
Participação Social em Regimes de Direitos Humanos: estudo comparativo entre sistema interamericano de direitos humanos e instituto de políticas públicas de direitos humanos do Mercosul

Social Participation in Human Rights Regimes: comparative study between the Inter-American Human Rights System and the Mercosur Institute of Public Policy on Human Rights

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini¹ 
Natanael Gomide Junior² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51871

Recebido em: 15/04/2020
Aprovado em: 03/08/2020

Resumo: Desde o fim da Guerra Fria, o Sistema ONU tem estimulado práticas de governança democrática, como a participação social, em organizações internacionais e regionais. A partir desse estímulo, organizações internacionais impulsionaram vias institucionais de diálogo com a sociedade civil como forma de canalizar as demandas de diversos atores sociais. O objetivo deste artigo consiste em apresentar um estudo comparativo sobre a participação social em dois regimes de direitos humanos das Américas: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Para atingir este objetivo, recorreremos à revisão bibliográfica da literatura especializada e à análise documental primária. Verificamos que estes dois regimes de direitos humanos possuem dinâmicas participativas opostas: enquanto o SIDH possui um caráter participativo *bottom-up*; o IPPDH conta com uma natureza participativa *top-down*. Apesar da diferença, concluímos que os dois regimes de direitos humanos se assemelham quanto à influência das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos.

¹ Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: isabelagarbin@hotmail.com

² Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: natanaelgomidejunior@gmail.com

Palavras-chave: Participação Social; Organizações Internacionais; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul.

Abstract: Since the end of the Cold War, the UN System has encouraged democratic governance practices, such as social participation, in international and regional organizations. Based on this stimulus, international organizations promoted institutional channels of dialogue with civil society as a way of channeling the demands of different social actors. This article presents a comparative study on social participation in two human rights regimes in the Americas: the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and the Mercosur Institute for Public Policies on Human Rights (IPPDH). We revised the specialized literature and analyzed primary documentation to fulfil this goal. We find that these two human rights regimes have opposite participatory dynamics: while the IAHRS has a bottom up participatory character; the IPPDH counts with a top-down participatory nature. Despite the difference, we conclude that two regional human rights regimes are similar in terms of the influence of civil society organizations and epistemic communities in the development of human rights institutions themselves.

Key words: Social Participation; International Organizations; Inter-American Human Rights System; Mercosur Institute of Public Policy on Human Rights.

1. Introdução

Os movimentos sociais transnacionais, as organizações da sociedade civil e as comunidades epistêmicas produziram impactos diversos sobre a política internacional. Suas diversas formas de atuação - protestos, pressão, relatórios científicos - demonstram a importância crescente desses atores na formulação, implementação e, sobretudo, legitimação de políticas nacionais e internacionais. As organizações internacionais, ao longo do tempo, passaram a incorporar mecanismos de *input* para dar vazão à participação social nos processos e políticas antes realizados à portas fechadas. Não obstante, tal trajetória percorreu um longo caminho. A institucionalização da participação social em organizações internacionais remonta à criação do Sistema ONU. Sabe-se que as organizações não-governamentais (ONGs) garantiram participação desde os primeiros momentos de constituição deste sistema. Como resultado, o reconhecimento formal da participação de ONGs na Carta das Nações Unidas, em seu artigo 71, permite ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) formar arranjos de consulta às ONGs. Dessa forma, o ECOSOC pode ser considerado o organismo internacional pioneiro quando se trata da institucionalização de mecanismos participativos na esfera internacional (Ruhlman, 2015).

O guarda-chuva normativo do ECOSOC a respeito da participação social se estende desde 1950 até 1996³. A Resolução mais recente sobre o tema reconhece a diversidade e a importância desempenhada pelas ONGs no auxílio aos trabalhos da organização intergovernamental e dispõe sobre as relações consultivas estabelecidas entre o ECOSOC, seus órgãos subsidiários e as ONGs. Neste instrumento consta uma importante categorização a respeito da modalidade de participação sem voto, garantida a Estados não-membros, às agências especializadas e às ONGs com *status* consultivo. Os ‘tipos’ de *status* consultivo garantidos às ONGs se organizam em três: geral, especial e de lista “Roster”. O *status* consultivo geral é concedido às ONGs que trabalham com assuntos econômicos e sociais, e que são representativas de grandes segmentos da sociedade, atuando em inúmeros Estados. Já o *status* consultivo especial é provido às ONGs que possuem competências específicas dentro do leque de temas coberto pela ECOSOC e seus corpos subsidiários. O último tipo de *status* consultivo, o de lista ou Roster é dado às ONGs que desejam realizar contribuições episódicas (Ecosoc, 1996).

Apesar de inovadora no que tange ao reconhecimento e organização da participação de ONGs em organismos internacionais, a Resolução 1996/31 do ECOSOC se esquivou de oferecer uma definição precisa sobre o que entende ser uma ONG. Nos termos da normativa, o termo ‘organização’ pode se referir a organizações não governamentais nos níveis nacional, sub-regional, regional ou internacional (Ecosoc, 1996). A preferência por utilizar linguagem ampla e ambígua está relacionada a um provável desacordo político entre os Estados-membros a respeito da participação de atores não-estatais em organismos internacionais, assim como sobre a extensão em que se deveria dar esta modalidade de participação. O entendimento de participação social neste artigo converge com o pensamento de Ruhlman (2015), que compreende a participação como uma oportunidade formal de fazer parte de processos em uma organização internacional, não necessariamente com direito ao voto nas decisões. Sendo assim, entende-se a participação social como a atuação de organizações, grupos e indivíduos que não representam Estados nacionais. Em outras palavras, são todos os atores não-governamentais ou não-estatais.

Além do ineditismo na criação de mecanismos participativos na esfera internacional, o Sistema ONU tem promovido práticas de boa governança democrática

³ A primeira Resolução do ECOSOC sobre o tema data de 1950, Resolução 288 B (X). A última Resolução sobre o tema é a 1996/31.

mundo afora desde o pós-Guerra Fria. A partir desse estímulo, paulatinamente - e por meio de pressões externas - as organizações internacionais têm criado e impulsionado canais institucionais de diálogo com a sociedade civil. Nas Américas, onde a participação social em organizações regionais conta com um histórico vasto, as questões sociais e participativas ganham nova e importante tônica a partir dos anos 2000, com a denominada “virada à esquerda” e a propositura de novos projetos regionais em matéria de direitos humanos.

Neste artigo, a proposta consiste em compreender como ocorre a participação social nas diferentes institucionalidades de direitos humanos nas Américas. Portanto, o objetivo deste artigo consiste em realizar uma análise comparativa entre a participação social no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Para atingi-lo, recorreremos à revisão bibliográfica da literatura especializada e à análise documental primária, sobretudo em documentos disponíveis no acervo de atas e anexos do Mercosul e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ambos disponíveis em seus respectivos *websites*. Com vistas a testar empiricamente a hipótese de que o aprofundamento institucional em direitos humanos no Cone Sul se daria como contraponto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, analisamos as atas da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH), entre 2005 e 2018. A partir da análise, pudemos verificar um constante intercâmbio entre as duas institucionalidades, o que torna a hipótese inválida. Para além disto, verificamos que embora estes dois regimes⁴ de direitos humanos possuam dinâmicas participativas opostas, se assemelham quanto à influência das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos.

2. Américas: regionalismos e participação social

As iniciativas de integração e cooperação nas Américas contam com vasto histórico e arranjos institucionais complexos. Pesquisadores produziram uma literatura densa sobre a singularidade do conjunto de organizações regionais nas Américas e a

⁴ Entendemos que os regimes de direitos humanos correspondem ao conjunto de valores fundamentais para a humanidade, assegurados por normas internacionais e outras expressões do direito, assim como em Smith-Cannoy (2014).

sobreposição de projetos institucionais (Nolte, 2018; Weiffen, 2017). Todavia, a consolidação de instituições regionais em matéria de direitos humanos nas Américas, nos termos das estruturas de política internacional inauguradas após o fim da Segunda Guerra Mundial, se concentra em dois experimentos distintos: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul.

O desenvolvimento da institucionalidade de direitos humanos temporalmente precedente na região - o Sistema Interamericano de Direitos Humanos - costuma ser entendido a partir do contexto histórico e da perspectiva geopolítica das relações entre os Estados Unidos e a América Latina desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Historicamente, as Américas foram vistas como um exemplo de sistema hegemônico, no qual os Estados Unidos configuram como principal poder e líder não-desafiado das relações do hemisfério, embora essa situação tenha passado por processos de mudança nos últimos vinte anos (Bitar et al., 2011). Nessa perspectiva, a Organização dos Estados Americanos (OEA) simboliza o centro institucional para condução das relações multilaterais na região, especialmente determinadas pelos Estados Unidos e sua agenda de economia e segurança.⁵

Com fundamento na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos representava uma intenção inicial - aparentemente retórica - de alguns Estados e da própria OEA em conferir sentido às aspirações de reconstrução típicas do pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, as tensões políticas no Caribe e, sobretudo, a Revolução Cubana, ocorrida em 1959, demandaram da OEA a previsão de meios formais para garantir a manutenção da ordem “democrática”, ainda que, na prática, isso significasse manter a região livre das investidas comunistas. É precisamente nesse contexto de Guerra Fria que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) passou a ser institucionalmente gestado, momento em que os Estados Unidos exerciam forte influência sobre a América Latina. Desde a adoção da Doutrina Monroe, em 1823, a política externa norte-americana buscou manter distantes do continente americano as potências extra hemisféricas, em especial as investidas

⁵ De acordo com Donnelly (2003, p.142): “A large part of the explanation [for the Inter-American System] lies in the dominant power of the United States. The literature on international economic regimes suggests that the power of a hegemonic state typically is crucial to establishing (although not necessarily to maintaining) string, stable regime. Although hegemonic power had virtually nothing to do with the European [human rights] regime, it has been central to the genesis and operation of the Inter-American regime. The United States, for whatever reasons, has often used its hegemonic power to support the Inter-American regime, which has also been strongly supported by some of the more democratic regimes of the region”.

comunistas e a formação de novos governos de esquerda. Por intermédio da OEA, formulou-se a criação do primeiro órgão interamericano para lidar com temas de direitos humanos na região. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) surge em 1959 com mandato bastante vago. Todavia, tanto a OEA, quanto os Estados-membros não conseguiram antecipar alguns efeitos decorrentes dessa atividade inicial, de modo que, o apelo normativo do órgão alcançou públicos domésticos. Tão logo se tomou conhecimento das atividades empreendidas pela CIDH, indivíduos e grupos da sociedade civil começaram a enviar denúncias sobre violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados da região, em especial, pelos governos ditatoriais que predominavam no cenário político à época (Ramanzini, 2018).

Ao final da Guerra Fria, o contexto regional da América Latina apresentou mudanças significativas. De um lado, diversos Estados da região fizeram a transição de governos autoritários para democráticos, o que acabou por fortalecer o SIDH, que naquele momento, já havia se firmado como um sistema protetivo, dada a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. A democratização na região contribuiu para o aumento de ratificações desse documento. No Cone Sul, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos após o retorno democrático, sendo que os três últimos países o fizeram imediatamente após a transição. . De outro lado, as assimetrias geopolíticas que balizaram as relações interamericanas nas décadas anteriores persistiram, assim como o receio de que novas políticas intervencionistas por parte dos Estados Unidos pudessem, mais uma vez, determinar o novo momento político na região.

Nos anos 2000, as relações interamericanas passaram por transformações importantes, especialmente no que diz respeito à questão da influência dos Estados Unidos, à configuração de novos poderes e às dinâmicas regionais, não totalmente conectadas às preferências de Washington. Neste aspecto, destacam-se a expansão econômica e a busca do Brasil por papéis de liderança internacional e regional; a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), liderada pela Venezuela, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e o significativo crescimento dos investimentos da China na região. Nesse contexto de diversificação, a intensificação de esforços de integração regional e seus diversos projetos passaram a oferecer desafios aos

entendimentos sobre o centro de gravitação das relações nas Américas e os possíveis contornos de cooperação no hemisfério, com especial questionamento à institucionalidade precedente de direitos humanos na região (Bitar et al., 2011).

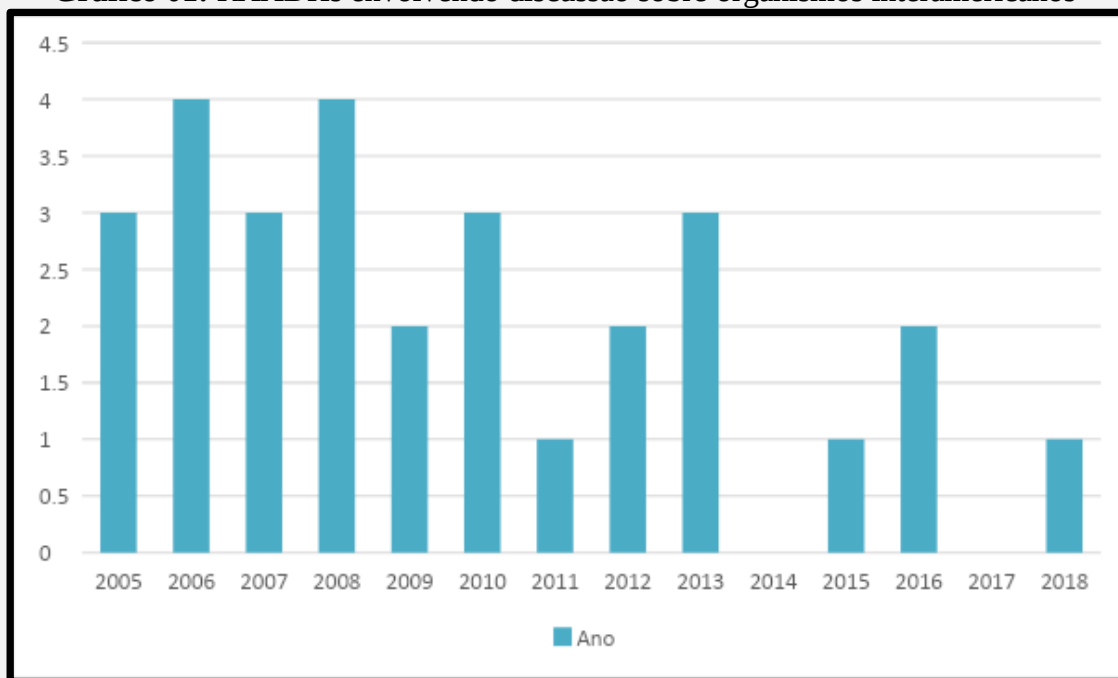
Ao final dos anos 2000, a criação de uma institucionalidade em direitos humanos no âmbito do Mercosul passou a ser vista pelos especialistas em Relações Internacionais como uma forma de “disputa” com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ou como um contraponto na busca pela autonomia da região frente às ameaças históricas representadas pelos Estados Unidos. Mais uma vez, a narrativa de aprofundamento institucional da agenda de direitos humanos nas Américas renovou-se, embora as discussões partissem do mesmo ponto de vista geopolítico. Contudo, ao longo dos anos, a coexistência de duas institucionalidades de direitos humanos na região e o registro de suas interações institucionais não confirmaram as previsões das narrativas de cunho geopolítico. Em termos de alcance institucional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos manteve praticamente todos os Estados-membros (34 Estados dentre os 35 Estados-Membros da OEA) e o IPPDH não vislumbrou uma expansão excepcional (cinco Estados Partes e sete Estados Associados). Em outras palavras, a maioria dos Estados participantes do IPPDH continuou fazendo parte da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ademais, nota-se uma constante interação entre as suas institucionalidades, propiciada por iniciativas da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH).

A análise das atas das RAADH, realizadas entre os anos de 2005 e 2018, demonstram a constante interação entre a institucionalidade de direitos humanos do Mercosul com os organismos interamericanos.

Dentre as 29 reuniões nas quais os órgãos interamericanos foram objeto de discussão no seio das RAADH, nove referiam-se ao Processo de Reforma para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2011-2013). Em menor medida, constam também discussões em torno do reforço, a partir da RAADH, para aplicação das decisões e recomendações interamericanas nos Estados da região, que foram agenda de discussão em nove reuniões da RAADH, entre 2005 e 2018. Na maior parte destas reuniões as delegações nacionais apresentam argumentos em torno da importância de se ratificarem instrumentos interamericanos de direitos humanos, encorajando outros Estados. De igual modo apresentam informações a respeito de instrumentos, protocolos e tratados que já foram ratificados por seus respectivos Estados.

O trato desta questão se mostrou tão proeminente na agenda da instituição, que durante a XI RAADH, realizada em 2008, decidiu-se por criar uma nova agenda no Plano de Trabalho sobre a aplicação das recomendações e sentenças do Sistema interamericano, que serviria como um espaço de troca de experiências sobre as dificuldades no cumprimento destas recomendações e sentenças, bem como para incorporar a perspectiva da sociedade civil a respeito desta questão.

Gráfico 01: RAADHs envolvendo discussão sobre organismos interamericanos⁶



Fonte: elaboração própria, a partir da consulta às atas das RAADH, disponíveis no *website* do Mercosul.

Existem ainda outros exemplos de cooperação entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a institucionalidade do Mercosul: a solicitação de opinião consultiva sobre direitos das crianças e adolescentes migrantes feita pela RAADH à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2011; o convite da Corte IDH ao IPPDH para apresentar opinião escrita em sede da Opinião Consultiva n. 25 de 2017⁷; e, a utilização de documentos do IPPDH pela CIDH quando da publicação do Relatório “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”⁸ (2019).

⁶ Algumas atas não se encontram disponíveis no acervo de atas e anexos do *website* do Mercosul, entre estas estão: ata 2/2009 (XVI RAADH ordinária); ata 2/2009 (II RAADH extraordinária); ata 2/2011 (XX RAADH ordinária); atas das RAADH de 2014; ata 1/2017 (XXIX RAADH ordinária); ata 1/2018 (XXXI RAADH ordinária).

⁷ A solicitação de Opinião Consultiva n. 25/2017 pode ser consultada por meio deste link: http://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_18_08_16_esp.pdf

⁸ Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos (2014). Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

As evidências empíricas levantadas demonstram que o IPPDH, logo de início, buscou amparo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos para se firmar enquanto institucionalidade de direitos humanos na região. A referência mútua e o *interplay* entre ambas institucionalidades em importantes mecanismos de direitos humanos constituem episódios incomuns e inesperados. Os dados demonstram, também que houve mais exemplos de cooperação do que disputas entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o IPPDH-Mercosul. Dessa forma, a hipótese de que o aprofundamento da institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul se constituiria como um contraponto aos Sistema Interamericano de Direitos Humanos parece não ser verdadeira; pelo contrário, nota-se mais interação e cooperação inter-institucional. Uma das possíveis explicações para esse resultado pode ser a necessidade de reafirmação de ambas institucionalidades de direitos humanos na região, dado o ambiente regional onde se presta pouca atenção aos direitos humanos (Engstrom, 2013). Outra provável explicação é o fato de que as organizações da sociedade civil e as comunidades epistêmicas atuantes na área dos direitos humanos são praticamente as mesmas nas duas institucionalidades. Ainda assim, como será abordado nas seções seguintes, a participação social opera de maneira diversa em cada uma das institucionalidades de direitos humanos aqui analisadas.

3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: participação social *bottom-up*

A sociedade civil constituiu uma força importante no Sistema Interamericano de Direitos Humanos desde o início das atividades do sistema regional. Quando ainda não tinha consolidado um mandato para promoção e proteção dos direitos humanos na região, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se uniu à sociedade civil para levar a cabo seu compromisso com os direitos humanos frente aos governos autoritários na América Latina. Eram os grupos da sociedade civil que coletavam informações *in loco* e repassavam as evidências para que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pudesse fazer frente às informações oficiais (geralmente, evasivas) prestadas pelas ditaduras na região. Com o tempo, o estreitamento de laços com a sociedade civil se tornou uma das singularidades do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Essa parceria teve um papel fundamental em moldar a própria evolução institucional do sistema: não apenas impulsionou a agenda de direitos humanos, que se tornou cada vez mais ambiciosa com o retorno democrático; mas ajudou na superação de grandes desafios,

como manter a capacidade de supervisão do sistema frente às diversas tentativas de cerceamento de suas atividades.

Já no contexto dos governos democráticos, a sociedade civil continuou impulsionando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por exemplo, a reação da sociedade civil ao Processo de Fortalecimento do Sistema Interamericano, em 2011, controverso por propor a extinção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, contribuiu para que os órgãos interamericanos fossem menos prejudicados pelas propostas sugeridas por Estados insatisfeitos com o sistema.⁹ Novamente, em 2016, a mobilização da sociedade civil, que fez uma campanha feroz pelo aumento do orçamento e de doações estrangeiras tirou o Sistema Interamericano de Direitos Humanos de uma crise financeira severa. Superadas essas crises institucional e financeira, os esforços colaborativos do Sistema Interamericano junto da sociedade civil canalizaram novas vias institucionais de diálogo, que favorecem ainda mais a participação social. O Fórum do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2017) e o Canal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2019) representam novas iniciativas com o timbre da sociedade civil (Yldiz, Ramanzini, 2020; Ramanzini, 2017). Por último, iniciativas atuais mostram que os grupos da sociedade civil continuam exercendo pressão em importantes debates dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como por exemplo, a questão da indicação estatal de nacionais para exercer funções-chave no sistema, como os cargos de Comissionado, Juiz e Secretário-Executivo. Paralelamente, há também um movimento social com foco em campanhas específicas, como a GQUAL, que advoga pelo equilíbrio de gênero nessas indicações (Inter-American Human Rights Network, Reflective Report, 2016); e a transparência do processo eleitoral interamericano, que inaugurou na última eleição para os dois órgãos interamericanos um painel preliminar independente, formado por juristas renomados, para arguir potenciais candidatos aos cargos nos órgãos interamericanos. Esse fórum público sem precedentes - requisitado pela sociedade civil e composto por representantes de comunidades epistêmicas - contribuiu para aumentar a transparência e visibilidade das nomeações

⁹ Sob o comando do “Grupo de Trabalho sobre o Funcionamento da Comissão Interamericana para Fortalecer o Sistema Interamericano”, uma força-tarefa criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), alguns Estados iniciaram um processo de reforma do sistema interamericano. Em vez de modernização, esse processo foi impulsionado por uma combinação particular de forças e interesse políticos que questionavam o papel e o alcance da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

estatais ao sistema interamericano, e, em última análise, para o próprio processo eleitoral interamericano.

Atualmente, observa-se que a diversificação de financiamentos do sistema e o apoio transnacional conferiram mais autonomia aos órgãos interamericanos para agir contra violações de direitos humanos. Hoje, ambas Comissão e Corte se envolvem e avançam em questões espinhosas, mesmo contra Estados poderosos. Evidência disso são os trabalhos recentes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que envolvem relatórios sobre violência policial contra afrodescendentes nos Estados Unidos (2018); e sobre povos e tribos indígenas na região Pan Amazônica (2019), por exemplo. Conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos avança sobre esses temas/países, mais se conecta diretamente e com maior profundidade às audiências domésticas de afrodescendentes, latinos, LBGTI, migrantes, tribos indígenas, ambientalistas e apoiadores dos direitos humanos em geral.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera a participação da sociedade civil um aspecto essencial para o cumprimento de seu mandato de promoção e defesa dos direitos humanos nas Américas. A própria construção do Plano Estratégico 2017-2021 do órgão, que se baseou em uma metodologia participativa com várias etapas de consulta à sociedade civil, identificou como prioridade o fortalecimento da participação da sociedade civil¹⁰. Atualmente, alguns dos principais canais e mecanismos disponíveis para participação da sociedade civil nas atividades e nos processos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos são os seguintes: audiências públicas, reuniões abertas, reuniões bilaterais e/ou multilaterais, reuniões de trabalho, consultas públicas, capacitações, entre outras. Nota-se uma crescente participação de universidades e clínicas jurídicas de direitos humanos nessas oportunidades, o que demonstra o particular envolvimento de comunidades epistêmicas de direitos humanos nesse sistema.

Como se pode observar, o envolvimento da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos é muito mais amplo e

¹⁰ CIDH, Comunicado de Imprensa n. 36/19, “CIDH informa resultados inéditos de su trabajo en 2018 y presenta su informe de progreso del Segundo año de implementación del Plan Estratégico durante 2018”. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/036.asp>; e CIDH, Comunicado de Imprensa n. 186/19, “CIDH presenta su informe de balance semestral de implementación del Plan Estratégico 2017-2021 y los resultados de su trabajo durante el primer semestre de 2019”. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/186.asp>.

diversificado do que a participação formal nos casos concretos. O papel esperado da sociedade civil no sistema de peticionamento interamericano é trazer ao sistema casos estratégicos que desafiem os limites das normas internacionais de direitos humanos. Ademais, a sociedade civil se coloca perante o Sistema Interamericano para fornecer estratégias de longo prazo, informação relevante coletada no local, e muitas vezes, argumentos legais relevantes. Dessa forma, a sociedade civil tem um papel crítico em aumentar a própria funcionalidade dos órgãos interamericanos.

De outro lado, o entendimento de ‘sociedade civil’ nem sempre ressoa imediatamente a todos os potenciais participantes e usuários do sistema interamericano na região. Indivíduos, grupos informais, povos ancestrais (entre outros) podem não se identificar, visualizar ou mesmo se comunicar enquanto sociedade civil. Essa desconexão obstaculiza uma participação mais ampla da sociedade civil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, podendo produzir consequências perversas ao sistema, como a elitização e a ausência de diversidade de vozes da região. O aumento da transparência e visibilidade da participação da sociedade civil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos poderia permitir outros potenciais participantes se espelharem em grupos ou indivíduos com ideias semelhantes, criando uma fonte de incentivos para outros acessarem, participarem e contribuírem com o sistema.

A descrição dos elementos de participação social no Sistema Interamericano revela seu caráter *bottom-up*. As organizações da sociedade civil garantiram historicamente acesso direto e independente aos órgãos interamericanos, tomando parte de inúmeros processos definidores tanto das ações rotineiras, quanto do próprio destino do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A participação da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos também se desenvolveu em forte caráter oposicionista aos Estados, desde o contexto autoritário até o retorno democrático. Ainda assim, nota-se obstáculos a uma participação social mais diversificada, ainda que haja uma variedade de canais de participação social.

4. Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul: participação social *top-down*

A questão da participação social tem sido tratada e incorporada à diversas normativas, órgãos e instâncias no Mercosul antes mesmo da criação do IPPDH. Desde o início dos anos 2000, houve uma abertura da agenda de integração regional à assuntos

sociais e políticos em complemento aos tópicos meramente econômicos e comerciais que pautaram o despontar do bloco regional. Para incorporação de demandas participativas foi criado, em 2005, o Programa “Somos Mercosul”, cujo objetivo era superar o déficit de participação social no bloco regional.¹¹ No ano seguinte, começam a ser realizadas as Cúpulas Sociais do Mercosul, espaços de debate político sobre os rumos da integração regional, bem como de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, onde as experiências de participação social se davam, principalmente, por meio de questionários respondidos por organizações da sociedade civil.

Outra importante instância criada para ampliar e fortalecer a dimensão participativa no Mercosul é a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), criada em 2010, e que anos mais tarde passa a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul. Entre suas funções estão apoiar a organização das Cúpulas Sociais do Mercosul; administrar o financiamento da participação social em eventos e atividades do Mercosul; manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes; receber, analisar e responder às solicitações de informações apresentadas por representantes de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes; e, coordenar ações, atividades e planos para promover a participação social e implementá-las após aprovação do Grupo do Mercado Comum (GMC) (Mercosul, 2019).

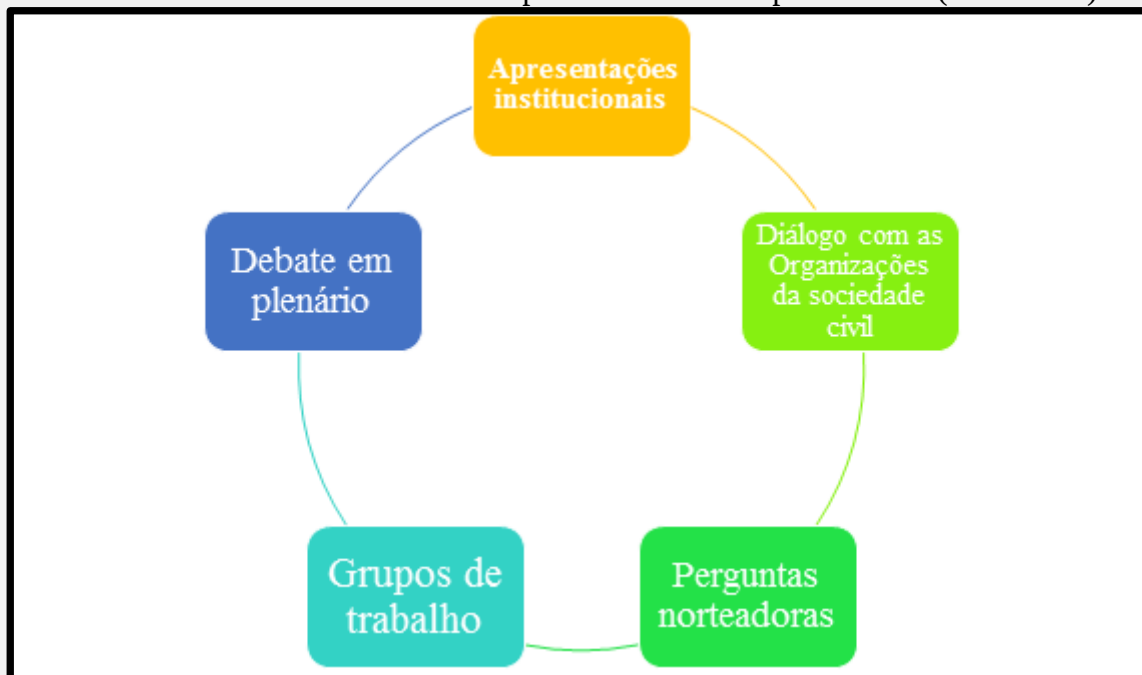
Na esteira de ampliação da participação social no Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), criado em 2009, propôs em 2015 a realização de uma ‘planificação estratégica participativa’. Dessa forma, o IPPDH decide pela criação do Foro de Participação Social, compreendendo que a participação social é um direito humano que contribui para o fortalecimento das democracias (Ippdh, 2015). O Foro de Participação Social compreende dois principais mecanismos participativos: as consultas públicas e os diálogos. As consultas públicas consistem em reuniões semestrais abertas, convocadas pelo IPPDH, na qual podem participar, presencialmente ou virtualmente, todos os movimentos e organizações sociais com interesse no tema. Já os diálogos, consistem em encontros virtuais de informação, diálogo, debate e reflexão sobre temáticas relacionadas aos direitos humanos, devolutivas das consultas públicas e outras temáticas pertinentes. Estes diálogos são conduzidos pelo

¹¹ “Somos Mercosul teve o objetivo de envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos pudessem debater, propor demandas e participar dos processos decisórios de construção do Mercosul. A iniciativa correspondeu ao processo de criação de uma esfera pública regional, fruto da consolidação da cultura democrática regional” (Silva & Martins, 2016).

Secretário-Executivo do IPPDH e outros atores relevantes, conforme a pertinência dos temas abordados. Até o momento foi realizado um único diálogo virtual, que serviu como devolutiva para a I Consulta Pública¹².

Quanto às consultas públicas, entre 2015-2018, o IPPDH realizou sete consultas públicas, todas com o apoio da UPS. A análise das memórias dessas consultas públicas evidencia o roteiro básico dessas atividades. Primeiro, são feitas apresentações institucionais por parte de representantes oficiais do Mercosul sobre o tema em questão. Em seguida, abre-se um diálogo com os representantes das organizações da sociedade civil. Após questionamentos, são definidas perguntas norteadoras para guiar a discussão em grupos de trabalho. Após o diálogo nos grupos de trabalho, retorna-se ao debate em plenário, momento no qual são apresentadas as propostas das organizações da sociedade civil, os encaminhamentos e as considerações finais.

Gráfico 02: Dinâmica das consultas públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2018)



Fonte: elaboração própria, a partir das memórias das consultas públicas disponíveis no *website* do IPPDH.

As consultas públicas realizadas pelo IPPDH versaram sobre participação social; memória, verdade, justiça e reparação; tráfico de pessoas; educação e cultura em direitos humanos; pessoas LGBTI; crianças e adolescentes e políticas públicas para pessoas idosas. Enquanto as consultas públicas foram realizadas de forma semestral até 2017; em

¹² A memória deste diálogo encontra-se disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/dialogo-ippdh_septiembre-2015/

2018 foi realizada apenas uma, fato que pode estar relacionado a um paulatino esvaziamento da participação social no seio da organização. As prováveis razões para esse resultado giram em torno da falta de vontade política; financiamento insuficiente; e, até mesmo, da falta de legitimidade e efetividade participativa das organizações da sociedade civil.

A partir da análise das consultas públicas realizadas pelo IPPDH, um ponto que merece destaque é a questão da transparência e visibilidade da participação social. Muitas informações a respeito da participação social no IPPDH não se encontram disponíveis, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento *a posteriori* das propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil durante as consultas públicas. Em outras palavras, ainda que as propostas sejam acatadas pelo IPPDH durante as consultas públicas, as organizações sociais desconhecem se sua participação teve alguma influência nos órgãos decisórios.

Apesar destas debilidades participativas, é importante frisar o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil, de redes e comunidades epistêmicas no desenvolvimento e fortalecimento desta estrutura institucional. As consultas públicas realizadas pelo Instituto entre 2015-2018 revelam um alto índice de participação e engajamento entre as organizações da sociedade civil, notadamente quando os assuntos debatidos recaem sobre suas alçadas de atuação aos níveis regional e nacional.

A descrição dos elementos de participação social no IPPDH revela seu caráter *top-down*, visto que nessa institucionalidade, os representantes governamentais determinam as regras de participação social e quem pode efetivamente tomar parte dos mecanismos de participação social. Ainda que o IPPDH não conte com uma norma específica que estabelece quem são os atores não-estatais que podem ou não participar de seus mecanismos participativos, as instâncias decisórias acima (RAADH, GMC e CMC) contam com normas muito claras.

Ainda que tenha ocorrido uma ampla e importante democratização no IPPDH e no Mercosul quanto à participação de atores não-estatais, o caráter *top-down* persiste como o principal entrave para uma participação efetiva e substancial. As decisões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC e CCM) ainda se encontram restritas às autoridades governamentais. Dessa forma, ainda que ocorra uma participação social mais frequente e imediata em instâncias e órgãos hierarquicamente inferiores, a decisão de acatar ou não o que é fruto das demandas sociais emanadas por meio de mecanismos

participativos permanece na esfera de decisão das autoridades governamentais (Gomide Junior, 2020).

5. Considerações Finais: participação social *bottom-up* v. *top-down* nas Américas

Apesar de contarem com mecanismos e dinâmicas participativas opostas, há um fator aglutinador na concepção e no desenvolvimento da participação social nas institucionalidades de direitos humanos nas Américas: a importância das organizações da sociedade civil e das comunidades epistêmicas no desenvolvimento das próprias institucionalidades de direitos humanos na região. A promoção das normas de boa governança democrática impulsionadas pelo Sistema ONU no pós-Guerra Fria associada à agenda social promovida com a “virada à esquerda” dos anos 2000 nos governos latino-americanos abriram uma janela de oportunidades políticas para que organizações da sociedade civil ganhassem espaço e se fizessem representadas nas organizações internacionais. Tais organizações da sociedade civil e comunidades epistêmicas foram essenciais para impulsionar e consolidar novas dinâmicas participativas em regimes de direitos humanos, tendo em vista que o conhecimento e as informações trazidas por esses atores não-estatais conduziram os arranjos de cooperação internacional a novos padrões de comportamento (Haas, 1992).

Nas Américas, algumas redes de ONGs foram essenciais para forjar novos empreendimentos participativos, como a Aliança Hemisférica Social, a Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONGs da América Latina e Caribe e o Fórum de Diplomacia Cidadã, sendo que esta última rede teve como um de seus principais objetivos a prática do *lobby* para exercer influência sobre a agenda da OEA (Serbin, 2012). No que diz respeito aos avanços em compromissos de direitos humanos no Mercosul, a coalizão Fórum da Sociedade Civil nas Américas produziu em 2001 um relatório¹³ sobre a proteção e promoção dos direitos humanos nos Estados membros do Mercosul em uma perspectiva comparada, elaborando recomendações para uma agenda de direitos humanos regional. Também merece destaque o Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, uma coalizão de doze organizações da sociedade civil da região, encabeçou a participação da sociedade civil nas instituições do Mercosul nos anos 2000 (Hoffmann, 2015). Com o desejo político de aprofundamento na

¹³ O esboço do relatório encontra-se disponível em: < <https://cepia.org.br/publicacao/subsidios-para-uma-agenda-de-direitos-humanos-no-mercosul/> >. Acesso em: 14 abr. 2020.

institucionalidade em direitos humanos no Cone Sul no alvorecer dos anos 2000, aliado ao ineditismo do trato do tema na agenda regional, essas redes de ONGs e comunidades epistêmicas desempenharam função substancial na coordenação política regional.

A comparação analítica entre os dois regimes de direitos humanos das Américas evidencia que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos possui uma participação social substantiva, no sentido que os atores não-estatais tomam parte dos mecanismos institucionais de participação social e exercem pressão para além desses espaços e canais. No caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a particularidade da trajetória institucional forjada junto à sociedade civil atribuiu a esses atores uma expectativa de participação social em atividades-chave para o sistema, como o monitoramento de violações de direitos humanos e a supervisão do cumprimento das recomendações e decisões interamericanas. De outro lado, a participação social no IPPDH parece ainda restrita aos espaços institucionais formais, o que gera uma presunção de participação social limitada a consultas em cooperação com os agentes governamentais quanto à formulação e implementação de políticas públicas regionais em direitos humanos.

A partir da análise dos dados, verificou-se que a hipótese levantada pelos analistas de Relações Internacionais de que o aprofundamento da institucionalidade de direitos humanos no Cone Sul, nos anos 2000, se constituiria como uma forma de concorrência ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos não se confirma. Os registros institucionais levantados por meio da análise de documentação primária revelam que, ao contrário, houve constante intercâmbio entre os dois regimes de direitos humanos, o que demonstra mútuo reconhecimento e reafirmação da importância dos trabalhos desempenhados por cada organização.

Referências

Bitar et al. (2011). Hemisphere in flux: international relations, multilateralism, human rights and prospects for democratic deepening of Inter-American affairs. Anais do seminário em Washington D.C, Estados Unidos, 13 a 15 de outubro.

Donnelly, J. (2003). *Universal human rights in theory and practice*. (3a ed.). New York: Cornell University Press.

ECOSOC. (1996). Resolution 1996/31: Consultative Relationships between the United Nations and non-governmental organizations. Recuperado de https://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/.

Engstrom, P. (2013). The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. In: J. P. Scarfi, & A. R. Tillman (Orgs.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations* (cap. 6, pp. 209-247). New York: Palgrave Macmillan.

Gomide Junior, N. (2020). *Participação social em organizações internacionais: o caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)*. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil. Recuperado de <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29099>. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.77>

Haas, P. H. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2706951?seq=1>.

Hoffmann, A.R. (2015). At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur. In: T. A. Börzel; Vera Van Hüllen (Orgs.). *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*. (cap. 11, pp. 192-208). New York: Palgrave Macmillan.

IPPDH. (2015). Informe anual 2015. Recuperado de http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf.

MERCOSUL.(2019). Unidade de Apoio à Participação Social. Recuperado de <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/secretaria/ups/>.

NOLTE, Detlef. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: the case of OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), 128-153. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/costs-and-benefits-of-overlapping-regional-organizations-in-latin-america-the-case-of-the-oas-and-unasur/C245E718042339E0617F96979CC66783>. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2017.8>

Ramanzini, I. G.G. (2017). Mudança Institucional em Regimes de Direitos Humanos: o Sistema Interamericano e os Estados “em cima do muro”. *Revista Carta Internacional*, 12(2), 150-173. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/618>. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v12n2.2017.618>;

Ramanzini, I.G.G. (2018). Impactos da Justiça Transicional Sul-Americana no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Lua Nova*, 103, 261-284. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n103/1807-0175-ln-103-261.pdf>. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-261284/103>.

Ruhlman, M. (2015). *Who participates in global governance? States, bureaucracies, and NGOs in the United Nations*. London: Routledge Taylor & Francis Group.

Serbin, A. (2012). New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap? In: P. Riggirozzi; D. Tussie. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (cap. 8, pp. 147-165). London: Springer.

Silva, C. A.; Martins, J. R. V. (2016). *Las Cumbres sociales del Mercosur I: historia y acervo*. UPS. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>.

Smith-Cannoy, H. (2014). “Mainstreaming Human Rights: Assessing the Impact of 60 Years of International Human Rights Law”. In: Mihr, A.; Gibney, M. (eds). *The SAGE Handbook of Human Rights*. London: SAGE, 2014, pp. 71-91.

Weiffen, B. (2017). Institutional overlap and responses to political crisis in South America. In: M. Suarez; R. D. Villa; B. Weiffen (Org.). *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. (pp. 173, 197). London: Palgrave Macmillan.

Yildis, E; Ramanzini, I. G. G. (2020). Revamping to Remain Relevant: How do European and Inter-American Human Rights System Adapt to Challenges? *Journal of Human Rights Practice*, 1-18. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/339847440_Revamping_to_Remain_Relevant_How_Do_European_and_Inter-American_Human_Rights_Systems_Adapt_to_Challenges.