

O REFLEXO DA APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL

André Michels Branco¹

RESUMO: A proteção dos direitos humanos ganhou impulso após a Segunda Guerra Mundial, quando os debates sobre o tema se intensificaram e tornou-se perceptível a necessidade de sua concretização. Tanto isso é verdade, que novos organismos internacionais surgiram para atuar nesse sentido, sobressaindo-se, no cenário americano, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, composto pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Os dois órgãos vêm desempenhando importante papel, através de opiniões consultivas, recomendações, promoção de direitos humanos e, também, por meio dos casos contenciosos julgados pela Corte. Isso se destaca ainda mais quando em jogo a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis, os quais, não raras vezes, se veem desamparados no âmbito interno, encontrando refúgio através dos mecanismos internacionais. Ocorre que pouco se debate sobre a diferenciação terminológica existente entre minorias e grupos vulneráveis, diferenciação essa que se mostra relevante na medida em que apresenta consequências práticas, principalmente quando se fala em implementação de políticas públicas. Dessa forma, exsurge a problemática a ser trabalhada ao longo do presente trabalho, qual seja: como se dá a proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade pela Corte IDH, a partir da lógica das sentenças estruturantes? Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, sendo que o trabalho se propõe a desmistificar as entrelinhas existentes entre os dois conceitos (minorias e grupos vulneráveis), abordando a lógica de funcionamento do Sistema Interamericano, bem como a atuação da Corte no que se refere às sentenças estruturantes, consubstanciadas na determinação de implementação de políticas públicas, com o intuito de enriquecer o âmbito de discussão sobre o tema.

Palavras-chave: Sistema Interamericano. Grupos vulneráveis. Minorias. Políticas públicas. Sentenças estruturantes.

INTRODUÇÃO

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, organismos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos foram inaugurados, a exemplo da Liga das Nações. Entretanto, foi após as atrocidades e inúmeras violações de direitos ocorridas durante a Segunda Guerra que se lançou um olhar mais cauteloso e reflexivo quanto à necessidade de se promover de fato a proteção dos direitos humanos. Essa preocupação alcançou o cenário internacional, surgindo, assim, órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a

¹Pós-graduando em Direito penal e processo penal- Legalle Educacional, pós- graduando em segurança pública. formado em Direito, Licenciamento em Ciências Sociais, Tecnólogo em Gestão Pública.

Organização dos Estados Americanos (OEA) e os Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos (americano, africano e europeu).

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, notadamente, é composto pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que atuam tanto de forma preventiva quanto repressiva. No que tange à última função, exercida pela Corte Interamericana por meio da sua competência jurisdicional, contenciosa, verifica-se que vem se mostrando essencial na medida em que ultrapassa a mera esfera da reparação pecuniária e de reconhecimento da violação do direito, alcançando a determinação de medidas estruturantes, que se tratam, ao fim e ao cabo, da determinação de implementação de políticas públicas, demonstrando a adoção de uma lógica preventiva, que vem a fortalecer ainda mais a busca pela proteção dos direitos humanos. Além disso, o Sistema Interamericano tem desempenhado papel relevante no que toca à proteção das minorias e dos grupos vulneráveis, haja vista que esses, no cenário interno, muitas vezes contam com pouca representatividade e restam desamparados, tendo os seus direitos constantemente violados. Ocorre que a diferenciação terminológica existente entre esses dois grupos é pouco debatida na doutrina e, também, na jurisprudência, diferenciação essa que viria a contribuir, e muito, quando da aplicação de medidas de proteção e de prevenção. Isto é, diferenciar os dois conceitos, para além de uma questão teórica, é também uma questão prática, que merece ser estudada. Em razão disso, surge a problemática a ser trabalhada nas próximas linhas, qual seja: quais as discussões teóricas que envolvem a questão das minorias, grupos vulneráveis e a atuação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, no que tange à determinação de implementação de políticas públicas?

Assim, no intuito de responder o problema suscitado, adotar-se-á o método dedutivo, por meio do qual, num primeiro momento, abordar-se-ão as origens e a lógica de funcionamento do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos; num segundo momento, trar-se-á algumas nuances que permeiam os conceitos de minorias e de grupos vulneráveis, na tentativa de buscar uma definição para ambos os termos, analisando as particularidades de cada um; por fim, verificar-se-á a atual estrutura das sentenças adotadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, isto é, das sentenças estruturantes, as quais se consubstanciam na ideia de implementação de políticas públicas. Refere-se, pois, que o objetivo deste trabalho consiste na análise teórica dos temas abordados,

buscando enriquecer os debates e aprofundar um tema de tamanha importância na conjuntura contemporânea.

I. O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO ÓRGÃO DE JURISDIÇÃO INTERNACIONAL

Falar de direitos humanos significa falar dos direitos mais caros ao homem, remetendo à ideia de dignidade humana. Correlacionam-se com os direitos fundamentais e, muito embora os dois conceitos sejam vistos, em certas ocasiões, como sinônimos, não o são. Os direitos fundamentais, em verdade, referem-se aos direitos positivados internamente, ao passo que os direitos humanos atuam em nível internacional, abrangendo, dessa forma, direitos previstos em Pactos, Convenções, Declarações, e demais documentos de nível global (PEREZ LUÑO, 2004, p. 43-44).

Os primeiros marcos a tratar da questão dos direitos humanos a nível internacional foram o Direito Humanitário, a Liga das Nações, bem como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O primeiro refere-se a regras que abarcam limites de atuação dos Estados em casos de guerra, determinando que certos direitos fundamentais devem ser observados e respeitados. A Liga das Nações, por seu turno, teve origem após a Primeira Guerra Mundial e “tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional” (PIOVESAN, 2000, p. 124). A Convenção da Liga continha previsões no sentido de proteção aos direitos humanos em geral, aos direitos das minorias e, de forma mais acentuada, ao direito do trabalho. Por fim, a Organização Internacional do Trabalho, que até hoje atua de forma intensa, também teve origem após a Primeira Grande Guerra, e “tinha por finalidade promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar” (PIOVESAN, 2000, p. 125).

Entretanto, foi a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que se intensificaram os debates no tocante aos direitos humanos, haja a vista a percepção que aflorou, a partir daquele momento histórico, acerca da necessidade de proteção desses direitos, inclusive em nível internacional, de forma a vincular os países com o objetivo de evitar que acontecimentos futuros da mesma natureza, isto é, graves violações sistemáticas de direitos humanos, voltassem a se repetir. Assim, essa preocupação ultrapassou as esferas internas, alcançando órgãos internacionais e resultando na produção de documentos voltados à proteção desses direitos (TRINDADE, 2000, p. 23), bem como o reconhecimento dos

indivíduos como sujeitos de direito internacional (PIOVESAN, 2000, p. 123). Frisa-se, ainda, que, além do sistema global de proteção, fundaram-se sistemas regionais, de forma a arquitetar os anseios e peculiaridades de cada região: trata-se dos sistemas interamericano, europeu e africano, os quais também passaram a emitir documentos de cunho protetivo e a vincular os Estados, de forma cada vez mais sólida, na busca pela efetiva salvaguarda dos direitos humanos (CORREIA, 2008, p. 69-70).

Foi inaugurada, no ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), entretanto o primeiro documento internacional com previsão de proteção dos direitos humanos, pós Segunda Guerra Mundial, foi criado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), dando início ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A OEA aprovou, no ano de 1948, a Carta de Organização dos Estados Americanos e, em momento próximo, promulgou a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem (QUIROGA; ROJAS, 2007, p. 13-14). A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por sua vez, foi promulgada logo após a Declaração Americana, também no ano de 1948, pela Assembleia Geral da ONU (COMPARATO, 2001, p. 225-226). No que tange à sua obrigatoriedade, muito discutiu-se, e ainda se discute, quanto ao seu real nível de vinculação. Por algum tempo, prosperou a ideia de que, por se tratar de uma declaração, possui caráter meramente declaratório, não vinculando de forma efetiva os Estados que a ela aderiram. Entretanto, prepondera, hoje, o entendimento de que, por se tratar de um pacto que tem por objeto a proteção de direitos humanos, detém força vinculante, de modo que cria obrigações aos países signatários (CORREIA, 2008, p. 73).

Em 1959, em Santiago (Chile), outra Reunião da OEA se consumou, culminando na aprovação de diversas resoluções objetivando o fortalecimento do sistema interamericano. Um dos grandes feitos dessa reunião é a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), “cuja função, inicialmente, era apenas a de promover – e não de proteger – os direitos humanos, funcionando como órgão autônomo do sistema da OEA” (GORCZEVSKI, 2009, p. 170-171). Após, em 1966 foram aprovados dois novos pactos complementares à Declaração Universal: o “Pacto de Direitos Cíveis e Políticos” e o “Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, os quais vieram para reforçar a lógica de proteção já instaurada no cenário mundial (PRONER, 2002,

p. 29). Já no ano seguinte, em 1967, aprovou-se o Protocolo de Buenos Aires, o qual emendou a Carta da OEA, modificando a condição jurídica da Comissão Interamericana,

fortalecendo a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Na mesma linha, previu a necessidade de criação de uma Convenção que viria a regulamentar a estrutura de funcionamento e competências da Comissão, Convenção essa que, conforme se verá, foi aprovada no ano de 1969, sob o título de “Pacto São José da Costa Rica” (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), tornando-se um dos documentos mais relevantes, a nível internacional, no que tange à proteção dos direitos humanos. Ressalta-se ainda que:

el Protocolo de Buenos Aires, atribuyó a la Comisión la legitimidad “constitucional” de la que carecía, legitimó los procedimientos existentes de actuación de aquélla e, implícitamente, reconoció el valor jurídico de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, puesto que ésta era el instrumento que la Comisión debía aplicar em virtud de su Estatuto. (DAUDÍ, 2006, p. 215).

Indo além, a Convenção referida, isto é, o Pacto de São José, foi aprovado no ano de 1969, mas somente passou a vigorar em 1978, após os Estados apresentarem os documentos de ratificação (GORCZEVSKI, 2009, p. 172). O Brasil, por sua vez, apenas ratificou o documento no ano de 1992, momento a partir do qual ele passou a ter validade interna (TRINDADE, 2000, p. 71). Ademais, cabe referir, aqui, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, através do Recurso Extraordinário nº 466.343, de que a Convenção Americana possui “status” de norma supralegal, encontrando-se abaixo da Constituição Federal de 1988, e acima das demais normas internas, haja vista se tratar de Tratado anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004, não fazendo-se necessária, assim, a sua incorporação formal. (BRASIL, 2008, www.stf.jus.br).

Foi de grande importância para reforçar ainda mais o sistema de proteção aos direitos humanos, haja vista que, para além de uma mera declaração, a Convenção é um documento jurídico vinculante e obrigatório para os Estados que a ratificam e a incorporam ao seu ordenamento interno. Abarca, em seu texto, dentre outros, dois princípios básicos: a não-discriminação (artigo 1.1) e a igual proteção perante lei (artigo 24), reforçando os ideais que já vinham sendo objeto de previsão nos demais documentos mencionados. Trouxe, também, a previsão expressa dos direitos de primeira dimensão, direitos civis e políticos (artigos 3 ao 25), e, de maneira mais geral, a previsão de direitos econômicos, sociais e culturais (artigo 26).

Quanto aos últimos, cabe referir que a Convenção não trouxe um rol expresso de direitos, como o fez com os direitos civis e políticos, optou, pois, pela previsão do

comprometimento dos Estados em adotarem medidas, de forma progressiva, que visem à plena efetividade dos direitos dessa natureza (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Além da previsão de direitos, a Convenção Americana inovou ao contemplar a criação de dois órgãos (observando-se que, em verdade, a Comissão Interamericana de Proteção aos Direitos Humanos já existia, haja vista ter sido criada, pela OEA, no ano de 1959 – dez anos antes da promulgação do Pacto de São José – conforme anteriormente referido), os quais, ao fim e ao cabo, são os que formam o aparato institucional do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos: a Comissão Interamericana de Proteção aos Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Proteção aos Direitos Humanos. Com a promulgação da Convenção, a Comissão Interamericana adquiriu maiores competências, ultrapassando a esfera de promoção dos direitos, alcançando atribuições como a tarefa de receber e apurar denúncias, bem como de formular relatórios no intuito de informar a situação de um Estado determinado quanto a violações de direitos que ali ocorrem, solicitar informações aos países e responder às consultas dos mesmos (AZEVEDO, 2017, p. 31). Tal órgão conta com sede em Washington (Estados Unidos) e é composto por sete membros, “de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969), os quais são eleitos pela Assembleia Geral da OEA, atuando pelo período de quatro anos, podendo ser reeleitos uma única vez.

No que tange ao papel de promover direitos humanos, a Comissão atua principalmente através da realização de eventos, divulgação de materiais, livros, informes, no intuito de ampliar o conhecimento, conscientizar e disseminar informação sobre a necessária proteção dos direitos humanos. Quanto à formulação dos relatórios, “la Comisión puede preparar un informe general o especial sobre la situación de los derechos humanos en un Estado determinado” (DAUDÍ, 2006, p. 220). Dessa forma, quando há solicitação do próprio Estado, ou quando se verifica um alto número de denúncias de violações de direitos humanos, a Comissão pode dirigir-se ao país e realizar uma investigação *in loco*, no intuito de apurar a real situação em que se encontra aquele Estado, para, ao fim, emitir o relatório oficial.

Neste sentido, pode-se citar, a título de exemplo, a visita *in loco* realizada pela Comissão ao Brasil, no período de 5 a 12 de novembro de 2018. Essa foi a segunda visita

realizada no país, sendo que a primeira ocorreu em 1995. Apurou-se, no caso, que “houve avanços significativos no fortalecimento das instituições democráticas e dos direitos humanos no país, que serviram para abordar e avançar alguns dos desafios que a CIDH havia identificado anteriormente por meio de seu monitoramento e verificado durante a visita de 1995. No entanto, através do monitoramento realizado continuamente após sua visita, a CIDH observou com grande preocupação a adoção de uma série de medidas que tendem à redução de políticas, leis e instituições responsáveis pela garantia dos direitos humanos no país. Uma série de anúncios se somam a essas medidas com relação a projetos de lei e outras iniciativas públicas que poderiam enfraquecer conquistas e as instituições fundamentais para garantir os direitos humanos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2018). Ademais, diversos temas e conclusões foram abordados no Relatório Preliminar formulado pela Comissão, tais como questões relacionadas à discriminação, desigualdade, situação dos afrodescendentes, dos povos indígenas, dos trabalhadores rurais, distribuição de terras desigual, etc.

Importante ressaltar, contudo, que em respeito à soberania estatal, essa investigação apenas ocorre quando a iniciativa parte do país, ou quando esse autoriza a Comissão a realizá-la (DAUDÍ, 2006, p. 220).

Por fim, não se pode deixar de referir um dos mais importantes papéis desempenhados pela Comissão Interamericana: a apuração de denúncias sobre violações de direitos humanos. Qualquer indivíduo pertencente a um dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos pode contatar a Comissão e protocolar uma denúncia informando uma violação de direito. As denúncias podem ser feitas de forma simples, sem grandes formalidades, inclusive por meio digital, através do sítio eletrônico da OEA, não se exigindo advogado para tanto, e pode ser realizada nas línguas espanhola, portuguesa, inglesa e francesa. (GORCZEVSKI, 2009, p. 174- 175).

As violações devem dizer respeito aos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou em outros documentos reconhecidos internacionalmente, que é o posicionamento atual tanto da doutrina como da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as quais, de forma frequente, referem que a observância deve se dar também em relação aos demais direitos previstos em outros Pactos, Tratados e Declarações Internacionais, isto é, todo o corpo jurídico que se convencionou chamar de *corpus iuris* interamericano (TRINDADE, 2000, p. 24).

Contudo, muito embora a denúncia não exija formalidades, alguns requisitos devem ser cumpridos para que seja recebida e processada pela Comissão. É preciso:

(a) que a parte tenha esgotado todos os recursos da jurisdição interna do Estado contra o qual está sendo feita a queixa; (b) que seja apresentada no máximo em seis meses da data em que a parte tenha sido notificada da decisão definitiva do tribunal nacional; (c) que a matéria em questão não esteja na dependência de outro processo de jurisdição nacional; (d) sendo a parte interessada pessoa(s) física(s), a petição ou comunicação deve conter sua qualificação completa, (nome, nacionalidade, profissão, domicílio) e a assinatura da(s) pessoa(s) ou do representante legal. (GORCZEVSKI, 2009, p. 175).

Ao ser recebida, a Comissão ofertará ao Estado acusado a oportunidade de se manifestar, apresentar informações e dados relevantes, devendo os prazos das manifestações das partes ser observados. Após os pronunciamentos, a Comissão, se assim achar devido, realizará a averiguação necessária, podendo, inclusive, realizar investigação *in locu*, conforme já referido, mediante autorização do Estado acusado. Após apurar os fatos, a Comissão tentará, num primeiro momento, compor o caso de forma amigável, por meio de um acordo, entretanto, se o acordo não se concretizar, formulará um relatório onde consta se o Estado acusado violou, ou não, a Convenção Americana, bem como as recomendações a serem seguidas pelo Estado. Caso o Estado ainda não cumpra com as recomendações, a Comissão poderá encaminhar o caso para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (PIOVESAN, 2000, p. 216-218), que atua como verdadeiro órgão de jurisdição internacional (sendo importante destacar, contudo, que ela não funciona como uma quarta instância ou um tribunal de apelação, na medida em que não detém o condão de revisar as sentenças proferidas pelos órgãos internos dos Estados) (LEDESMA, 2012, p. 233).

A Corte, por seu turno, só poderá analisar e julgar os casos dos Estados que reconhecem a sua competência para tanto (note-se que o Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte apenas em dezembro de 1998, para julgamento de fatos ocorridos a partir dessa data). Assim, “a questão só poderá ser submetida à Corte se o Estado-parte reconhecer, mediante declaração expressa e específica, a competência da Corte no tocante à interpretação e aplicação da Convenção” (PIOVESAN, 2000, p. 218-218). Nesse contexto, a Corte, ao receber o caso da Comissão Interamericana, tomará as providências que a ela competem, atuando como órgão jurisdicional internacional. O processo, portanto, será composto pelo Estado acusado, pela Comissão (representante do indivíduo que teve o seu direito violado) e pela Corte (órgão julgador), sendo importante frisar que o indivíduo não

detêm legitimidade para entrar diretamente com uma denúncia perante a Corte IDH, cabendo este papel apenas à Comissão. (GORCZEVSKI, 2009, p. 178-179).

Após o devido processamento pela Corte Interamericana, que conta com a juntada de documentos, oitiva de testemunhas, audiências, perícias e demais atos processuais, ela emitirá o julgamento, que será comunicado às partes. As sentenças proferidas pela Corte detêm caráter vinculante e são obrigatórias, embora não haja sanção ou medidas efetivas caso algum Estado deixe de cumpri-la, ainda que a tendência seja de cumprimento, principalmente em razão do compromisso firmado.

Assim, a obrigatoriedade se manifesta a partir da aderência do Estado à Convenção Americana, bem como com o reconhecimento da competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Verifica-se, aqui, verdadeiro compromisso internacional assumido pelo Estado, o qual, em respeito ao *pacta sunt servanda*, deve ser observado e cumprido. A soberania e liberdade do Estado se dá até o momento do seu comprometimento, entretanto, a partir do momento em que o compromisso está firmado e o Estado se submeteu às regras internacionais, deve a elas se curvar (MAZZUOLI, 2018, p. 48). Nesse contexto, observa-se que trinta e cinco países constituem a Organização dos Estados Americanos (OEA), mas somente vinte reconhecem a competência jurisdicional da Corte IDH, sendo eles: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, www.corteidh.or.cr).

Por fim, importante referir que a Corte IDH é composta por sete juízes oriundos dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos e detém a sua sede em São José, na Costa Rica. Possui, além da competência jurisdicional (contenciosa), conforme relatado, uma competência consultiva, que se caracteriza pelo fato de que

Qualquer membro da OEA – parte ou não da Convenção – pode solicitar o parecer da Corte relativamente à interpretação da Convenção ou de qualquer outro tratado relativo à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos. A Corte ainda pode opinar sobre a compatibilidade de preceitos da legislação doméstica em face dos instrumentos internacionais. (PIOVESAN, 2000, p. 220-221).

Desse modo, verifica-se que a Corte IDH e a Comissão Interamericana, órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, desempenham funções relevantes no sentido de promoção, prevenção e proteção de direitos humanos, mostrando-se como fortalecedoras da lógica de proteção adotada após o período pós II

Guerra Mundial. As estratégias que o Sistema vem desenvolvendo coadunam-se, pois, com toda a estrutura acima relatada, ainda mais quando em jogo direitos de grupos vulneráveis, minorias e de grupos em situação de vulnerabilidade – como refere a Corte em algumas de suas sentenças - haja vista que essas pessoas, muitas vezes, não veem o seu direito garantido no âmbito interno, necessitando de uma guarda maior por parte dos órgãos internacionais.

1. AS MEDIDAS ESTRUTURANTES E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AOS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, inicialmente, adotava uma lógica notadamente repressiva e reparatória em suas sentenças, reconhecendo a violação do direito (quando assim fosse o caso) e determinando, conseqüentemente, a devida reparação, em geral pecuniária. Ao longo do tempo, contudo, verifica-se uma mudança de postura por parte da Corte, podendo-se perceber que, além de reconhecer a violação do direito e determinar a sua reparação, passou também a adotar medidas de caráter preventivo e mais abrangentes, alcançando efeitos para além dos envolvidos no caso concreto, haja vista que, quando diante de situações de violações repetitivas (violações estruturantes), a mera solução do caso individual já não se mostrava eficaz, sendo preciso ir além e olhar para o contexto (social e político) em que o caso estava inserido, com o fim de remediar a violação e prevenir a sua repetição (ROJAS, 2015, p. 128-129).

Essa nova forma de decidir se consubstancia, portanto, nas chamadas sentenças estruturantes, isto é, nas macrosentenças, as quais podem ser definidas como sentenças que abarcam uma lógica preventiva e de proibição da repetição da violação. Trazem no seu bojo a necessidade de implementação de medidas capazes de modificar uma situação de violação estrutural, quer dizer, de violação massiva e repetitiva de direitos. Desse modo, de forma recorrente, se vê a determinação de formulação, aperfeiçoamento ou implementação de políticas públicas, com o objetivo de prevenir que novas violações no mesmo sentido voltem a ocorrer, bem como com o objetivo de impor mudanças institucionais (com foco nos Poderes Públicos) e/ou culturais (com foco na sociedade), refletindo, pois, para além do caso levado ao conhecimento da Corte (LEAL; ALVES, 2016, p. 288-289).

A origem do termo (*structural injunctions*) remonta ao caso sentenciado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, “Brown v. Board of Education”, julgado no ano de 1954, referente aos casos recorrentes de segregação racial nas escolas, de modo que a Suprema Corte

declarou que tal segregação constituía-se em um ato contrário à Décima Quarta Emenda da Constituição estadunidense e que, portanto, não poderia mais ser perpetuada. Assim, a atuação dos juízes fez com que fosse possível modificar uma violação repetitiva enraizada no seio da sociedade e que não tinha perspectiva de mudança, sendo possível, através da sentença, alterar o padrão de conduta vigente, conformando-o com as diretrizes constitucionais (OSUNA, 2015, p. 92). É essa a ideia central, portanto, que se quer enfatizar aqui, constituindo-se as sentenças estruturantes em medidas que visam a modificar um padrão de violações massivas que acometem determinado Estado ou sociedade em particular.

Nessa linha, a adoção dessa nova lógica de sentenciar se mostra útil e necessária quando se está diante de um panorama em que se verifica uma violação sistemática e repetitiva de direitos, configurando um estado de violação estrutural, em que o Estado vem atuando de forma a não cumprir com o seu dever de proteção, isso porque passa a agir de forma violadora, quando deveria mostrar uma atitude omissa, ou quando deveria de fato atuar e assim o faz, porém de forma ineficaz e ineficiente. Desse modo, ao estar diante de uma situação que se encaixa no molde referido, se faz necessária a adoção de medidas que venham a modificar os padrões estruturais em vigor, no sentido de promoção e de proteção dos direitos que vêm sendo violados, estratégia essa que vem sendo adotada pela Corte Interamericana no seu papel de proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade, conforme se verá (ROJAS, 2015, p. 128).

Ademais, importante referir que as conjunturas em que se verificam quadros de violações massivas estão intimamente conectadas com os grupos em situação de vulnerabilidade, isto é, esses quadros tendem a ocorrer com grupos que já se encontram em uma situação discriminatória, de opressão e de desvantagem (política, social, econômica ou cultural), de modo que as violações de direitos não ocorrem por algo que o indivíduo fez ou deixou de fazer, mas pelo simples fato de pertencer a determinado grupo excluído e marginalizado, podendo-se citar o caso dos indígenas, das mulheres, dos negros, das crianças, dos migrantes e dos homossexuais.

Nesse contexto, ao verificar um cenário de discriminação sistêmica, isto é, um quadro generalizado de violações, faz-se imperioso olhar para a raiz do problema, para as causas que deram origem a essa conjuntura, para que seja possível, ao final, determinar medidas pensadas para a coletividade, isto é, pensadas não apenas para reparar a vítima do caso concreto, mas para evitar que novas pessoas tornem-se vítimas e possíveis partes em

processos judiciais (internos ou internacionais). Assim, quando a Corte Interamericana declara e reconhece a responsabilidade de um Estado em determinado caso, exsurge a obrigação de reparar, a qual subdivide-se em dois pontos: reparação individual, que alcança a vítima do caso concreto, e garantia de não repetição, que se consubstancia na adoção de medidas que venham a modificar as causas que permitiram que a violação viesse a se concretizar. Desse modo, “estas medidas tendrán un efecto reparatorio en relación con las víctimas y preventivo respecto de toda la sociedad” (ROJAS, 2015, p. 135).

A adoção de ações nesse sentido promovem, ao fim e ao cabo, tanto mudanças institucionais, conforme já referido, através de medidas legislativas ou modificação e implementação de políticas públicas, como mudanças culturais, através, por exemplo, da educação para a promoção e proteção de direitos humanos, o que irá refletir e contribuir para a superação das raízes e causas que deram origem às violações estruturais que envolvem os grupos em situação de vulnerabilidade. Citam-se, a título exemplificativo, a determinação para adotar um mecanismo, através de lei, que tornasse efetiva a busca imediata das mulheres desaparecidas, no “Caso Velásquez Paiz y Otros vs. Guatemala” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015) a determinação para implementar um programa de habitação, através do qual se promovesse moradia adequada às vítimas sobreviventes, no “Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004) assim como a determinação para instituir um curso de educação em direitos humanos, voltado para os oficiais das Forças Armadas, no “Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

Disso se pode concluir, ainda, que um dos maiores desafios do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, especialmente da Corte Interamericana, se consubstancia na pretensão de firmar estândares e padrões comportamentais aos Estados que compõem o Sistema, guiando-os e, quando necessário, impondo medidas, para que caminhem em direção à erradicação das violações massivas que assolam os grupos marginalizados (ABRAMOVICH, 2009, p. 17).

O Estado, ressalta-se, não somente detém o dever de não discriminar (postura omissiva, de abstenção), mas também conta com a obrigação de promover e de efetivar medidas de ações afirmativas que possibilitem o reconhecimento e o exercício de direitos e que rechacem qualquer ato violador e atentatório aos padrões constitucionais e

internacionais. Isso repercute, inclusive, no princípio da igualdade anteriormente assinalado, haja vista que atitudes aparentemente neutras, não violadoras, podem, ao final, revelar-se atentatórias, na medida em que não reconhecem a diferença existente entre a maioria dominante e os grupos em situação de vulnerabilidade, tratando todos da mesma forma, quando se deveria adotar medidas discriminantes (num sentido positivo), com o fim de se alcançar a tão almejada igualdade material.

Quando se trata especificamente do caso brasileiro, é possível citar, a título exemplificativo, três decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que denotam o caráter estruturante das suas sentenças, abarcando uma lógica preventiva, pensada para o futuro e para a coletividade, com a pretensão de não repetição das violações. São os casos *Ximenes Lopes v. Brasil* (2006), *Gomes Lund e outros v. Brasil* (2010); e *povo indígena Xucuru e seus membros v. Brasil* (2018).

O primeiro caso tratou-se de violações físicas e mentais cometidas em uma clínica psiquiátrica contra *Damião Ximenes Lopes* - pessoa com doença mental - violações essas que levaram à sua morte. Entretanto, no âmbito interno, não houve a devida investigação, processamento e condenação dos responsáveis, motivo pelo qual ingressou-se com o caso diante da Corte Interamericana, ocasião em que o Estado brasileiro foi considerado culpado e restou condenado. No que tange às medidas de caráter estruturante, a Corte, além de determinar a devida indenização aos familiares da vítima, ordenou que o Brasil criasse estratégias de treinamento e de capacitação profissional para os profissionais ligados à saúde mental, isto é, uma medida pensada com o fim de evitar que violações de mesmo cunho se repetissem, uma medida pensada de forma preventiva e para a coletividade, demonstrando, na prática, tratar-se de uma macrosentença (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

O segundo caso, por sua vez, refere-se à tentativa dos familiares das vítimas da *Guerrilha do Araguaia* (guerrilha atuante no período da ditadura militar) em ver os responsáveis pelas violações de direitos humanos cometidas, principalmente pelas mortes e desaparecimentos forçados das vítimas, processados e condenados, fato que até os dias atuais não se concretizou, em razão da vigência da Lei de Anistia. Desse modo, o Brasil acabou sendo condenado em virtude da não investigação e punição dos responsáveis pelas violações, e a Corte, adotando novamente uma lógica preventiva, determinou, além de outras medidas, que o Estado brasileiro criasse um curso voltado para todos os níveis hierárquicos das Forças

Armadas, com o intuito de educar os oficiais para a promoção e proteção de direitos humanos, conscientizando os membros da entidade sobre o assunto (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010). Por fim, o último caso que se pretende mencionar aqui, julgado em 2018, refere-se às violações cometidas contra o povo indígena Xucuru, as quais se consubstanciam na extrema demora no processo de demarcação e titulação das terras, conseqüente sensação de insegurança, bem como ameaças e mortes de membros do povo indígena. O Brasil, no caso, foi novamente condenado e responsabilizado pelas violações que restaram comprovadas, e a Corte, no exercício da sua função jurisdicional, determinou, além de diversas outras medidas, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Comunitário, devendo ser investido o valor mínimo de US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos), com a finalidade de estabelecer planos e mecanismos voltados para o benefício e preservação das terras indígenas em questão. Trata-se, pois, de determinação de implementação de política pública específica, não se limitando, a Corte, a ordenar apenas uma indenização e reparação pecuniária (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

Através dos aportes teóricos mencionados, bem como por meio dos exemplos brasileiros citados, pode-se perceber a lógica de funcionamento que vem adotando a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual vai ao encontro de toda a ideia de proteção ampla abarcada pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reforçada pelo Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Caminham, dessa forma, os órgãos internacionais num mesmo sentido, visando a alcançar um nível máximo de proteção, e não meramente um nível suficiente. As macrosentenças, calcadas na imposição de medidas abrangentes, com um olhar voltado para todo o contexto político social, centram-se principalmente na “nova” função abraçada pela Corte Interamericana, qual seja, a de indução de políticas públicas, instituídas com a finalidade de eliminar quadros de violações estruturais, que contemplam, em sua maioria, os grupos em situação de vulnerabilidade.

CONCLUSÃO

Num primeiro momento, abordou-se uma noção histórica no que tange à nova lógica de proteção aos direitos humanos, em âmbitos nacional e internacional, que passou a ser utilizada após a Segunda Grande Guerra, consubstanciada na noção de fortalecimento e de proteção máxima desses direitos. Verificou-se, a partir disso, a criação e o desenvolvimento

de organismos internacionais, criados com o fim de vincular os Estados, bem como de concretizar essa promessa de proteção, sobressaindo-se, no cenário americano, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, o qual é composto pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Pôde-se perceber o papel de destaque que o Sistema vem adquirindo ao longo do tempo, na medida em que atua, muitas vezes, em defesa de indivíduos que não contam com a devida proteção estatal nacional e que se veem obrigados a recorrer ao âmbito internacional para ver garantidos os seus direitos. Trata-se, pois, de grupos em situação de vulnerabilidade, os quais encontram-se em uma posição de desvantagem e opressão social. Nesse contexto, respondendo-se à problemática suscitada no início do trabalho acerca das discussões teóricas que envolvem a questão das minorias, grupos vulneráveis e a atuação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no que tange à determinação de implementação de políticas públicas, verifica-se que os termos “grupos vulneráveis” e “minorias” carecem de maior precisão terminológica e estudo teórico, entretanto, é possível dizer que, enquanto os primeiros se caracterizam como um grupo que mantém um traço cultural comum, os últimos são compostos por indivíduos que não dividem características entre si. Assim sendo, há que se ter cuidado na formulação de estratégias e na implementação de políticas públicas voltadas para a sua proteção.

Por fim, conclui-se também que o Sistema Interamericano, notadamente por meio da competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vem atuando com um olhar mais aberto, voltado para a sociedade como um todo, e não apenas para as partes envolvidas no caso concreto levado a sua apreciação. Essa forma de decidir se vale, notadamente, da figura das “sentenças estruturantes” ou “macro-sentenças”, que se caracterizam como sentenças que visam à melhora de um quadro deficitário e estrutural de determinada sociedade, determinando, por exemplo, a implementação de políticas públicas com o objetivo de prevenção de repetição da violação. Tal aspecto está, por sua vez, intimamente relacionado com a proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade, haja vista que é aí que se verificam os maiores cenários de violações repetitivas e estruturais, que exigem, por conseguinte, medidas amplas, pensadas através de um olhar contextual.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Douglas Matheus de. A utilização do dever de proteção pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos de graves violações praticadas por regimes ditatoriais: análise evolutiva das medidas de reparação de suas sentenças. 140 f. (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. Comunidade: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRITO, Jaime Domingues. Minorias e grupos vulneráveis: aquilatando as possíveis diferenças para os fins de implementação das políticas públicas. Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi, v. 11, p. 95-110, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. Corte Interamericana de Direitos Humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas. Curitiba: Juruá, 2008.

GORCZEVSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticar. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A Constituição como princípio: os limites da Jurisdição Constitucional Brasileira. Barueri: Manole, 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: MAIA, Luciano Mariz; LIRA, Yulgan. (Org.). Controle de convencionalidade: temas aprofundados. Salvador: Juspodivim, 2018. p. 23-67.

PRONER, Carol. Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.