

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**LUCIANA DE ABOIM MACHADO**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**VLADMIR OLIVEIRA DA SILVEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito internacional dos direitos humanos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Luciana de Aboim Machado; Valter Moura do Carmo; Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-334-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito internacional. 3. Direitos humanos. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

---

#### **Apresentação**

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Internacional dos Direitos Humanos I durante o III Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado virtualmente do dia 23, 24, 25, 26 e 28 de junho de 2021, com a temática "Saúde e segurança humana para a sustentabilidade e cidadania".

Esta terceira edição do Encontro Virtual do CONPEDI logrou êxito ao propiciar a continuidade da agenda de eventos acadêmicos em 2021 no contexto da pandemia da COVID-19, possibilitando um espaço aberto de discussão democrática para que os pesquisadores e pesquisadoras apresentassem, com segurança, os resultados de seus trabalhos acadêmicos, prezando, deste modo, tanto pela pesquisa jurídica de qualidade quanto pela saúde e bem-estar de todos os participantes.

O GT "Direito Internacional dos Direitos Humanos I" tem papel relevante ao debater temas contemporâneos referentes à tutela dos direitos humanos, fomentando o olhar crítico sobre questões como o processo de afirmação, as dimensões e a internacionalização de tais direitos, bem como os sistemas de tutela, o universalismo e o interculturalismo, a eficácia, instrumentos de defesa e controle de convencionalidade.

Como resultado das atividades de pesquisa desenvolvidas em todo país, foram selecionados, para esse GT, vinte e um artigos relacionados ao tema. Nas apresentações dos trabalhos foram expostas temáticas relacionadas ao/a: direito dos refugiados; cooperação internacional; deslocados ambientais; responsabilidade humanitária; direitos humanos no contexto da pandemia da COVID-19; migração e direitos humanos nas Américas; relativismo cultural; violência doméstica; infância e retrocesso nos direitos humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos e o direito humanitário; soberania nacional e direitos humanos; controle de convencionalidade no Brasil; o status dos tratados de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro; desenvolvimento do movimento feminista; proteção dos povos indígenas sob a ótica dos direitos humanos; responsabilidade empresarial e Direitos Humanos; litigância estratégica internacional; o trabalho escravo ainda no Brasil e o crime de desacato no sistema Interamericano.

Após as boas e profícuas exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para discussões que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT. Portanto, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, intitulado Direito Internacional dos Direitos Humanos I, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação, a qual, certamente, contribuirá para o enriquecimento do debate acadêmica acerca da tutela dos direitos humanos. Boa leitura!

Inverno de 2021.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana de Aboim Machado (Universidade Federal de Sergipe - UFS).

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS).

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo (Universidade de Marília - UNIMAR).

# LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA INTERNACIONAL NO COMBATE À PRÁTICA DO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

## STRATEGIC LITIGATION ON COMBATING MODERN SLAVERY IN BRAZIL

Dafne Fernandez de Bastos <sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo discute litígio estratégico perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir da necessária seletividade dos argumentos e suas implicações. O objetivo é verificar como a utilização dessas estratégias pode auxiliar no combate ao trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Apresenta-se o Sistema Interamericano e conceitua-se litígio estratégico para, então para verificar brevemente a questão da ordenação territorial amazônica e sua influência na perpetuação do trabalho escravo na região. Por fim, aborda-se como este tema tem sido tratado perante o Sistema Interamericano e qual o papel do litígio estratégico no combate à prática.

**Palavras-chave:** Sistema interamericano de direitos humanos, Litigância estratégica, Trabalho escravo, Ordenamento territorial, Amazônia

### Abstract/Resumen/Résumé

This article discusses strategic litigation before the Interamerican Human Rights System on the point of view of the necessary selectiveness of arguments and its implications. It aims to verify how these strategies may aid on the combat of modern slavery in Brazil. It is presented the Interamerican Human Rights System and the concept of strategic litigation to, then, realize an analysis of the amazon territorial organization and its influence on the perpetuation of slavery in the region. For last, it is approached how this theme has been discussed before the Interamerican System and the role of strategy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Interamerican human rights system, Strategic litigation, Modern slavery, Territorial organization, Amazon

---

<sup>1</sup> Mestre em direito pela Universidade Federal do Estado do Pará. Analista de Controle Externo do Ministério Público de Contas do Estado do Pará.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ingressou numa etapa de desenvolvimento de um modelo de litígio estrutural de proteção dos Direitos Humanos sem ter aperfeiçoado e discutido com profundidade os limites ou potencialidades de alguns de seus mecanismos. Não resta dúvida de que a temática abordada, ainda que seja matéria de Direito, por vezes depende de fatores eminentemente políticos para o seu avanço e até mesmo o cumprimento de suas diretrizes.

As próprias Organizações não governamentais que litigam perante o SIDH por vezes o fazem como parte da estratégia de litígio com um intuito de pressão política, muito mais do que propriamente como uma instância complementar à jurisdição interna.

A questão de como a defesa dos Direitos Humanos, mesmo em países comprometidos com o regime internacional, acaba por se contrapor com interesses políticos e econômicos fomenta a problemática do adimplemento das decisões dos órgãos interamericanos, apesar de não ser a única variável existente acerca do assunto.

Logo, será demonstrado que a litigância internacional, para ser viável, acaba por ser seletiva nas suas discussões, objetivando uma proteção mais objetiva dos direitos que discute; mas, nesse processo, acaba por não abarcar assuntos centrais em determinadas situações, como se observa na questão do trabalho escravo, conforme se avalia a partir do único caso julgado pela CorteIDH sobre a temática, o caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil*.

A análise aqui desenvolvida objetiva demonstrar que o litígio estratégico é um desdobramento lógico dos sistemas internacionais de proteção de direitos, mas que pode acabar por não fornecer uma resposta satisfatória a partir do caso concreto.

## **2 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

A organização do continente americano em torno da temática dos Direitos Humanos acaba se confundindo em algum estágio com a própria tentativa de concertação política da região. Foi durante a primeira metade do século XIX que a maior parte dos países americanos conquistou sua independência, o que demonstra um início tardio às relações internacionais na região, ainda mais acerca de um tema específico (e então inexistente em qualquer pauta da época) como os Direitos Humanos.

O SIDH só será consolidado por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Contudo,

antes de se chegar nesse momento, vale reconhecer que, antes do surgimento do próprio Sistema, já existiam alguns instrumentos que versavam sobre Direitos Humanos no continente americano.

Esse processo foi iniciado, no que diz respeito à temática dos Direitos Humanos, a partir da Convenção Relativa aos Direitos do Estrangeiro, celebrada na Cidade do México em 1902, muito embora não houvesse a utilização dessa nomenclatura à época ou mesmo a intenção de uma sistematização. Posteriormente, a temática voltou a ser objeto de normatização por intermédio de outras Convenções, tais como as que versavam a nacionalidade, o asilo político e questões sobre paz e os direitos da mulher.

A institucionalização de um Sistema Regional, primeiramente sob o aspecto político, tal como se observa hodiernamente, só foi possível após o término da Segunda Guerra Mundial, momento em que se elaborou os projetos de Carta de uma Organização regional política (que seria a OEA) e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que serviriam como base para a IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, realizada em Bogotá, na Colômbia.

Em 1948, cria-se formalmente a Organização dos Estados Americanos<sup>1</sup>, organização internacional de âmbito regional, com o intuito de “conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”<sup>2</sup>.

Nos seus princípios básicos, a Carta da OEA elenca no seu preâmbulo o respeito e a garantia dos Direitos Humanos, estabelecendo ainda que a solidariedade humana só é possível dentro de um regime de liberdade individual e justiça social, fundado no respeito dos direitos fundamentais do homem.

Na própria Carta da OEA, estabelece-se o marco geral de proteção dos Direitos Humanos no âmbito interamericano sob três aspectos diferentes. O primeiro versa sobre o reconhecimento do respeito aos Direitos Humanos; o segundo aborda a promoção de um regime de Direitos Humanos por meio de uma Convenção sobre o tema; e por fim, a adoção de um mecanismo que zele pelos Direitos Humanos na ausência de uma Convenção e que abarcasse todos os Estados-partes da OEA<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A Carta da OEA entrou em vigor em 1951 e foi emendada pelos protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena (1985), Washington (1992) e Manágua (1993).

<sup>2</sup> Carta da OEA, art. 1º.

<sup>3</sup> Essas diretrizes estão contidas entre os artigos 106 ao 145 da Carta da OEA.

Apesar desse vasto conteúdo normativo sobre os Direitos Humanos advindos da Carta da OEA, aprovada na IX Conferência de Ministros das Relações Exteriores, essa mesma reunião resultou na elaboração de outro documento importante para a constituição de um sistema regional de Direitos Humanos no âmbito interamericano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

Finalmente, em 1959, durante a V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, em Santiago no Chile, por meio da Resolução VIII, criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em um contexto de Guerra Fria, cercado pelas tensões políticas em razão do Caribe e da Revolução Cubana.

Na continuação da evolução desse processo de consolidação institucional dos Direitos Humanos no continente americano, a II Conferência Interamericana Extraordinária realizada no Rio de Janeiro convocou uma Conferência especializada sobre o tema (por meio da Resolução XXIV), solicitando ao Conselho da OEA uma atualização do projeto de Convenção Americana de Direitos Humanos.

Desse modo, em São José, na Costa Rica, adotou-se em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos, que só entrou em vigor em 1978, para conceder o maior substrato na consolidação do Sistema Interamericano, consistindo na sua própria base jurídica.

A Convenção identifica dois órgãos de proteção dos Direitos Humanos: a Corte Interamericana de Direitos (CorteIDH) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). O motivo da existência de dois órgãos se deu em razão da existência de um mecanismo que garantisse a proteção dos Direitos Humanos enquanto a Convenção não fosse ratificada por todos os Estados. Afinal, a Convenção só seria exigível àqueles que a ratificassem, ao passo que a Carta da OEA e a Declaração Americana já versavam sobre os direitos dessa mesma natureza e já eram juridicamente vinculantes.

Desse modo, existe um sistema geral baseado na Carta da OEA e na Declaração Americana, cujo órgão de proteção e garantia dos instrumentos é a CIDH. Mas existe ainda um sistema específico, que advém da Convenção Americana e obriga somente às partes do tratado, que conta com dois órgãos de proteção e garantia do instrumento: a CIDH e a CorteIDH.

Essa natureza dual do Sistema surgiu com um caráter provisório, tendo se prolongado em razão da não ratificação da Convenção Americana por parte de alguns Estados (LEDESMA; 1996). Ainda que a fundação do SIDH seja política, nota-se uma tentativa conceitual de evolução para mecanismos eminentemente técnico-jurídicos.

## 2.1 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS



A Comissão Interamericana de Direitos Humanos está localizada em Washington DC, nos Estados Unidos e é composta por sete membros, escolhidos a título pessoal pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, a partir de uma lista de candidatos proposta pelos Estados membros da OEA<sup>4</sup>, os quais gozarão de imunidade diplomática durante o mandato.

Portanto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão quase judicial do Sistema, não possuindo função jurisdicional propriamente dita, funcionando em alguns momentos como verdadeiro mecanismo de triagem para o acesso à CorteIDH, além de também emitir relatórios de mérito.

A CIDH comporta um sistema de petições individuais, com previsão legal expressa no artigo 44 da Convenção Americana. Em verdade, qualquer pessoa e mesmo Organizações não governamentais podem apresentar, a título pessoal ou representando terceiros, petição junto à Comissão para denunciar uma violação de Direitos Humanos.

Em razão dos múltiplos instrumentos do SIDH, nesse caso, também haverá paralelamente dois meios de apresentação de petição junto à CIDH, seja com base na Carta da OEA ou com base na Convenção Americana de Direitos Humanos, para os Estados que ratificam esse tratado. Sinteticamente, pode-se apontar que a principal característica que diferencia os dois tipos de peticionamento refere-se à possibilidade do caso ascender até à CorteIDH.

Com efeito, quando a CIDH analisa uma petição individual com base na Carta da OEA, seu relatório de mérito será o último ato a ser emitido acerca do caso em questão. Por outro lado, quando analisa uma petição que é submetida com base na Convenção Americana e o Estado em questão reconhece a competência contenciosa da Corte, após o relatório de mérito da Comissão, o caso poderá ser encaminhado à CorteIDH, este sim órgão judicial do SIDH.

A CIDH, por meio do seu Regulamento, em seu artigo 23, estabelece a apresentação das petições com base em todos os instrumentos do SIDH, indicando de que maneira deve ser realizado esse procedimento, merecendo destaque a previsão das exigências preliminares de admissibilidade da petição, como o reconhecimento da competência em razão do lugar, da matéria, da pessoa e do prévio esgotamento dos recursos internos.

## 2.2 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

---

<sup>4</sup> De acordo com o Estatuto da Comissão Interamericana, art. 3; e a Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 36.

A CorteIDH é o único órgão judicial do Sistema Interamericano. Sua criação foi prevista na Convenção Americana de 1969, tendo o Tribunal entrado em funcionamento efetivamente em 1981.

A CorteIDH é uma instituição autônoma, inclusive da Organização dos Estados Americanos, tendo sua sede na cidade de São José, na Costa Rica. Ela é composta por sete membros escolhidos a título pessoal pelos Estados-partes da Convenção, os quais também gozarão de imunidade diplomática<sup>5</sup> durante seu mandato de seis anos, permitida uma única reeleição.

A função precípua da CorteIDH é a de aplicar e interpretar a Convenção Americana. A partir dessa afirmação, é possível desdobrar suas duas competências: consultiva e contenciosa.

A CorteIDH é competente para analisar casos concretos de violações à Convenção Americana. De fato, uma série de requisitos alternativos são necessários para que a Corte exerça de fato essa função contenciosa, como abordado em tópico anterior sobre a apresentação de uma petição perante a CIDH. O encaminhamento à Corte é uma possível continuação desse procedimento.

Inicialmente, é preciso que o Estado tenha aceitado expressamente a competência contenciosa da Corte, conforme consignado pelo artigo 62 da Convenção Americana. Essa aceitação pode ocorrer no momento da ratificação da Convenção ou em momento posterior, de forma generalista. Ou ainda, se for o caso, o Estado pode reconhecer a competência contenciosa de forma *ad hoc*, para apenas os casos específicos que o Estado aquiesça, conforme o artigo 45.3 da Convenção Americana.

Ainda que a competência contenciosa da CorteIDH remeta a análise de casos concretos por meio do Tribunal, não existe acesso direto a essa instância judicial regional no que concerne as pessoas. Portanto, na hipótese de um indivíduo intencionar apresentar uma petição que denuncie uma violação à Convenção Americana, ela deverá ser endereçada à CIDH e somente após a análise por esse órgão será possível aceder à CorteIDH.

Após a tramitação perante a CIDH esta poderá remeter o caso à CorteIDH, formulando uma demanda, notificando previamente os petionários e as vítimas. Hodiernamente, é facultado às vítimas fazer sustentação de seu caso perante a Corte de forma direta, por meio

---

<sup>5</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 52.

dos seus próprios defensores, conforme consignado no artigo 23 do Regulamento da Corte Interamericana.

As sentenças da Corte, quando prolatadas, são dotadas de obrigatoriedade e são definitivas, tendo em vista de se tratar do único órgão judicial do Sistema no exercício da sua jurisdição. Ela apenas gera seus efeitos entre as partes da demanda, não vinculando os demais países, mesmo os que reconheceram a sua competência contenciosa.

### **3 LITIGÂNCIA INTERNACIONAL PERANTE O SIDH**

Como exposto anteriormente, o SIDH engloba a CIDH e a CorteIDH. A Comissão é órgão quase-judicial tem como último recurso a emissão de recomendações por meio de seu relatório de mérito; a Corte, por sua vez, é um Tribunal Internacional que resolve demandas por meio de sentenças definitivas.

Outra característica fundamental do SIDH, como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos é a do papel da política, uma vez que Direito Internacional e política não podem ser compreendidos separadamente. Talvez este seja o ponto essencial para se compreender de que maneira a litigância perante o SIDH deve ser exercida.

Esta litigância não pode ser reduzida a uma mera tentativa de judicializar os direitos reclamados; deve antes ser interpretada como um instrumento com respaldo político para evidenciar determinados assuntos, propiciando um debate mais amplo na sociedade civil; um verdadeiro método de pressão sobre líderes de Estados nacionais.

Nesse contexto, fortalece-se uma percepção de litígio estratégico perante o SIDH. De acordo com a Open Society, “o litígio estratégico em direitos humanos busca, por meio do uso da autoridade da lei, promover mudanças sociais em prol dos indivíduos cujas vozes não seriam ouvidas” (SKILBECK, 2013, p. 5).

Portanto, trata-se de se utilizar da judicialização com efeitos que transcendam a própria decisão do caso concreto, irradiando consequências para situações similares.

Esse assunto é enfrentado pelo membro da CIDH, James Cavallaro, que defende a ideia do litígio estratégico, considerando a judicialização enquanto fim em si mesmo como um erro, uma vez que ignora a natureza instrumental das estratégias de litigância (2008).

De fato, Cavallaro vai adiante para defender a sua percepção e identificando a maneira como os movimentos sociais empregam a litigância internacional perante o SIDH:

Na prática, os movimentos sociais estão, com frequência, mais interessados em usar a Corte como uma intermediária a fim de potencializar suas agendas específicas, ao

invés de vê-la como um fórum no qual a justiciabilidade dos Direitos ESC possa ser promovida. (2008, p.88)

A partir desta análise, infere-se que seria mais apropriado se valer das instâncias internacionais como um mecanismo que não busca solução apenas do caso concreto, mas apenas que enseja a possibilidade de potencializar a discussão de certos assuntos, incluindo-os na pauta política do Estado. Logo, os advogados de Direitos Humanos deveriam trabalhar conjuntamente com os movimentos sociais para garantir essa difusão dos temas.

Esse seria, no entendimento da teoria apresentada, em determinadas ocasiões, um método mais apropriado para garantir o respeito aos Direitos Humanos do que simplesmente a sua judicialização, como um meio para alcançar uma resposta por parte do órgão demandado.

De acordo com pesquisa quantitativa sobre o SIDH, a duração média de um processo é de sete anos e quatro meses (BASCH et al, 2010, p. 26), o que demonstra a morosidade do Sistema Interamericano. Nesse sentido, o litígio estratégico se torna uma possibilidade concreta de buscar a efetivação dos Direitos Humanos sem a necessidade estrita de uma recomendação ou decisão judicial.

Para exemplificar o exposto, utiliza-se como exemplo do caso *Massacre de Corumbiara vs. Brasil*, onde aproximadamente 500 famílias foram vítimas de despejos forçados de um rancho chamado Santa Eliana, por intermédio da ação de força excessiva, por parte da polícia militar brasileira.

Inicialmente, o caso poderia ter sido arguido com base na violação ao direito de moradia. Porém, o viés adotado foi de denunciar o uso de força excessiva por parte da polícia militar. Essa estratégia buscou abarcar uma visão holística do tema, evidenciando de forma mais enérgica a temática da reforma agrária.

Estratégia semelhante foi utilizada no caso *Eldorado de Carajás vs. Brasil*, quando a polícia militar do Estado do Pará assassinou dezenove membros do movimento dos sem terra em um conflito rural. O enfoque, mais uma vez, consistiu na exploração da força excessiva por parte da polícia. James Cavallaro, que foi advogado dos petionários em ambos os casos, é enfático:

Nesses dois casos, a agenda estratégica se concentrou em destacar as violações ao direito à vida em um esforço para mobilizar a opinião pública interna e internacional contra o uso da violência policial para resolver conflitos de terra. Tal mudança e não um pronunciamento do Sistema Interamericano sobre evicções forçadas foi o objetivo principal da estratégia de litigância. (2008, p. 90)

Outro exemplo foi o caso *Comunidades da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil*), ocasião e, que um empreendimento energético de larga escala, parte do planejamento estratégico do

Estado brasileiro para sua política energética e de infraestrutura, foi planejada a despeito dos relevantes impactos ambientais e sociais previstos.

A despeito desta complexidade, o caso foi arguido perante o SIDH com base exclusiva no impacto a ser causado aos direitos dos povos indígenas afetados. Neste caso concreto, o ordenamento territorial do Estado brasileiro pensado para a Amazônia também era um dos elementos cruciais para o debate, uma vez que era uma causa direta do conflito.

Cabe indagar, neste ponto, se esse tipo de estratégia não desacredita as decisões e as recomendações formuladas pelos órgãos do Sistema Interamericano.

O restante do trabalho referido de Cavallaro defende, por meio de provas empíricas, como essa estratégia teria influenciado uma mudança na abordagem por parte do Estado brasileiro sobre questões fundiárias, o que indicaria que o objetivo central da justiça social teria sido alcançado por meio da utilização do litígio no SIDH de forma auxiliar.

A partir dessa premissa – da litigância enquanto meio –, busca-se transportar esses efeitos benéficos para outros casos como na prática do trabalho escravo no contexto da Amazônia Legal.

Deve-se ressaltar que, para funcionar, este tipo de estratégia precisaria de um ambiente que houvesse sensibilidade ao tema exposto. Considera-se difícil tal sistema prosperar perante o SIDH diante de um Estado violador e que não conte com outros elementos conjunturais e que envolvam a sociedade civil e outros atores não-estatais.

Esse tipo de estratégia, portanto, vai ao encontro da ideia defendida pelo ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no sentido de que política e Direito Internacional são temas imiscuídos e simbióticos em sua natureza. E, neste sentido, o uso de um pragmatismo político na judicialização das contendas internacionais parece constituir um fim legítimo.

Por outro lado, entretanto, a estratégia da litigância como instrumento de mobilização social poderia acarretar na seletividade de casos a serem propostos, limitando no campo prático o escopo de atuação do SIDH, além do aprofundamento da politização em prejuízo da judicialização, enquanto um fim em si mesmo. Em todo caso, não é o intuito do presente trabalho discutir de forma empírica se a judicialização das demandas é a melhor alternativa para dirimir as contendas internacionais.

#### **4 TRABALHO ESCRAVO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

No contexto do Direito Internacional, em especial do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é proscrito à escravidão, a servidão, o trabalho forçado ou qualquer prática

análoga ao trabalho escravo, seja pelo reconhecimento dessa proibição enquanto norma de *jus cogens*, que consiste num mandamento de observância obrigatória a todos os Estados, seja como norma de costume internacional, seja por meio da adesão voluntária ao regime de tratados internacionais que versem sobre essa situação.

Considerando o litígio estratégico perante o SIDH, o enfoque será desenvolvido de acordo com os instrumentos que vinculam o Sistema, sem deixar de considerar a validade das normas de *jus cogens*, motivo pelo qual não se utilizará de outros documentos conexos, em especial do âmbito global, sobre o tema.

O artigo 6.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos proíbe de forma taxativa a prática do trabalho escravo e da servidão em todas as suas formas, o que permite, em razão da existência desse conceito aberto, uma interpretação ampliativa, inclusive de modo a dialogar com a legislação interna brasileira, que possui uma definição legal do que seria o trabalho análogo ao de escravidão no art. 149, do Código Penal.

É importante destacar que uma vez configurada a violação do artigo 6.1 da Convenção, em razão da natureza do ilícito, outros direitos terão sido conseqüentemente violados. Para garantir o respeito ao direito inderrogável de não submissão à escravidão, o Estado deverá respeitar o direito à vida digna, à liberdade, o acesso à justiça, além de outros direitos sociais e econômicos, como saúde e trabalho.

Desse modo, os direitos previstos nos artigos 4, 5, 7, 8, 24 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos funcionarão como uma espécie de direitos conexos, conforme já observado pela CorteIDH<sup>6</sup>.

Importa salientar que o conceito atual, de escravidão contemporânea engloba formas que não existiam num passado recente, adaptando-se a modos de execução típicos de algumas regiões que por tempos estiveram distantes da fiscalização estatal, como os grandes latifúndios, daí a nomenclatura ter-se ajustado e considerar práticas análogas à escravidão. Exemplo disto é a realidade observada na Amazônia Legal que ainda possui formas primitivas de exploração econômica, ao mesmo tempo em que é tomada pela chegada de grandes obras de infraestrutura.

A questão da utilização de mão-de-obra escrava na Amazônia Legal está diretamente relacionada ao ordenamento territorial da região, tanto na concentração fundiária e instalações de monocultura e pecuária extensiva realizadas no período colonial, como nas políticas públicas de infraestrutura do Brasil contemporâneo. Logo, a atividade econômica de exploração da terra pode sofrer alterações, mas o vínculo com o ordenamento territorial como fator de manutenção

---

<sup>6</sup> Os artigos aludidos da Convenção versam sobre direito à vida, integridade pessoal, liberdade pessoal, garantias judiciais, igualdade perante a lei e proteção judicial.

das práticas persiste, sobretudo considerando-se este como sendo um conceito em construção (CABEZA, 2002, p. 7).

Deve-se reconhecer que a ação concreta sobre o território, considerando as características da atuação pública e privada passadas, torna a prática complexa de compreensão e aplicação. Um processo e um instrumento de planificação, de caráter técnico-político-administrativo, que tem como objetivo organizar o uso e a ocupação do território. Portanto, reconhecer o movimento de ordenamento territorial na Amazônia é um ato complexo.

Segundo Fischer, existem quatro momentos distintos no que diz respeito ao ordenamento territorial da Amazônia: processo de ocupação do período colonial até a construção das primeiras rodovias; ocupação dirigida durante o período militar com o enfoque da defesa nacional; promoção de zoneamento por meio da demarcação de terras indígenas e criação de unidades de conservação, entre 1988 até 2000; por fim, planos de desenvolvimento econômico com a adequação da Amazônia na economia globalizada, possuindo uma agenda de obras de infraestrutura, que se desenvolvem na atualidade. (2014, p. 42).

O território teve seu conceito retomado no final dos anos 90, sob uma perspectiva de desenvolvimento nacional, dentro de uma lógica internacional de mercado. Contudo, o território também é importante dentro de uma configuração, na qual impera apenas a lógica das relações econômicas e políticas, ignorando-se quaisquer tradições ali existentes. A noção adotada pelas políticas governamentais ignora os grupos que vivem na Amazônia.

Hoje, a Amazônia é uma fronteira de *commodities*: pecuária, grãos, madeira e minério, além de celulose e gás natural. Em razão da competitividade internacional, houve o acirramento da apropriação das terras, o que implica na concentração fundiária, grilagem e pistolagem. As políticas de avanço da fronteira econômica buscaram integrar o mercado nacional às estruturas produtivas dentro da divisão internacional do trabalho. (CASTRO; 2012; p.55).

O desenvolvimento do modelo produtivo da região obedece a uma lógica que agrega baixo valor às cadeias produtivas amazônicas, em especial na mineração e na pecuária, o que apenas reforça a lógica do desenvolvimentismo puramente econômico e de curto prazo.

O projeto de ordenamento territorial na Amazônia possui um viés essencialmente econômico-desenvolvimentista, o que não corresponde aos anseios e peculiaridades da região, seja pelo contexto histórico, seja pelos atores sociais, o que implica em consequências nas relações de trabalho, com o agravamento de um modelo de exploração, que transita no limite entre a legalidade e a caracterização de condição análoga a de escravidão.

Paradoxalmente, afirma-se que o Brasil possui uma legislação exemplar acerca da prevenção e do combate ao trabalho escravo, tanto na esfera penal, como na esfera trabalhista.

A lei fria, no entanto, não é suficiente para o combate à prática nefasta. Costuma-se apontar como principais problemas na luta contra a escravidão moderna a questão da atuação conservadora do judiciário ou mesmo da falta de recursos humanos e econômicos para a realização de fiscalizações, em especial no contexto da Amazônia e suas peculiaridades territoriais, como a extensão e o difícil acesso.

Não se percebe que essas medidas, apesar de importantes, não resolvem o problema principal da origem da prática ilícita. Não se está afirmando genericamente que o trabalho em condições análogas a de escravidão existe apenas em função das desigualdades sociais, mas no que diz respeito a situação amazônica, a continuidade da prática existe em função do modelo de ordenamento territorial. Logo, enquanto essa questão não for abordada com essa preocupação dos efeitos da mão-de-obra, as outras medidas serão insuficientes.

Essa discussão não é restrita ao Direito, o que implica dizer que não se pode resolver com uma decisão judicial ou com a proposição de novas leis. Faz-se necessário conjugar elementos que não sejam puramente jurídicos, concertando-se obrigações jurídicas e a formulação de políticas públicas, especialmente aquelas referentes ao ordenamento territorial.

Nesse contexto, a advocacia estratégica perante o SIDH pode assumir essa função de proporcionar o debate acerca da política de ordenamento territorial que vem sendo executada na Amazônia, reconhecendo os impactos na prática do trabalho escravo.

#### 4.1 CASO FAZENDA BRASIL VERDE: REFLEXÕES SOBRE O LITÍGIO ESTRATÉGICO

O único caso que alcançou a Corte IDH no que diz respeito a prática de trabalho escravo na Amazônia Legal é o caso da Fazenda Brasil Verde, julgado em 20 outubro de 2016. Trata-se da primeira condenação internacional de um país referente à temática do trabalho escravo contemporâneo.

A denúncia internacional dos fatos alegados foi realizada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), organização vinculada à Igreja Católica, que tem como objetivo se opor a grave situação vivida pelos trabalhadores rurais, posseiros e peões, sobretudo na Amazônia, conjuntamente com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), organização não governamental que atua justamente com o litígio estratégico internacional.

Como demonstrado, a denúncia internacional perante o SIDH costuma ser feita de forma a promover a discussão acerca de temas estratégicos, que possam influenciar o debate interno nos Estados, com o fim de alcançar avanços sociais. Parte-se da premissa do litígio



estratégico, no qual se busca não apenas uma resposta ao caso concreto, mas uma irradiação para situações análogas.

Desse modo, ao analisar o Relatório de Admissibilidade e Mérito de número 169 de 2011 da CIDH sobre o caso da Fazenda Brasil Verde, observa-se que a estratégia das organizações denunciante priorizou um enfoque na questão da vulnerabilidade dos trabalhadores que são submetidos ao trabalho escravo, muito embora existisse uma gama de outros fatores a ser também trabalhado, a exemplo do peso que a questão da organização territorial teve na situação.

No parágrafo 158 do aludido relatório, a CIDH afirma que no Brasil, a existência da prática do trabalho análogo ao de escravidão tem sua origem na discriminação e na exclusão histórica desses trabalhadores, que seriam predominantemente homens pobres entre 15 e 40 anos de idade, negros e morenos, oriundos dos estados mais pobres do Brasil.

A CorteIDH, mais tarde na sentença, corroborou esta noção, reforçando o conceito de discriminação estrutural histórica, a qual seria potencializadora da condição de vulnerabilidade dos atores afetados (CORTEIDH, 2016, p. 71).

Tanto a CIDH quanto a CorteIDH reforçam a questão da vulnerabilidade elencando os seguintes fatores: falta de recursos adequados e efetivos que protejam seus direitos; pobreza extrema; insuficiência da presença das instituições estatais; e à desigual distribuição de terras. No entanto, não se abordou de forma direta a questão do ordenamento territorial na Amazônia e como esse fator é indutor no modelo de trabalho escravo da região.

A questão da distribuição de terras, que não trata integralmente do ordenamento territorial, é colocada como um fator de vulnerabilidade dos trabalhadores, e não como um problema em si mesmo, especialmente considerando-se a responsabilidade direta do Estado nesta questão, não se tratando de apenas omissão, conforme é defendido pela CIDH.

O relatório corrobora essa compreensão ao se verificar as recomendações 6, 7, 8 e 9 realizadas pela CIDH que tem como objetivo o enfrentamento do problema estrutural e que tratam da necessidade de o Brasil implementar políticas públicas.

A CorteIDH, embora tenha endossado o mesmo raciocínio da CIDH, impôs determinações mais concretas e referentes ao caso julgado, uma vez que apenas era objeto da análise. Apesar disso, reconheceu a violação estrutural e condenou o país não apenas a realizar reparações e satisfação, mas também a efetivar garantias de não repetição, as quais beneficiam trabalhadores expostos à prática do trabalho escravo de forma mais genérica.

Infere-se que os dois órgãos do SIDH compreendem que a prática do trabalho escravo no Brasil é um problema que deve ser enfrentado pelo aumento da fiscalização trabalhista, da

responsabilização criminal dos indivíduos, pelo desenvolvimento social e pela superação da questão racial, em consonância com o que foi defendido pela CPT e pelo CEJIL, sem que o aspecto do ordenamento territorial fosse destacado.

A intenção aqui não é negar esses fatores, uma vez que existe ligação entre eles e a prática do trabalho escravo. No entanto, essa parece ter sido uma oportunidade perdida de tratar da questão do ordenamento territorial da Amazônia, que sob o atual modelo, possui impacto inegável na exploração de mão-de-obra escrava.

Ao optar por trabalhar a questão da vulnerabilidade das pessoas e a omissão estatal como fatores da prática do trabalho escravo contemporâneo, perdeu-se em alguma medida uma grande peculiaridade da região amazônica acerca da terra e o modelo desenvolvimentista a ela aplicado e seus impactos no território.

Não se considera que um pronunciamento dos órgãos do SIDH sobre esse tema teria ou mesmo poderia alterar a política de ordenamento territorial da Amazônia de forma direta, considerando que ela por si não viola direitos. Entretanto, sua implementação e seus efeitos favorecem certas situações, como a prática do trabalho análogo ao de escravidão e por mais que seja relevante, e até mesmo necessário optar por certos pontos nevrálgicos a serem trabalhados em um contexto de litígio estratégico, reputa-se necessário trazer à tona o fato de que existe esse lapso de argumentação quando os atores se valem do litígio estratégico no âmbito dos sistemas internacionais.

Portanto, a melhor estratégia para tornar o assunto relevante seria por meio do litígio internacional que trabalhasse essa problemática diretamente, para que possibilitasse o debate internamente dessas políticas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A utilização do litígio estratégico pode servir a agenda da proteção dos Direitos Humanos, sem necessitar diretamente de uma resposta jurisdicional dos órgãos internacionais. Essa estratégia pode servir inclusive no contexto hodierno de morosidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Contudo, a escolha dos assuntos, dentro dos casos em que há violações, pelos órgãos e advogados internacionais de Direitos Humanos, não necessariamente irá atender todos os problemas existentes em determinada região, não estando em consonância com peculiaridades locais.

É o caso da utilização do trabalho escravo na região Amazônia Legal, que apesar de ter sido submetido ao SIDH, inclusive chegando a ter sentença proferida pela Corte IDH no caso Fazenda Brasil Verde, não enfrentou a questão do ordenamento territorial como um fator de indução do trabalho escravo na região.

Nesse caso, o litígio estratégico resolveu por eleger outros temas como centrais, tais como a vulnerabilidade estrutural dos sujeitos envolvidos, que apesar da sua importância, não resolve aspectos centrais do problema na região, sem que haja uma compreensão da importância da distribuição da terra nessa situação.

A elevação do ordenamento territorial na Amazônia Legal à pauta internacional poderia colocar o assunto, considerando o impacto que ele causa, a uma discussão séria e possíveis alterações de políticas públicas no âmbito interno. No caso Fazenda Brasil Verde, essa oportunidade foi perdida.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**. São Paulo, v. 6, n. 11, p.07-39, dez. 2009.

BASCH, Fernando et al. A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. **Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**. São Paulo, v. 7, n. 12, p. 9-35, jun. 2010.

BRITO, Sérgio Ramos de Matos. **Direitos Humanos na Organização dos Estados Americanos: Análise da atuação brasileira ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Brasília: UNB, 2002.

CABEZA, Ángel Massiris. Ordenación del territorio en America Latina. **Nova Scripta: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona**, v. 6, n.125, 1 oct. 2002.

CASTRO, Edna. Expansão da Fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012

CAVALLARO, James L; BREWER, Stephanie Erin. **Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**. São Paulo, a. 5, n. 8, p.85-100, 2008.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil**. Medidas Cautelares 382-11. Resolução de 01 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Caso Eldorado dos Carajás vs. Brasil.** Caso 11.820, Relatório 04/03.

\_\_\_\_\_. **Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** Caso 12.066, Relatório 169/11.

\_\_\_\_\_. **Caso Massacre Corumbiara vs. Brasil.** Caso 11.556, Relatório 32/04.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil.** Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C No. 318. Washington DC, 2016 a. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf). Acesso em 05 de novembro de 2020.

GASPAROTO, Ana Lúcia; GASPAROTO, Jayme; VIEIRA, Oscar Vilhena. O Brasil e o SIDH. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, v.18, p.66-93, 2010. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume7/>>. Acesso em 23 abr. 2016.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do Art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Pós-Graduação em Direito, 2014.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Do paradigma da propriedade à concepção da liberdade de escolha: definindo o trabalho escravo para fins penais. In: REIS, Daniela Muradas; MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira; FINELLI, Lília Carvalho (Orgs.). **Trabalho escravo: estudos sob as perspectivas trabalhista e penal.** Belo Horizonte: RTM, 2016.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.** São Paulo: Edusp, 2001.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales.** 2. ed. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. **O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª Região.** Belo Horizonte: RTM, 2016.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). São Paulo, a. 5, n. 8, p.85-100, 2008.

SKILBECK, Rupert. 2013. Litigating in the Public Interest. In: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Litigation report: Global Human Rights Litigation.** New York, Oct. p. 1-46. Disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-litigation-report-12102013.pdf>.