fr_s&id_article=1303> Acesso em: 20/08/2009.)
- 26 VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 121.
- 27 Ressalta-se, porém que o início, propriamente dito, do ativismo internacional dos direitos humanos tem origem anterior a isto. Tal como ressalta Maia Gelman Amaral: “[...] o ativismo internacional de direitos humanos encontra seus primeiros ecos históricos em campanhas muito mais antigas como a campanha anglo-americana para extinguir a escravidão nos EUA (1833-1865), a campanha pelo direito de sufrágio das mulheres (1888-1928), a campanha de missionários ocidentais da China para erradicar a prática de pés-atados na China (1874-1911) [...]” (AMARAL, op. cit., p. 76.)
- 28 SANTOS, op. cit., p. 28
- 29 AMARAL, op. cit., p. 57
- 30 Sobre a expressão ensina Henry Steiner “[...] o termo ONG de “primeiro mundo” indica tanto a base geográfica da organização, como tipifica certas características da entidade, como seu mandato, suas funções e sua orientação ideológica. [...] Em resumo, ONGs de primeiro mundo significam aquelas organizações comprometidas com tradicionais valores liberais ocidentais, associados com as origens do movimento de direitos humanos. [...] a categoria de primeiro mundo também inclui boa parte das poderosas ONGs que investigam fundamentalmente eventos do terceiro mundo. Sua auto-imagem é a de monitora, investigadora

- objetiva, que aplica normas consensuais do movimento de direitos humanos aos fatos a serem apurados. Elas são defensoras da legalidade.” (STEINER, Henry. **Diverse partners: nongovernmental organizations in the human rights movement, the report of a retreat of human rights activists.** Co-sponsored by Harvard Law School Human Rights Program and Human Rights Internet, 1991, p. 91.)
- 31 No tocante à importância das ONGs para proteção dos direitos humanos expõe Henry Steiner: “As ONGs têm se tornado indispensáveis para o movimento de direitos humanos, em virtude de suas atividades peculiares: monitoramento, investigação e relatórios referentes aos Estados violadores; *lobby* com relação aos governos nacionais e ONGs internacionais; mobilização de grupos interessados; educação do público; [...]” (STEINER, op. cit., p. 1.)
- 32 COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana dos Direitos do Homem.** Disponível em: < http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm >. Acesso em: 9 ago. 2010.
- 33 Dentre os critérios a serem atendidos pode-se destacar: a natureza das pessoas interveniente (diferenciando-se o peticionário da(s) vítima(s), não sendo obrigatório o consentimento desta(s)); exposição dos fatos atentatórios à Convenção que está sendo alegado; a matéria objeto da petição; os lugares aonde ocorreram os fatos; o esgotamento dos recursos internos; e demonstrar por fim, a ausência de outro processo internacional ou de litispendência. (CENTRO pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). Guia para defensores y defensoras de derechos humanos. **CEJIL.** Disponível em: < <http://cejil.org/publicaciones/guia-para-defensores-as-de-derechos-humanos> > Acesso em: 9 ago. 2010.)
- 34 O fenômeno da formação de redes entre ONGs locais e internacionais é de extrema importância na promoção e proteção dos direitos humanos no continente americano, por isso será tratado de forma mais concisa adiante. De antemão vale ressaltar o destacado por Kathryn Sikkink “Pressões e políticas transnacionais no campo dos direitos humanos, incluindo *network* de ONGs, têm exercido uma significativa diferença no sentido de permitir avanços nas práticas dos direitos humanos em diversos países do mundo. Sem os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e suas normas, bem como sem a atuação das *networks* transnacionais que operam para efetivar tais normas, transformações na esfera dos direitos humanos não tem ocorrido”. (SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issued-networks, and sovereignty in Latin America. In: **International organizations.** Massachusetts: IO Foundation and Massachusetts Institute of Technology, 1993, p. 414-415.)
- 35 PIOVESAN, op. cit., p. 140.
- 36 *Ibid.*, p.141.
- 37 Retratando o trabalho da sociedade civil brasileira expõe a já citada Cecília Macdowell Santos: [...] as ONGs brasileiras têm formado redes nacionais e internacionais para a defesa de causa de direitos humanos a fim de pressionar o governo a cumprir a legislação progressiva, criar novas leis e formular políticas para a proteção dos direitos humanos. Desde meados dos anos noventa estas redes têm aumentado seu engajamento no ativismo jurídico transnacional, mobilizando-se para assegurar o apoio de organizações internacionais tais como a OEA e seu Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Indo mais além, Maia Gelman Amaral ensina que as ONGs brasileiras a partir da década de 90 extrapolam a proteção de áreas tradicionais passando a abarcar os temas dos direitos humanos em todas as suas vertentes: homossexuais sem-terra, trabalhadores rurais, pessoas vivendo com HIV/AIDS, [...]” (SANTOS, op. cit., p. 36) e (AMARAL, op. cit., p. 71.)
- 38 SANTOS, op. cit., p. 44.
- 39 COMISSÃO Interamericana dos Direitos Humanos. Relatório do caso Guerrilha do Araguaia. **CIDH.** Disponível em: < <http://www.cidh.oas.org/demandas/11.552%20Guerrilha%20do%20Araguaia%20Brasil%2026mar09%20PORT.pdf> >. Acesso em: 29 ago. 2010.
- 40 Acerca do Programa esclarece a Secretaria dos Direitos Humanos: “O PNDH 3 esta estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos que incorporam ou refletem os 7 eixos, as 36 diretrizes e as 700 resoluções da 11ª CNDH. O Programa tem ainda, como alicerce de sua construção, as resoluções das Conferências Nacionais temáticas, os Planos e Programas do governo federal, os Tratados internacionais ratificado pelo Estado brasileiro e as Recomendações dos Comitês de Monitoramento de Tratados da ONU e dos Relatores especiais.” Ver mais em: BRASIL. Programa Nacional dos Direitos Humanos. **Secretaria Dos Direitos Humanos.** Disponível em: < <http://www1.direitos.humanos.gov.br/pndh> >. Acesso em: 29.ago.2010.
- 41 SANTOS, op. cit., p. 43.
- 42 *Ibid.*, p. 44.
- 43 PIOVESAN, op. cit., p.142-143.

- 44 No original: “En este sentido, el reglamento de la Corte establece en su artículo 44.1 que esta podrá, en cualquier estado de la causa, oír a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estime pertinente¹⁹⁵. Este precepto constituye el fundamento de la posibilidad de intervenir en el proceso en calidad de *amicus curiae*. Los terceros intervinientes pueden ser organizaciones internacionales no gubernamentales o personas naturales que no se constituyen como parte del litigio.” (CENTRO pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). Guia para defensores y defensoras de derechos humanos. **CEJIL**. Disponível em: < <http://cejil.org/publicaciones/guia-para-defensores-as-de-derechos-humanos> > Acesso em: 9 ago .2010, p. 95.)
- 45 JUSTIÇA Global. **Global.org**. Disponível em: < <http://global.org.br/estrategias/formacao/> > . Acesso em: 29 ago. 2010.
- 46 INSTITUTO de Desenvolvimento e Direitos Humanos. **IDDH**. Disponível em: < <http://www.iddh.org.br/v2/parceiros/> > . Acesso em: 29 ago. 2010.
- 47 CORTE Interamericana de Derechos Humanos. Reglamento de La corte interamericana de derechos humanos. **Corte IDH**. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/regla_victimas/victimas_esp.pdf > . Acesso em: 29 ago. 2010.
- 48 Custo estabelecido pelo Centro de Estudos de Justiça e Direito Internacional. Para maiores informações ver: CENTRO pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL). Guia para defensores y defensoras de derechos humanos. **CEJIL**. Disponível em: < <http://cejil.org/publicaciones/guia-para-defensores-as-de-derechos-humanos> > Acesso em: 9 ago .2010.
- 49 ARMANI, Domingos. **Mobilizar para transformar**: a mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil. São Paulo: Peirópolis, 2008,. p. 33.
- 50 CUELLAR, Roberto. **Participacion de la sociedad civil y sistema interamericano de derechos humanos em contexto**, p. 349.
- 51 Acerca do tema não há como não citar a inegável contribuição de Cecília Macdowell Santos citando Margaret Keck e Katharyn Sikkink ao definirem as redes entre ONGs Internacionais e locais como “formas de organização caracterizadas por modelos voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca. Apesar das diferenças entre os âmbitos doméstico e internacional o conceito de rede transita bem por estas esferas, porque ele enfatiza as relações fluidas e abertas entre atores comprometidos e instruídos trabalhando em áreas específicas. [...] Elas são organizadas para promover causas, idéias principistas e normas e, com freqüência, envolvem indivíduos apoiando mudanças políticas que não podem ser facilmente atribuídas a um entendimento racionalista de seus interesses”. (KECK, Margaret; SIKKINK, Katharyn. *apud* 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. Disponível em: < http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_santos.htm > . Acesso em: 04 ago. 2010,. p. 30).

JURIDICAL ACTIVISM ON HUMAN RIGHTS: THE NON-GOVERNAMENTAL ORGANIZATIONS AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM.

ABSTRACT

The protection of human rights in the American continent currently counts with a System created within the Organization of American States (OAS), made up by the Inter-American Commission on Human Rights, based in Washington, D.C., USA, and the Inter-American Court of Human Rights, based in San Jose, Costa Rica. However, the work of these institutions in controlling violating States cannot be perceived as a feature separated

from the rest of society, and, in this sense, the action of the organized Civil Society has to be taken into account in the quest for promotion and protection of the rights and guarantees ensured in the International and Regional Treaties of Human Rights. When this struggle is aided by the international litigation strategy of the Inter-American System, human rights legal activism is born, being the main players of this initiative those who are normally relegated to the background by the International Community: the Non-Governmental Organizations (NGOs). This work studies the role of these non-governmental bodies within the Inter-American System, identifying the main advances they have promoted, particularly the fostering of their advocacy capacity before the Inter-American Commission, putting international legal pressure on violating States in an attempt to bring changes in their public policies and legal structures. The paper also essays to present the most relevant internal and external challenges faced by Non-Governmental Organizations in the development of their working strategies, particularly addressing their problems in the areas of management and transparency. The paper also tackles the issue of the legitimacy of these players and their unique ability to form co-operation networks. This work was designed using the inductive method, through the techniques of referent, category, operational concept, and bibliographic research.

Keywords: Human Rights, Inter-American System, Non-Governmental Organizations.