

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**BUROCRACIA E DIREITO INTERNACIONAL:**

**A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a institucionalização, a disseminação e o monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia**

**JOÃO PESSOA – PB**

**2015**

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**BUROCRACIA E DIREITO INTERNACIONAL:**

**A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a institucionalização, a disseminação e o monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas, sob orientação do Prof. Dr. Gustavo Rabay Guerra.

**JOÃO PESSOA - PB**

**2015**

Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas .

L131b Burocracia e direito internacional: a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a institucionalização, a disseminação e o monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia / Jan Marcel de Almeida Freitas – João Pessoa, 2015.

81.f

Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Rabay Guerra

1. Direito Internacional. 2. Burocracia Internacional. 3. OEA. 4. Democracia. 5. Direitos Humanos. I. Guerra, Gustavo Rabay. II. Título.

**JAN MARCEL DE ALMEIDA FREITAS LACERDA**

**BUROCRACIA E DIREITO INTERNACIONAL:**

**A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a institucionalização, a disseminação e o monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas, sob orientação do Prof. Dr. Gustavo Rabay Guerra.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

---

Prof. Dr. Gustavo Rabay Guerra

---

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

---

Prof. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho

## DEDICATÓRIA

Primeiramente, dedico este trabalho a Deus.  
Ao meu pai, Justo Lacerda Filho, minha mãe,  
Josineide, e meus familiares, pelo apoio,  
carinho, dedicação e compreensão, em todos  
os momentos da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus antes de tudo.

Aos meus pais, Justo Lacerda Filho e Josineide Lacerda, pelo amor incondicional e pelo grande apoio aos meus estudos e projetos de vida.

À minha irmã Jaynara e ao meu sobrinho Ryan.

Ao tio Stênio Lacerda, por acreditar na minha capacidade e sonhos de vida.

Às tias Janete Maciel e Fátima Lacerda, pelo incentivo os meus estudos e ao carinho a mim.

À minha avó, Tereza Lacerda, meu avô paterno, Justo Lacerda, e meus avôs maternos, Julia de Almeida e José Freitas, pelo amor incondicional e suporte de vida.

Aos meus familiares, por sempre acreditarem na minha capacidade e a superar obstáculos durante esta caminhada.

Aos meus amigos de curso, em especial aos meus amigos de turma.

À Caroline Carvalho, Clara Rodrigues, Matheus Chaves, Thiago Marsicano, Barbara Melo, Francisco Jr., Filipe Lins, pela força fundamental ao longo do curso.

À Georgia Lima, Sarah Delma, Luciana Borges, Gabriela Gonçalves e outros amigos que foram essenciais para a concepção deste trabalho.

A todos os meus amigos, que conquistei ao longo da vida, pelo grande apoio.

Ao professor Gustavo Rabay, pelo incentivo e pela orientação que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

A todos os professores do curso de Direito da UFPB e aos que já passaram pela instituição, pelo carinho, dedicação e apressado demonstrado ao longo do curso, e que contribuíram, infundavelmente, para a minha formação acadêmica, em especial à Giorgia Petrucci, Flavianne Nóbrega, Fernanda Vasconcelos, Maria Luiza Feitosa, Adriana Vieira, Luciano Maia, entre outros.

A todos os funcionários da UFPB, em especial ao José Carlos e às secretárias da coordenação do curso de Direito, Kelma Ramalho e Caroline Sitônio, pela presteza, cuidado, carinho e amizade.

À UFPB e a todos aqueles que contribuíram, de maneira direta ou indireta, para a realização deste trabalho.

“o direito, em todos os seus ramos, não opera no vácuo. Os instrumentos jurídicos, tanto nacionais como internacionais, porquanto encerram valores, são produtos do seu tempo. E se interpretam e se aplicam no tempo. Encontram-se, pois, em constante evolução” (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 4-5)

“E ao jurista está reservado um papel de crucial importância na reconstrução, consoante a *recta ratio*, do novo *jus gentium* do século XXI, o direito universal da humanidade” (CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 28-29).

“It was clear, from the beginnings and early developments of the process of generalization of human rights protection, that the conceptual unity of human rights, which all inhere in the human person, transcended the distinct formulations of recognized rights in different instruments as well as the variations in the respective multiple mechanisms or procedures of implementation devised over the last four decades [in 1987] and which nowadays co-exist at both global and regional levels” (CANÇADO TRINDADE, 1987, p. 25)

## RESUMO

Analisa as Organizações Internacionais compreendidas como burocracias internacionais, atuando no Direito Internacional e nas Relações Internacionais, principalmente a Organização dos Estados Americanos (OEA) na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia. Desse modo, parte-se de dois argumentos centrais: os campos de conhecimento do Direito Internacional e das Relações Internacionais são interdisciplinares; e, dentre as aplicabilidades das teorias das Relações Internacionais nas questões de direito internacional, a abordagem constitutiva dos atores internacionais compreende melhor a atuação das organizações internacionais na atualidade, principalmente por explicar do que os atores são feitos e sua inserção em contextos sociais. Para tanto, de início, pretende-se evidenciar a interdisciplinaridade dos campos de conhecimento estudados, especialmente destacando a complementação que as Relações Internacionais fornecem para os estudos do Direito Internacional. O trabalho adota, então, a perspectiva construtivista das Relações Internacionais como melhor explicação do funcionamento das organizações internacionais, através de uma compreensão pós-weberiana de estrutura social racional e autônoma, com seus próprios comportamentos e tendências. Em seguida, a pesquisa aplica os apontamentos teóricos no entendimento sobre a OEA e a sua influência normativa na criação de normas de direito internacional (ou direito interamericano), assim como restringirá sua análise a uma das áreas temáticas do trabalho: a defesa da democracia. O trabalho investiga a constituição dessa área temática, por meio da burocracia e dos instrumentos políticos e jurídicos da OEA. Por fim, observa-se a segunda área temática objeto de estudo, analisando a construção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a atuação burocrática de seus órgãos jurídicos, já que os ganhos institucionais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) fornecem autonomia e autoridade para as atividades e funções desses órgãos na proteção dos direitos humanos. Para alcançar o objetivo da pesquisa, a metodologia empregada pauta-se no método de abordagem dedutivo e nos procedimentais histórico, comparativo e empírico. Também, é uma pesquisa qualitativa e fundamentada em revisões literárias, análise de documentos e de discursos. A partir das contribuições teóricas das Relações Internacionais e do Direito Internacional e a observação empírica das normativas em direitos humanos e democracia, o trabalho de conclusão de curso observa a influência burocrática da OEA, com autonomia e autoridade política e jurídica nas duas áreas temática de estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional. Burocracia Internacional. OEA. Democracia. Direitos Humanos.

## ABSTRACT

Analyzes international organizations, which are understood as international bureaucracies, operating in international law and in international relations, especially the Organization of American States (OAS) in the institutionalization, dissemination and monitoring of human rights and democracy norms. Thus, it is based on two central arguments: fields of knowledge such as International Law and International Relations are interdisciplinary; and, among the applicability of International Relations Theories in international law issues, the constitutive approach to international actors provides better understanding of the role of international organizations at present, mainly by explaining how actors are made up and their integration in social contexts. Therefore, at first, it is intended to highlight the interdisciplinary nature of this field of knowledge, with particular emphasis on the support that International Relations provide to studies of international law. Thus, this paper adopts the constructivist perspective of international relations as a better explanation of the operations of international organizations, through a post-Weberian understanding of rational and autonomous social structure, with its own behavior and trends. Then, the research applies theoretical approaches to the understanding of the OAS and its normative influence in the creation of international law (or inter-American law), as well as restricts its analysis to one of the thematic areas: defense of democracy. This paper investigates democratic constitution through the bureaucracy, political and legal instruments of the OAS. Finally, it observes the second thematic area: analysis of the construction of the Inter-American Human Rights System (ISHR) and the bureaucratic performance of its judicial bodies, since institutional gains of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the Inter-American Court of Human Rights (IACHR) provide autonomy and authority to activities and functions of these bodies in protecting human rights. To achieve the aim of this research, the methodology is based on approaches of deductive method and procedural history, comparative and empirical. Also, it is a qualitative research and based on literature reviews, analysis of documents and speeches. From theoretical contributions of International Relations and International Law, and empirical observation of norms in human rights and democracy, this course completion assignment observes the bureaucratic influence of the OAS with autonomy, and political and legal authority in the two thematic areas of study.

**KEYWORDS:** International Law. International Bureaucracy. OAS. Democracy. Human Rights.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AG	Assembleia Geral
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CDI	Carta Democrática Interamericana
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DCOE	Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral
DGPE	Departamento de Gestão Pública Efetiva
DSDME	Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais
DPD	Departamento para a Promoção da Democracia
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOE	Missões de Observação Eleitoral
OAS	<i>Organization of American States</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organização Internacional
ONU	Organizações das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDI	Regime Democrático Interamericano
RES	Resolução
SAP	Secretaria de Assuntos Políticos
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UPD                   Unidade para a Promoção da Democracia

UNASUL            União das Nações Sul-americanas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: o papel das Organizações Internacionais .....</b>	<b>16</b>
2.1 DIREITO INTERNACIONAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....	18
2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS .....	23
<b>3 A OEA COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL E A DEFESA DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>32</b>
3.1 A OEA E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI) .....	36
3.2 A OEA E AS CRISES POLÍTICAS EM HONDURAS (2009) E NO PARAGUAI (2012) .....	46
<b>4 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH) E SUA ATUAÇÃO BUROCRÁTICA.....</b>	<b>50</b>
4.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH) .....	52
4.1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) .....	57
4.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).....	60
4.2 A INSERÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO SIDH E O CASO DE BELO MONTE (2011) .....	65
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a importância das Organizações Internacionais (OI) e do Direito Internacional destaca a relevância dessas instituições no campo de conhecimento das Ciências Jurídicas e das Relações Internacionais. A influência da legalização das relações internacionais está presente em vários ambientes do sistema internacional e a presença das Organizações Internacionais e do Direito Internacional está cada dia mais inserida nas relações entre os mais diversos atores internacionais. Esse é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA), que, como demonstra o presente trabalho, é um ator internacional relevante na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas, dentre as quais as normativas de proteção dos direitos humanos e de defesa da democracia.

O estado da arte das Organizações Internacionais está presente em várias perspectivas teóricas das Relações Internacionais e tem adquirido espaço no Direito Internacional com a embrionária subdivisão intitulada de “Direito das Organizações Internacionais”, ou ainda “Direito Institucional Internacional” (GAMA, 2005; CANÇADO TRINDADE, 2003; AMERASINGHE, 2005; CRETELLA NETO, 2007). Desse modo, este trabalho adota uma perspectiva interdisciplinar entre os campos de conhecimento das Relações Internacionais e do Direito Internacional, aplicando as teorias das Relações Internacionais para questões e problemas do Direito Internacional, conforme teóricos que estudam as duas áreas interligadas fazem na atualidade (BECK, 2008, p. 26).

A Teoria Construtivista das Relações Internacionais está gradualmente apresentando colaborações entre os campos de conhecimento do Direito Internacional e das Relações Internacionais (BYERS, 2008, p. 620), configurando o que Beck (2008, p. 25) aponta como uma perspectiva não convencional do Direito Internacional. Essa perspectiva teórica tem várias vertentes teóricas, mas pode-se elencar que a premissa principal dessa teoria é que todos vivem em um mundo construído, no qual são protagonistas e que é produto de suas próprias escolhas (ONUF, 1989; WENDT, 1992; NOQUEIRA; MESSARI, 2005). Segundo Onuf (1998, p. 59, tradução livre): “fundamental para o construtivismo é a proposição de que os seres humanos são seres sociais, e nós que não seríamos humanos a não ser por nossas relações sociais. Em outras palavras, as relações sociais tornam ou constroem pessoas - nós mesmos - para o tipo de seres que somos”.

Assim, o argumento central deste trabalho gira em torno da necessidade de compreender melhor o modo como a atuação da OEA nas relações internacionais e no direito

internacional – ou interamericano – foi e está sendo constituído, principalmente observando a importância das agências, comissões, cortes, programas, secretarias, burocratas e servidores civis internacionais. Acima de tudo, a análise restringe-se à atuação da organização regional na disseminação, institucionalização e monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia.

Sendo assim, opta-se por uma abordagem constitutiva da OEA, observando processos de construção de significados compartilhados e estruturas intersubjetivas, como é o caso dos conceitos e estruturas em defesa dos direitos humanos e da democracia no continente americano. De acordo com Fearon e Wendt (2002, p. 84-85), a abordagem constitutiva se pergunta sobre as condições sociais de possibilidade dos atores em um determinado momento. A explicação constitutiva de atores é no sentido do que os atores são feitos, ou como suas propriedades são formadas ou possivelmente pela sociedade em que estão inseridas. Por isso, como observado por Beck (2008, p. 25), dentre as preocupações da perspectiva construtivista do Direito Internacional, este trabalho abarca duas delas: o contexto social do direito e a importância de atores não estatais.

De acordo com Herz e Hoffman (2004), os estudos sobre Organizações Internacionais desenvolveram-se ao longo do século XX, sendo abordados por variadas perspectivas de análise e ainda influenciadas pelos contextos históricos. No Pós-Guerra Fria, há um aumento nesses estudos e um novo ativismo das OI no meio internacional, bem como há maior destaque a outros atores internacionais, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), Regimes Internacionais, Empresas Transnacionais, Mídia, Burocracias Internacionais e dos indivíduos. Assim, com o aumento das funções e da relevância desses atores internacionais, novos assuntos ganharam espaço na agenda internacional, como a defesa do meio ambiente, os direitos humanos, a democracia, a economia, demandando iniciativas de todos os níveis de governança, quer sejam local, nacional, regional ou global.

O período Pós-Guerra Fria também foi um momento propício para a reformulação do *mainstream* (corrente principal) das Relações Internacionais (realismo e idealismo/institucionalismo liberal) e do Direito Internacional (tradicionalismo/legalismo), assim como o surgimento de novas variáveis explicativas da realidade internacional. Com isso, assim como analisado por Ramanzini (2004, p. 14), este estudo observará a existência de três variáveis explicativas para a análise da influência burocrática das Organizações Internacionais no direito internacional: estatal, transnacional e internacional. A primeira acredita que os Estados são responsáveis pela decisão em seguir ou não as normas do direito

internacional. A segunda variável destaca a importância da articulação entre atores não-estatais e subnacionais, principalmente das Organizações Não-Governamentais (ONGS), por meio de sua capacidade de pressionar os Estados para cumprir as normas internacionais. E, por fim, a variável internacional que ressalta a importância das normas e das organizações internacionais na construção, disseminação e monitoramento das normas internacionais. Portanto, este estudo dá prioridade à variável internacional, trazendo um novo olhar sobre as organizações internacionais, compreendidas como burocracias internacionais, e aplicando-se as contribuições teóricas à análise da atuação da OEA nas áreas temáticas da defesa dos direitos humanos e da democracia.

Conforme conceito pós-weberiano aplicado às Relações Internacionais e, mais precisamente, às Organizações internacionais, utilizado por Barnett e Finnemore (2004), as burocracias internacionais são formas sociais, com comportamentos e tendências próprias, como hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento especializado. O objetivo dos autores (2004, p. 9) é compreender melhor o que as OI fazem, por meio do entendimento mais aprofundado do que elas são – burocracias internacionais – e do que elas fazem por meio do uso de sua autoridade, regulando e construindo o mundo social. Assim, há a abertura da caixa preta das organizações internacionais, ou melhor, há o exame dos elementos contidos nessas organizações, sendo possível o exame de como elas são constituídas e como usam sua autoridade, possibilitando a compreensão do seu poder, da sua capacidade para comportamento patológico e das formas como essas organizações evoluem. Essas contribuições teóricas são essenciais para o entendimento sobre o que é a burocracia OEA e como certos comportamentos burocráticos dessa organização são possíveis, principalmente quanto à sua configuração sobre a defesa e proteção da democracia e dos direitos humanos.

No tocante à escolha da organização estudada nesta dissertação, visualiza-se a OEA como organização internacional regional importante no ambiente de cooperação entre os Estados do continente americano, além de apresentar instrumentos políticos e jurídicos sobre a democracia e os direitos humanos. Uma carta mais institucionalizada quanto à percepção da democracia surgiu com a adoção da Carta Democrática Interamericana (CDI), em 2001, com a atuação do Secretária Geral da OEA, da Secretaria de Assuntos Políticos e dos seus servidores. Já na temática dos direitos humanos, destaca-se a Carta constitutiva da OEA, de 1948; a Declaração de Direito e Deveres do Homem, de 1948; e, sobretudo, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, que institucionalizou a Comissão

Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em seu escopo e criou um tribunal interamericano sobre a temática, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Nesse âmbito de análise jurídica e política própria da área de estudos do direito internacional, o presente trabalho busca responder seu problema de pesquisa: de que forma a OEA, como burocracia internacional, atua na institucionalização, na disseminação e no monitoramento de normas de democracia e de direitos humanos? A fim de responder a pergunta mencionada anteriormente, parte-se da hipótese de que as organizações internacionais, como burocracias internacionais, não só impactam na codificação do direito internacional, mas constroem, institucionalizam, disseminam e monitoram normas internacionais, especialmente como autoridade em área temática de defesa da democracia e dos direitos humanos.

Desse modo, a pesquisa justifica-se pelo fato de que, dada a importância da OEA como sujeito de Direito Internacional e atores das Relações Internacionais no continente americano, há a incipiência de estudos teóricos sobre a OEA como burocracia internacional, particularmente no subcampo de conhecimento do Direito Internacional Público. Além disso, o estudo também é justificado pela propensão a ajudar o curso de Direito da UFPB na vanguarda dos estudos sobre a defesa dos direitos humanos e da democracia. Vale ressaltar que o presente TCC é uma aplicação teórica e empírica dos estudos do autor no campo de estudos das Relações Internacionais (LACERDA, 2011; LACERDA, 2013; VASCONCELOS; LACERDA, 2014).

No objetivo geral desta pesquisa, pretende-se analisar a influência burocrática da OEA na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia no continente americano. Quanto aos objetivos específicos: (i) demonstrar a necessidade de analisar teoricamente as Organizações Internacionais como burocracias internacionais e seu impacto no Direito Internacional e nas Relações Internacionais; (ii) refletir sobre as concepções de direitos humanos e de democracia institucionalizadas na burocracia internacional OEA, evidenciando o papel do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o da defesa da Democracia; (iii) compreender a atuação da OEA no continente americano, principalmente nas temáticas de defesa dos direitos humanos e da democracia, cujos problemas atuais são de ordens tanto jurídica quanto política.

A metodologia empregada na pesquisa pauta-se no método dedutivo, já que parte das concepções gerais dos estudos de burocracias internacionais, de Direito Internacional e das Relações Internacionais, para chegar a concepções particulares da influência da burocracia

OEA nas áreas temáticas de normativas acerca da democracia e dos direitos humanos no continente americano. Quanto aos métodos de procedimento ou auxiliares, haverá a utilização dos seguintes métodos: histórico, que permitirá analisar acerca da evolução dos direitos humanos e da democracia na OEA; o comparativo, ao passo que irá discutir a atuação da OEA nas áreas temáticas de direitos humanos e de democracia; o empírico, já que se busca aplicar os apontamentos teóricos nos temas destacados; entre outros métodos que possam vir a ser utilizados ao decorrer da pesquisa. A pesquisa é, em geral, qualitativa e fundamenta-se em revisões literárias sobre as temáticas de estudos, análise de documentos e de discursos.

O TCC é estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo busca fundamentar a importância do tema a ser estudado, por meio da interdisciplinaridade do Direito Internacional e das Relações Internacionais, buscando abordar a epistemologia dos estudos sobre Organizações e Burocracias Internacionais e fornecer uma base para a hipótese aqui proposta. O segundo capítulo apresenta a OEA como organização e burocracia internacional empiricamente estudada, bem como enfoca em uma das áreas temáticas escolhidas para estudo de caso, que é a atuação da Organização e de sua burocracia na defesa da democracia no continente americano. O terceiro capítulo traz o estudo da segunda área temática escolhida para explicação a partir dos apontamentos teóricos adotados, abordando a construção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) como burocracia internacional especializada na área temática e a relevância de seus instrumentos jurídicos, a Comissão e a Corte de Direitos Humanos.

## **2 DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: o papel das Organizações Internacionais**

Este capítulo objetiva fundamentar as bases teóricas para a discussão que se dará ao longo do presente trabalho, acerca da influência das organizações internacionais, como burocracias internacionais, atuando na disseminação, institucionalização e monitoramento de normas internacionais. Sobretudo, enfatiza-se o papel da OEA nesse processo, especialmente restringindo-se às normas de direitos humanos e de democracia no continente americano. A pesquisa foca no estudo do papel das organizações internacionais e, mais precisamente, como burocracias internacionais, a partir de uma perspectiva interdisciplinar e alternativa de aplicação de abordagens teóricas das Relações Internacionais em problemáticas do Direito Internacional.

O aporte teórico a ser desenvolvido tem por base alguns pressupostos conceituais. Primeiro, a OEA é um ator ou sujeito de direito internacional diferenciado dos Estados dela componentes, com grau de autoridade e autonomia de influência em relação a esses Estados e à realidade intersubjetiva<sup>1</sup> que dela faz parte. Sendo assim, é um ator no contexto internacional, com ideias, interesses e identidades próprias, bem como detém poder de construir a realidade social e por esta ser construída (JACKSON; SØRENSE, 2007, p. 347-348).

Segundo, o pressuposto anterior também se aplica de forma restrita ou específica para os órgãos, programas, comissões, tribunais e secretariado da OEA. Portanto, esses setores da organização são agentes no sistema internacional e constituem-se na forma de burocracias internacionais, de forma mais restrita ao serem em determinada área temática de mandato. Para a perspectiva tradicional do Direito Internacional, essas atuações das burocracias das organizações devem estar postos em seus mandatos e cartas constitutivas, os quais são configurados pelos Estados membros (CANÇADO TRINDADE, 2003). A OEA também é constituída de agências especializadas e que apresenta subunidades com grau de semi-autoridade no sistema internacional, como é o caso do secretariado e sua equipe, ou dos órgãos específicos – aqui se destaca, nas temáticas de enfoque deste trabalho: a Secretaria de

---

<sup>1</sup> Diferentemente de uma realidade objetiva e externa, como preceituam os teóricos racionalistas das Relações Internacionais, para os autores construtivistas há: “uma realidade intersubjetiva, isto é: afirmam que entre agentes humanos, inclusive entre os que atuam em nome dos Estados, é possível haver entendimento mútuo, idéias comuns, práticas conjuntas e regras comuns que adquirem uma posição social independentemente de qualquer destes agentes. Coletivamente, essas regras e práticas constituem uma realidade política intersubjetiva” (JACKSON; SØRENSE, 2007, p. 347-348).

Assuntos Políticos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Terceiro, a autoridade e semi-autoridade referidas anteriormente ocorrem devido ao papel dessas burocracias internacionais na institucionalização de normas, princípios, regras e procedimentos no contexto organizacional e internacional, os quais servem de orientação para as diferentes áreas de atuação da organização. Em especial, nos casos aqui estudados, nas atividades, no conhecimento e nas normativas sobre os direitos humanos e a democracia. Vale ressaltar que, conforme pontuado por Melo (2006, p. 12), é indiscutível a importância dos Estados como atores no processo de institucionalização e/ou normatização, no entanto, assim como ocorre na tese de doutorado da referida autora, o foco deste estudo é a influência exercida pelas burocracias internacionais.

Quarto, esta pesquisa compreende a centralidade das instituições internacionais<sup>2</sup> nos estudos das relações internacionais, especialmente destacando o papel das burocracias internacionais na subárea de conhecimento das Organizações Internacionais (Relações Internacionais) e do Direito das Organizações Internacionais (Direito Internacional). Contudo, este estudo valer-se-á também da utilização das definições conceituais de organizações<sup>3</sup> e regimes internacionais<sup>4</sup>. Desse modo, faz-se necessário diferenciar estes conceitos.

Para Biermann et al. (2009, p. 39), as diferenças entre burocracias, instituições e regimes são que, de um lado, as burocracias internacionais têm uma estrutura normativa (*normative structure*), que incluem uma base de estrutura legal que governa o trabalho dos servidores civis, mas são também, essencialmente, existentes na forma física, ou seja, na forma de prédios, pessoal, timbres, ou selos. De outro lado, as instituições e regimes se diferem na abstração da configuração de seus princípios, normas, regras e procedimentos, que não possuem uma entidade material deles próprios (BIERMAN et al., 2009, p. 39). Já quanto às organizações internacionais, são vistas como um arranjo institucional que combina uma

---

<sup>2</sup> Entendemos o conceito de instituições por meio da nota de esclarecimento de Marc Levy, Oran Young e Michael Zürn (1994, p. 3), cuja compreensão é que: “3. This definition meshes well with influential formulations by Keohane (1989,3) who sees institutions as ‘persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations’ and by Young (1989,5) who defines institutions as ‘identifiable practices of recognized roles linked by clusters of rules or conventions governing relations among the occupants of these roles.’”

<sup>3</sup> Para Herz e Hoffman (2004), as Organizações Internacionais são as formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, pois seu caráter permanente as diferencia de outras formas de cooperação. A permanência desse caráter é explicado pelo fato de que: “as organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios” (p. 18).

<sup>4</sup> Conforme Krasner (1982, p. 1): “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática”. Para Herz e Hoffman (2004), os regimes internacionais são arranjos que Estados constroem para reger relações em uma área específica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.19).

estrutura normativa, estados membros e uma burocracia (BIERMAN et al., 2009, p. 39). Portanto, esta pesquisa visualizará os estudos sobre organizações e regimes internacionais inseridos no conceito mais abrangente de instituição internacional<sup>5</sup> e focará restritivamente na análise das burocracias internacionais<sup>6</sup>.

Importante destacar que a literatura sobre burocracias internacionais no campo de estudos das Relações Internacionais e do Direito Internacional é, geralmente, insuficiente e é o que evidencia as controvérsias entre os acadêmicos das Relações Internacionais sobre a significância dessas burocracias (MOURITZEN, 1990 apud MELO, 2006, p. 13). No Direito Internacional, há vasta ausência de estudos que observem a lógica burocrática das organizações internacionais, o que demonstra uma das motivações do presente estudo.

Nesse sentido, este capítulo do TCC, em seu primeiro tópico, traz uma fundamentação sobre as definições e contribuições teóricas entre o Direito Internacional e as Relações Internacionais, mostrando a interdisciplinaridade dos campos de conhecimento e a adoção da Teoria Construtivista das Relações Internacionais como perspectiva teórica que conecta as duas áreas. Em seguida, apresentam-se os apontamentos teóricos sobre as organizações internacionais como burocracias internacionais, cuja compreensão pós-weberiana é estudada pelos autores Barnett e Finnemore (2004). Dessa forma, este capítulo foi dividido em duas sessões para melhor discussão e sistematização.

## 2.1 DIREITO INTERNACIONAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Este trabalho visa realizar uma pesquisa cujo núcleo está na questão dos estudos das Organizações Internacionais, na sua influência política e, sobretudo, jurídica nas áreas temáticas de proteção dos direitos humanos e de defesa da democracia. Desse modo,

---

<sup>5</sup> Entretanto, é importante analisar a relação estreita entre regimes e organizações internacionais, pois estas últimas podem emergir de regimes internacionais, ou seja, do resultado da existência de normas e expectativas comuns em uma área específica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20). Além disso, Herz e Hoffman ainda destacam: “alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos, outros são administrados a partir de um conjunto de organizações mais abrangentes, existem ainda regimes claramente associados a uma organização internacional, o regime de comércio” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 20).

<sup>6</sup> Vale ressaltar que, o termo burocracia também pode ser entendido como “aparelho de apoio administrativo” (“*supportive administrative apparatus*”) (CORTEL; PETERSON apud BIERMANN et al., 2009, p. 40) e como “serviços civis internacionais” (*international civil service*), o qual sua definição consista: “The term ‘civil service’ implies a merit-based, permanent corps of functionaries most of whom begin their careers as juniors in the hierarchy and advance to higher positions on the basis of their performance and seniority. Such civil servants receive assignments to a department on the basis of existing specialization or as recruits expected to serve a kind of apprenticeship, learning and rising in authority” (GORDENKER, 2005 apud MELO, 2006, p. 15).

temáticas relacionadas às áreas de conhecimento do Direito Internacional Público e das Relações Internacionais. Busca-se, então, um diálogo entre essas áreas de estudo, possibilitando uma análise da burocracia internacional OEA como sujeito de direito internacional e agente na garantia de direitos humanos e da democracia.

De acordo com Neil Nontgomery (2006), além dos Estados, as organizações internacionais e os indivíduos também são sujeitos de Direito Internacional, adotando como melhor definição de organização internacional:

Toda entidade criada por um tratado internacional, composta exclusiva ou preponderantemente por Estados (daí a possibilidade de uma organização ter como membros outros sujeitos de direito internacional), capaz de manifestar, de maneira permanente, através de seus órgãos, vontade jurídica distinta da de seus membros (e, portanto, com personalidade jurídica própria), estando diretamente regida pelo direito internacional (NONTGOMERY, 2006, p. 45).

Nesse contexto, esta pesquisa visualiza que algumas organizações internacionais estruturam-se na forma de burocracias, conforme análises burocráticas racionais de Weber (1982) e suas transposições para o âmbito internacional, realizadas pelos autores Barnett e Finnemore (2004). As burocracias internacionais são formas sociais distintas, com lógica interna e que geram certas tendências comportamentais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii). Assim, seguindo a lógica weberiana, quatro características qualificam as organizações internacionais como burocracias: hierarquia, continuidade, impessoalidade e *expertise* (conhecimento especializado ou adquirido) (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17-18). Além disso, compreende-se as organizações e as burocracias internacionais como detentoras de poder normativo no sistema internacional, já que seus atos constitutivos outorgam poderes normativos para atingir seus objetivos (NONTGOMERY, 2006, p. 76). Em outras palavras, as burocracias internacionais são atores na codificação do direito internacional e utilizam dessa normatização para atingir seus objetivos.

A partir de análise de Venzke (2008, p. 1426-1427), visualizou-se o papel crucial do direito internacional como fornecedor de construções jurídicas que constituem um espaço para a política. Assim, para o autor, a forma jurídica fornece uma estrutura contra uma tradução fácil das relações de poder no direito, ou seja, a lei de direito internacional deve ser desenvolvida para fornecer estruturas para fazer a política possível, para situar arranjos institucionais que incorporam os atores políticos em conjunto, como é o caso das organizações internacionais, e fornece a base para que haja uma contestação significativa. Quer dizer, Venzke (2008) compreende que um espaço administrativo para a rotina de tomada de decisão é indispensável para uma resposta eficaz para pressionar os desafios globais. Com

isso, aqui se concebe a importância da burocracia internacional OEA, fundamentada em normas, como é o caso das normas de direitos humanos e de democracia, na qualidade de âmbito de junção dos atores internacionais e de participação significativa para Estados, servidores civis internacionais, *experts*, indivíduos, ONGs, acadêmicos, entre outros.

Reforçando essa lógica de análise por meio do pensamento de Bobbio (2004, p. 25), o autor entende que o problema presente e futuro dos Direitos do Homem são de ordem jurídica e, em um sentido mais amplo, político. Dessa maneira, não estão em questão tratar quais e quantos são os direitos, qual a natureza e fundamento, mas sim qual é o modo mais seguro de garantir tais direitos, para impedir que haja violações. Conforme artigo 1º da Carta Democrática Interamericana (2001), a democracia é elevada ao *status* de um direito dos povos das Américas, assim como é destacado que o respeito aos direitos humanos é elemento essencial da democracia representativa, conceito instituído por essa Carta (OEA, 2001). Em outras palavras, apesar de análise de caso diferenciada quanto ao comportamento da OEA nas áreas temáticas dos direitos humanos e da democracia, esta pesquisa visualiza uma intrínseca ligação, já que o regime político-democrático é essencial para o respeito dos princípios dos direitos humanos.

Conforme posto por Melo (2006, p. 36-37), a existência de quadros de referência de normas permite uma maior previsibilidade para os Estados das condutas das burocracias internacionais, em especial no âmbito de deliberação intergovernamental. Assim, os quadros possibilitam que haja interações entre os Estados e os servidores civis internacionais, bem como evidenciam esses servidores como conhecedores das temáticas a que foram delegados mandatos. Isto posto, o quadro de referência de normas da OEA em temáticas de direitos humanos e de democracia permitiu uma maior interação entre os Estados e os servidores da organização, além de que os servidores da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Secretaria de Assuntos Políticos passem a ter autoridade de conhecimento especializado ou adquirido nessas áreas.

Nesse contexto, destaca-se a importância das Organizações Internacionais como burocracias internacionais no direito internacional e busca-se incrementar a pesquisa de obras e autores do ramo do Direito Internacional Público do Brasil, tais como: Hidelbrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva (2010), Carlos Roberto Husek (2007), Valério O. Mazzuoli (2010), entre outros. Sobressalta-se aqui o texto de Neil Nontgomery (2006), intitulado “As Organizações Internacionais como Sujeitos de Direito Internacional”, que trouxe

contribuições importantes para este estudo, principalmente por trazer uma abordagem jurídica das organizações internacionais.

O presente estudo também pretende trazer contribuições teóricas e empíricas para o Direito das Organizações Internacionais ou Direito Institucional Internacional, conforme estudado por autores internacionais como ramo do Direito Internacional (SCHARF, 2007; KLABBERS, 2002; KLABBERS, 2008; WHITE, 2005). Vale ressaltar também as obras brasileiras de teoria e Direito das Organizações Internacionais, cujos autores são, respectivamente, José Cretella Neto (2007) e Antônio Augusto Cançado Trindade (2003). Isto posto, este TCC busca visualizar a essencialidade das burocracias internacionais na estruturação e no poder normativo do direito internacional, assim como na forma em que esse direito possibilita uma previsibilidade das ações dos sujeitos jurídicos internacionais e fundamenta as ações políticas e jurídicas das burocracias internacionais. Ou seja, as burocracias podem constituir os direitos internacionais e ainda serem reguladas por eles.

De acordo com Biermann e Siebenhüner (2009, p. 322-323), as burocracias internacionais modulam a cooperação global, com destaque para o aporte fornecido à configuração de regras que fundamentem essa cooperação, já que a burocracia pode iniciar conferências diplomáticas nas quais as normas internacionais são negociadas. Outro estágio de influência desta burocracia na configuração de regras é na implementação e revisão dessas institucionalizações de normas internacionais. Em consequência, há que se destacar o papel do Secretário-Geral e suas equipes na organização das reuniões, na configuração de agendas, no fornecimento de dados e relatórios, na instrumentalização e como liderança na institucionalização de normas (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 322-323). Assim sendo, conforme este estudo também há a importância da burocracia no ato de iniciar instrumentalizar e liderar o processo de institucionalização de normas, especialmente de quadros normativos de direitos humanos e de democracia.

A presente pesquisa faz uma análise empírica da influência da burocracia internacional no direito e na sociedade internacional, destacando-se as áreas temáticas de defesa e proteção da democracia e dos direitos humanos na burocracia OEA. Para tanto, quanto à compreensão da teoria democrática, o trabalho pretende analisar a construção social e jurídica dos princípios e normas de democracia na OEA. Conforme Ramos (2012), a Carta Democrática Interamericana (2001) é o mecanismo coletivo político da organização e elenca a democracia como pressuposta de participação dos Estados na OEA. Com isso, de início, a lógica

burocrática da OEA em temática de democracia evidencia uma autoridade política na resolução de problemas políticos do continente americano.

Vale ressaltar que a ação política democrática é baseada na Carta Democrática, que contempla mecanismos normativos aplicados aos Estados membros da organização e o que possibilita a ação política. No entanto, na atualidade, a OEA vivencia momentos de contestação sobre sua capacidade de monitoramento e resolução de problemas de transgressão de democracia no continente, conforme se verificou nos golpes em Honduras (2009) e no Paraguai (2012). Sendo assim, demonstra-se a necessidade da burocracia OEA agir ativamente na resolução dessas problemáticas, o que, para esta pesquisa, a utilização de mecanismos jurídicos para monitoramento das democracias do continente seria uma solução, alinhando-se ao que ocorre na proteção dos direitos humanos.

Quanto à temática de direitos humanos na OEA, há a construção social e jurídica de um Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), baseado, em primeiro momento, na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, que foi o marco inicial desse sistema. Em seguida, em 1969, foi realizada a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica. Nessa conferência foi instituída a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que só entrou em vigor em 1978 (ARRIGNI, 2004).

No entanto, uns dos aspectos mais relevantes para o presente TCC foram as institucionalizações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proporcionadas pela CADH e que deu substância à proteção desses direitos no continente americano. Sobretudo, conforme analisa Ramos (2012), há a operacionalização de um mecanismo quase judicial, que é Comissão Interamericana, e a criação de um mecanismo judicial, já que a corte é um órgão jurisdicional e não pertencente à estrutura da OEA. Com isso, se possibilita autonomia à Corte. Como já destacado anteriormente, a CIDH e Corte IDH são atores legais no direito internacional, pois foram ratificadas pelos Estados e baseadas em uma normativa internacional de constituição, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, como igualmente ocorrido com a OEA na temática da democracia, a burocracia internacional vem lidando com questionamentos sobre a legitimidade e as ações ou recomendações quanto às violações dos direitos humanos. É o caso brasileiro de Belo Monte e a afronta do Estado às recomendações da Comissão Interamericana, em 2012. Há outros casos de descumprimento das decisões do sistema interamericano, mas este trabalho restringe-se à

análise do caso brasileiro, já que pode ser um precedente de enfraquecimento do SIDH. Desse modo, evidencia-se a busca pela efetividade das decisões da Comissão e da Corte Interamericanas. Vale destacar que o caso Belo Monte também permitiu observar a problemática da influência política frente às decisões quase jurídicas e jurídicas (CIDH, 2011; INSULZA, 2011 apud CARNEIRO, 2011, s/p.).

Portanto, este estudo percebe e busca explicar que, dentre lógicas políticas e jurídicas do direito internacional, a burocracia internacional OEA apresenta-se como importante sujeito de direito internacional público e exerce um papel fundamental na construção, na inicialização, na institucionalização, na disseminação e no monitoramento de normas internacionais, particularmente de normativas de defesa e de proteção dos direitos humanos e de democracia.

## 2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO BUROCRACIAS INTERNACIONAIS

A palavra burocracia é, etimologicamente, uma junção da palavra francesa “*bureau*”, que significa mesa ou escritório, com a palavra grega “*kratein*”, que significa regular (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 17). Assim, tem-se o governo ou exercício do poder por parte de técnicos e/ou administradores. Para Max Weber (1982), a organização burocrática é uma tendência à racionalização nas sociedades ocidentais, fundamentado na autoridade racional-legal, que enfatiza a importância da influência de leis ou regulações administrativas. Em consequente, os autores Barnett e Finnemore (2004, p. viii) aplicam teórica e analiticamente a forma burocrática weberiana como compreensão da estruturação das organizações internacionais e como base para o entendimento dessas organizações como ontologicamente atores independentes e como teorização da natureza e pretensões comportamentais.

Nesse contexto, esta pesquisa trará as contribuições de Weber (1982; 1999) sobre a importância da forma racional de estruturação social das sociedades modernas e sua ligação com o direito. Contudo, tais contribuições serão aplicadas ao conceito de burocracias internacionais, cuja obra base é a de Barnett e Finnemore (2004). Por meio de ferramentas da sociologia weberiana, esses autores trazem a compreensão das Organizações Internacionais como Burocracias Internacionais, conforme conceito e características anteriormente mencionados. Ou seja, as burocracias internacionais são formas sociais, com comportamentos e tendências próprias, hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento especializado.

Esta pesquisa também verificou a contribuição de autores que buscaram ir além das contribuições de Barnett e Finnemore (2004) e adicionaram aspectos teóricos da gestão administrativa e da Teoria de Regimes ao estudo das burocracias internacionais. Para Biermann e Siebenhüner (2009), a definição de burocracias internacionais é:

Nós definimos burocracias internacionais como as agências que foram criados por governos ou outros agentes públicos, com algum grau de permanência e coerência e além de controle formal direto dos governos nacionais individuais (não obstante o controle por meio de mecanismos multilaterais através do coletivo dos governos) e que atuam no cenário internacional a prosseguir uma política. Em muitos casos, essas burocracias farão parte de organizações internacionais (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7, tradução livre).

Diferentemente do conceito abrangente de Barnett e Finnemore (2004, p. viii), Biermann e Siebenhüner (2009) adotam um conceito menos amplo, pois separam os conceitos de Organizações Internacionais e burocracia internacional. Sobretudo, mostra-se uma restrição da definição de burocracia internacional ao destacar a existência de um grupo de burocracias e uma configuração de regras dentro de contexto político, já que: “o conceito de ‘organização’ internacional é, portanto, mais amplo: nós definimos uma organização internacional como um arranjo institucional que combina burocracias com um quadro normativo que é definido e é eficaz em Estados (e às vezes em atores não estatais)”. (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009, p. 6-7).

Assim, este estudo visualiza também o conceito diferenciado dos referidos atores e pretende abordar uma perspectiva meio termo entre as contribuições importantes das duas obras dos autores estudados. Ou seja, adota-se aqui o conceito de Barnett e Finnemore (2004) de Burocracias Internacionais como forma de organização social das Organizações Internacionais, não havendo distinção na utilização do termo, bem como a compreensão da burocracia internacional como parte da organização internacional, separando-a da estrutura normativa. Consequentemente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Secretaria Geral e a Secretaria de Assuntos Políticos da OEA podem ser visualizadas como atores nas áreas e funções temáticas a que foram instituídas como agências líderes especializadas.

Além do mais, Biermann et al. (2009) defendem uma definição de burocracia internacional de forma independente do seu *status* das organizações no direito internacional, pois, para o Direito, as organizações intergovernamentais são vistas como atores e como entidades: “criadas por um tratado ou outro instrumento de direito internacional e de possuir a sua própria personalidade jurídica internacional” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION

apud BIERMANN et al., 2009, p. 38, tradução livre). De acordo com contribuições de Biermann et al. (2009, p. 38), destaca-se aqui que, na temática da democracia, há a utilização da Secretaria de Assuntos Políticos da OEA como influente nas concepções normativas, mas sem ter a personalidade de direito internacional.

De acordo com a definição de burocracias internacionais para Barnett e Finnemore (2004), é possível entender o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como burocracia internacional, do mesmo modo que esses autores entendem o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Os autores deixam transparecer que a compreensão do ACNUR como burocracia internacional, com autoridade, mas restrita à área específica das questões relacionadas aos refugiados (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3). Quer dizer, evidencia a redução da compreensão a uma determinada *issue-area* (área temática). Concomitantemente, a tese de doutorado de Ramanzini (2014), assim como o presente estudo, compreende o SIDH como burocracia internacional em direitos humanos.

A pesquisa também visualizará, conforme Neil Nontgomery (2006, p. 41), estudos defensores da visão de indivíduos como pessoas internacionais, mas com subjetividade limitada, ou seja, há uma limitação quanto ao reconhecimento internacional do indivíduo como ator legal. Desse modo, este trabalho busca abranger essa mesma lógica aqui destacada a respeito da personalidade jurídica limitada das agências, dos programas e dos órgãos das burocracias internacionais. Do mesmo modo, destaca-se a influência das lideranças de servidores civis internacionais na configuração de processos de institucionalização, de disseminação e de monitoramento de normas.

Diferentemente da área temática de democracia na OEA, as burocracias da OEA responsáveis pela defesa e proteção dos direitos humanos são reconhecidas e ratificadas pelos Estados, no Pacto de São José da Costa Rica (1968). Quer dizer, é o que possibilita o entendimento da Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos como atores para o Direito Internacional Público e a compreensão que esses atores juntos à OEA formam um Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Com isso, evidenciam-se as diferenças entre as autoridades política e jurídica da OEA nos temas estudados, o que também pode ser entendido como uma das causas dos recorrentes questionamentos da legitimidade e aplicabilidade da Carta Democrática Interamericana, principal referência normativa sobre a democracia no continente, mas que não institucionaliza aparatos jurídicos de monitoramento, diferente do que ocorre na proteção dos direitos humanos.

Quanto ao enquadramento teórico das Relações Internacionais aplicado à compreensão do Direito Internacional, Barnett e Finnemore (2004) analisam que as teorias racionalistas das relações internacionais têm verificado que as organizações internacionais estão melhorando as soluções de problemas internacionais, pois amenizam problemáticas com informações incompletas e com os altos custos das transações. Contudo, atenta-se para a necessidade de entender o comportamento das organizações internacionais por meio de novas ferramentas, as quais deveriam ser encontradas na sociologia<sup>7</sup> (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. viii).

Para Barnett e Finnemore (2004), há a necessidade de fundar uma “lógica da burocracia”, a qual oferece uma perspectiva diferente de fonte de autonomia das Organizações Internacionais; da natureza e dos efeitos de seus poderes; das razões dessas organizações cometerem falhas; e das formas como elas evoluem e se expandem. Essa lógica burocrática é possível pelo entendimento de que organizações internacionais são socialmente criadas e assim podem-se entender melhor a sua autoridade, seu poder, seus objetivos, e seu comportamento (BARNETT, FINNEMORE, 2004, p. 17).

Os supracitados teóricos afirmam ter a pretensão de construir uma perspectiva de estudos das organizações internacionais, a partir do construtivismo social, visto que:

Esta abordagem [construtivismo] não faz a nossa explanação simples descrição, uma vez que a compreensão da constituição das coisas é essencial para explicar como as coisas se comportam e que causas resultam. Entender como as burocracias são constituídas socialmente nos permite levantar hipóteses sobre o comportamento de OI e os efeitos que essa forma social pode ter na política mundial. Esse tipo de explicação constitutiva não permite-nos oferecer leis - como afirmações tais quais "se X ocorre, então Y deve seguir". Em vez disso, ao fornecer uma compreensão mais completa do que a burocracia é, nós podemos fornecer explicações de como certos tipos de comportamento burocrático é possível, ou mesmo provável, e porquê (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 10, tradução livre).

Em contraponto, ao observarem a utilização de teorias microeconômicas, de inspiração liberal das organizações internacionais, os autores analisam que os neoliberais quase sempre põem as organizações em papéis positivos nas relações entre Estados (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix), como, por exemplo, é o caso da veiculação dessas organizações como propagadora de ideias e valores ocidentais, visto que:

Entre as teorias liberais, organizações internacionais têm sido vistas não apenas como facilitadores da cooperação, mas também como portadores do progresso, as personificações da democracia triunfante e fornecedores de valores liberais,

---

<sup>7</sup> Esse entendimento leva a alguns teóricos das Relações Internacionais a classificar os autores como Institucionalistas sociológicos. Contudo, neste trabalho entende-se a contribuição dos autores como inserida na teoria construtivista das Relações Internacionais.

incluindo os valores, como os direitos humanos, democracia e o Estado de Direito (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix, tradução livre).

Em outras palavras, verifica-se a relação entre as OIs e seus papéis de disseminação de normas, contudo, o objetivo de Barnett e Finnemore é alertar que se pode ver um mundo no qual as organizações internacionais podem agir como bons servidores, mas também podem produzir resultados indesejados e autodestrutivos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix). Dessa forma, os autores destacam que: "a nossa abordagem nos permite identificar uma gama de comportamentos, o que pode ser bom ou ruim" (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. ix, tradução livre). Ou seja, as burocracias podem ter compreensões erradas sobre a realidade social e internacional e cometer erros, como será observado neste estudo.

A influência das burocracias na criação e disseminação de ideias e/ou conceitos ideais na política mundial pode ser realizada por meio da disseminação de regras impessoais, como é o caso das regras democráticas e de direitos humanos aqui em destaque, bem como destaca-se que o elemento "autoridade" traz mais força e independência às organizações internacionais. Barnett e Finnemore (2004, p. 3) ressaltavam que essas regras impessoais podem fazer efeitos concretos e, também, podem causar problemas. As burocracias podem ficar obcecadas por suas próprias regras e serem ineficientes, ou ainda terem resultados deficientes. Ou seja, elas podem ser boas e representarem forças do progresso, mas também podem ser falhas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3). Segundo as autoras, as burocracias "estão se expandindo, assumindo novas missões, mandatos e responsabilidades em formas não imaginadas por seus fundadores" (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3, tradução livre).

Em resumo, quanto à visualização das OIs pelas teorias do *mainstream* das Relações Internacionais, verifica-se a existência de controvérsias de análises sobre a importância das organizações e burocracias internacionais nessa área de conhecimento. Barnett e Finnemore (2004, p. 2) destacam como as principais perspectivas: as teorias de Estados e sobre o comportamento destes. Com isso, as organizações são tratadas como regras, princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão são usualmente de ações estatais, ou seja, as OIs então fazem aquilo que os Estados querem e são instrumentos dos demais. Esse é o pensamento fundamentado na centralidade do Estado nas Relações Internacionais, especialmente defendido pela teoria Realista e/ou Neorrealista. Já os funcionalistas, ou aqui destacados os neoinstitucionalistas liberais<sup>8</sup>, entendem que os Estados criam as OIs para

---

<sup>8</sup> Para a Teoria Neoinstitucionalista Liberal, as instituições internacionais têm papel central e, conforme Keohane (1993), as instituições internacionais existem largamente, pois elas facilitam a cooperação auto-interessada, por reduzir incertezas, estabilizando as expectativas (KEOHANE, 1993, p. 288). Além de que: "segue-se que as

resolver problemas de informação incompleta, custos de transação e outras barreiras para o bem-estar dos Estados-membros. Assim, há o entendimento que as OIs são criadas, existem e continuam devido às funções que estas realizam (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2), bem como se entende que por meio dessas funções essas organizações constroem e moldam o comportamento dos Estados (HERZ; HOFFMAN, 2005, p. 57).

Entretanto, essas ideias de que as OIs fazem o que os Estados querem ou são dependentes das funções a que foram instituídas entram em conflito quando as OIs desenvolvem suas próprias ideias e seguem suas próprias agendas. Além do mais, essas organizações são instituídas partindo de uma missão e rotineiramente requer outras, contudo, essas podem mudar e adquirir novas rotinas e funções, sem haver a necessidade de aprovação de seus “*stakeholders*” (investidores) – os Estados. Há o desenvolvimento de novas regras e rotinas em resposta a novos problemas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2).

Isto posto, segundo a análise construtivista e sociológica de Barnett e Finnemore (2004), a OEA é uma burocracia internacional detentora de autoridade e influência nas relações internacionais. Com isso, contrariando o pensamento centrado na importância do Estado nas relações internacionais, os mencionados autores desconstruem esse entendimento da seguinte forma:

Entendendo OIs [Organizações Internacionais] como burocracias abre uma visão alternativa sobre as fontes de sua autonomia e o que elas fazem com essa autonomia. As burocracias não são apenas os funcionários a quem estados delegam. As burocracias são também autoridade, por direito próprio, e essa autoridade lhes dá autonomia vis-à-vis aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais. [...] *A nossa alegação de que as OI têm autoridade nos coloca em desacordo com muitas teorias das RI [Relações Internacionais], que pressupõe que apenas os Estados podem dispor de autoridade, pois a soberania é a única base de autoridade.* Sugerimos o contrário. Quando as sociedades conferem autoridade do Estado, elas não o faz exclusivamente. Sociedades domésticas contêm um conjunto de autoridades, diferindo em grau e espécie. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de origens não-governamentais, e líderes religiosos e empresariais também podem ser conferidos de autoridade. *Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OIs.* (BARNETT. FINNEMORE, 2004, p. 5, tradução livre, grifo nosso).

Conforme o trecho dos supracitados autores, a autoridade é um aspecto importante na vida internacional, assim, a influência das organizações internacionais ganha um novo elemento: a autoridade no âmbito das Relações Internacionais. Na concepção desse estudo, a autoridade fornece um caráter de mais autonomia e força para as organizações e burocracias internacionais.

---

expectativas dos Estados dependerão, em parte, da natureza e da força das instituições internacionais" (KEOHANE, 1993, p. 288, tradução livre).

A autoridade é essencial para entender a autonomia e o poder das burocracias internacionais, possuindo autoridade de criar normas e modificar o mundo social, bem como poder de utilizar as informações como conhecimento, ou seja, as burocracias são poderosas por serem conhecedoras das temáticas a que foram delegadas funções (BARNETT, FINNEMORE, 2004). Quer dizer, a OEA apresenta-se como autoridade, mesmo que de forma diferenciada, na criação de normas de direitos humanos e de democracia no continente americano e por possuírem conhecimento especializado sobre essas normativas.

Mais detalhadamente, as burocracias internacionais possuem autoridade racional-legal, delegada, moral e de *expertise* (conhecimento especializado ou adquirido). A detenção de autoridade ajuda um ator a ser escutado, reconhecido e acreditado, mas também os efeitos da autoridade estão intrinsecamente ligados à credibilidade da organização internacional (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 20). Desse modo, esta pesquisa visualiza esses quatro tipos de autoridade na temática da democracia e, ainda, vai além ao pensar uma autoridade jurídica na temática dos direitos humanos na burocracia internacional OEA, evidenciando a inovação do estudo aqui proposto.

Nesse contexto, uma burocracia é poderosa, pode atender a alguns propósitos sociais valorados ou legítimos, como também servir para propósitos imparciais e tecnocráticos, que são as formas pelas quais usam suas regras impessoais (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). A autoridade das OIs e burocracias seguem uma habilidade de impessoalidade e neutralidade, ou seja: “as OI trabalham duro para preservar essa aparência de neutralidade e serviço aos outros” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). Essa habilidade está diretamente ligada à sua autoridade e pode ser problemática para essas organizações, já que as burocracias servem a ideais sociais ou a uma configuração de valores culturais, igualmente quando elas são encarregadas de encobrir muitos de imparcialidade e valores neutros tecnocratas.

De acordo com o que Barnett e Finnemore atestam: “OIs precisam encontrar uma situação, a fim de manter a alegação de que elas são imparciais e estão agindo de forma despolitizada” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 21). Por exemplo, no caso de transgressão de ideais democráticos, se um Estado ferir a gestão político-democrática, a burocracia terá dificuldade de olhar com imparcialidade, já que partirá, de forma parcial, da defesa da democracia, como instituído em seus quadros de referências. Isto é, esse é um aspecto que está ligado à autoridade das burocracias internacionais e é o caso da OEA quanto aos golpes de Estado no Paraguai (2012) e em Honduras (2009), ou seja, como será analisado nesta pesquisa, para alguns analistas internacionais, a OEA perderá credibilidade ao não se

posicionar em consonância com seus interesses de defesa da democracia e por valer-se de aspectos de imparcialidade e tecnocracia. Da mesma forma, pode-se compreender a atuação da OEA nas temáticas de proteção dos direitos humanos.

Como já mencionado nessa pesquisa, as Organizações Internacionais têm características que as qualificam como burocracias internacionais – hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento adquirido – tornam as burocracias uma estrutura social diferente das outras e existentes no meio internacional e, assim, reforçam o poder de agência e autonomia das burocracias internacionais Weber (BARNNET; FINNEMORE, 2004, p. 18). Entende-se que a hierarquia é um aspecto claramente visualizado na burocracia OEA, como se pode verificar no Anexo A, e a burocracia estudada se constitui de departamentos, secretarias, unidades e posto de trabalho obedientes a uma certa hierarquia (MELO, 2006, p. 16). Já quanto à continuidade e a impessoalidade, também se observam essas características claramente na organização OEA. Sobretudo, o *expertise* (conhecimento adquirido), fundamental para as burocracia OEA, constituindo um dos aspectos centrais para a capacidade de exercer influência na realidade social (MELO, 2006, p. 17).

A característica do *expertise* das burocracias internacionais também demonstra, como posto por Barnett e Finnemore (2004), o poder das OIs não só pelo fato de serem possuidoras de recursos materiais e informações, mas sim porque elas usam sua autoridade para orientar ações e criar a realidade social (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6). Em suma: "OIs [Organizações Internacionais] fazem mais do que manipular a informação, elas analisam e interpretam; investigam informações com significado que as orienta e sugere ação, *portanto, transformando informação em conhecimento*" (BARNETT; FINNEMORE, p. 6-7, grifo nosso, tradução livre). As burocracias internacionais estudadas produzem conhecimento e usam esse conhecimento de duas maneiras, a saber:

Primeiro, elas podem regular o mundo social, alterando o comportamento dos Estados e dos atores não estatais, por mudarem os incentivos às suas decisões. Frequentemente elas fazem isso para conformar atores às regras e normas de comportamento existentes. [...] *OIs [Organizações Internacionais] têm uma gama de ferramentas para regular comportamentos estatais e não-estatais.* Em segundo lugar, podemos entender melhor o poder que as OIs exercem, vendo-as como burocracias. OIs exercem poder à medida que elas usam seus conhecimentos e autoridade, não somente para regular o que existe atualmente, mas também para constituir o mundo, criando novos interesses, atores e atividades sociais. *Isso pode ser entendido como "poder de construção social", porque OIs usam seu conhecimento para ajudar a criar a realidade social.* OIs são muitas vezes os atores a quem nos deferimos quando se trata de definir significados, normas de bom comportamento, a natureza dos atores sociais e as categorias de legitimação da ação social no mundo. [...]. *OIs, enfim, ajudam a determinar o tipo de mundo que está a ser governado e definem a agenda para a*

*governança global.*” [grifo nosso] [tradução livre] (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7).

Assim, o conhecimento adquirido pelas burocracias internacionais, de forma especializada e/ou técnica, é uma das bases de autoridade conferida – pelos Estados – às OIs para resolver problemas (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 7). Neste estudo, foca-se no conhecimento das burocracias na resolução de problemas quanto às normas de direitos humanos e de democracia. Como afirma Melo (2006, p. 16): “quanto maior a habilidade da organização para lidar com estes [problemas], maior será a sua autoridade, dentro do seu campo de atuação”.

A partir da compreensão minuciosa sobre a perspectiva construtivista das Organizações Internacionais como burocracia internacionais, este estudo foca na contribuição desses atores para o direito internacional, especialmente por meio de sua influência normativa. Ressalta-se que, para Barnett e Finnemore (2004, p. 18, tradução livre): “as regras são normas explícitas e implícitas, regulações, e expectativas que definem e ordem o mundo social e o comportamento dos atores nesse mundo. Burocracias são tanto compostas por quanto produtoras de regras”. Além do mais, as Burocracias são coleções de regras que definem um complexo de tarefas sociais e estabelecem a divisão de trabalho para realizá-las (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 18).

É o que ocorre com o complexo de regras sobre a democracia e os direitos humanos, assim como sua divisão de trabalho na OEA. Isto é, as regras coletivas de democracia e de direitos humanos estão dispersas principalmente em sua carta constitutiva (CARTA DA OEA, 1948), na Declaração de Direitos e Deveres do Homem (1928), na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e na Carta Democrática Interamericana (2001), já no caso da divisão de trabalho, observa-se a Secretaria Geral, na Secretaria de Assuntos Políticos da OEA, na CIDH e na Corte IDH. Portanto, por meio das contribuições da perspectiva construtivista das Organizações Internacionais, os próximos capítulos abordam a constituição dessas normas e de suas divisões de trabalho, aplicando os apontamentos teóricos nas duas áreas temáticas objeto deste estudo.

### **3 A OEA COMO BUROCRACIA INTERNACIONAL E A DEFESA DA DEMOCRACIA**

Este capítulo objetiva, em primeiro lugar, compreender e descrever a OEA como burocracia internacional, mas também abordar o surgimento do direito interamericano, como aplicação regional de normas de direito internacional para os Estados do continente americano. Em seguida, analisa-se que a defesa da democracia é uma estrutura organizada para afirmação de tipo ideal de governo para os países da região, observando a forma de constituição da burocracia da OEA nessa estrutura e, assim, aplicar os apontamentos teóricos abordados no capítulo anterior. Por último, aborda-se os casos de transgressão do sistema interamericano de defesa da democracia em Honduras (2009) e no Paraguai (2011).

A OEA é uma organização internacional estabelecida em 1948, através de sua carta constitutiva (CARTA DA OEA, 1948). Conforme o artigo 1<sup>a</sup>, da Carta da OEA, o intuito da organização é o de conseguir manter uma ordem de paz e justiça, promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência do continente americano (CARTA DA OEA, 1948). A OEA é um organismo regional inserido no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), contudo, este estudo a analisa de forma autônoma do sistema onusiano.

A organização é composta por 35 Estados membros<sup>9</sup>, do hemisfério americano, e como destaca o site oficial desse organismo regional internacional: “constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério” (OEA, 2012a). O Sistema Interamericano, caracterizado por ser uma rede de disposições e instituições, tem por objetivos mais importantes: os princípios basilares da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento (OEA, 2012a). Esses são os objetivos essenciais da organização implementados através de uma estratégia quádrupla, pois esses princípios se apoiam mutuamente e estão intrinsecamente interligados, “por meio de uma estrutura que inclui diálogo político, inclusividade, cooperação, instrumentos jurídicos e mecanismos de acompanhamento, que fornecem à OEA as ferramentas para realizar eficazmente seu trabalho no hemisfério e maximizar os resultados” (OEA, 2012a).

---

<sup>9</sup> Segundo o site oficial da organização: “Em 3 de junho de 2009, os Ministros de Relações Exteriores das Américas adaptaram a Resolução AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), que determina que a Resolução de 1962, a qual excluiu o Governo de Cuba de sua participação no sistema interamericano, cessa seu efeito na Organização dos Estados Americanos (OEA). A resolução de 2009 declara que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado na solicitação do Governo de Cuba, e de acordo com as práticas, propósitos e princípios da OEA” (OEA, 2012a).

A OEA realiza os seus fins por meio de seus órgãos, que são: Assembleia Geral; Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral); Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Secretaria Geral; Conferências Especializadas; Organismos Especializados e outras entidades estabelecidas pela Assembleia Geral. Desse modo, como disposto no Anexo A, verifica-se que a OEA é uma burocracia internacional de abrangência regional, que seria uma forma moderna e racional de administração, como enfatizou Weber em seus estudos sobre burocracias (BENNER, MERGENTHALER, 2007, p. 5).

Como pontua Herz (2011, p. 3-6), a criação da organização regional é resultado de um longo processo histórico de construção do multilateralismo nas Américas, com o desenvolvimento de normas de não intervenção, da defesa da legalidade internacional, da integridade territorial e de acordos de resolução pacífica de disputas. As conferências regionais, a assinatura de tratados multilaterais e a formação de agências de cooperação lideraram a constituição da OEA, em 1948. A organização tornou-se a primeira organização regional da ONU, em meio ao período após a Segunda Guerra Mundial e passou a produzir, reproduzir e ser afetada pela política internacional da época.

Durante a Guerra Fria, a história da OEA está significativamente interligada às disputas entre as duas superpotências, especialmente na percepção dos Estados Unidos da América (EUA) quanto às ameaças soviéticas para a região. Ao invés da democracia, o objetivo principal da política dos EUA na América Latina era a estabilidade, permitindo a existência de “ditaduras amigas”, como formas de barreiras ao comunismo. Por isso, foi um dos motivos pelo qual a OEA ficou marcada como instrumento da política externa estadunidense (HERZ, 2011, p. 60-63).

Na década de 1970, o ambiente político e a OEA começaram a mudar, com a diversificação das relações internacionais dos países latino-americanos e com as mudanças institucionais da organização. Por meio de modificações na carta constitutiva e na modernização estrutural, buscou-se manter a relevância da organização. A área de atividade em proteção dos direitos humanos teve crescimento positivo e contribuiu para a luta contra as ditaduras e a favor dos processos de democratização, mais precisamente na década de 1980 (HERZ, 2001, p. 17-20). Por isso, destaca-se aqui que as duas áreas de aplicação empírica dos apontamentos teóricos deste estudo estão intrinsecamente ligadas, evidenciando a consolidação conjunta da proteção dos direitos humanos e da defesa da democracia.

Após o fim da Guerra Fria, a cooperação interamericana progrediu consideravelmente e cresceu o interesse em renovar a OEA. As mudanças e continuidades na esfera internacional representaram a definição de uma agenda mais abrangente, incorporando novos temas, novos atores, aumento dos fluxos de informações e uma configuração de vários níveis da governança global. As organizações regionais foram destacadas como complementares às organizações internacionais globais, gerando novos desenhos institucionais e atividades (HERZ, 2001, p. 17-20). Isto é, são esses novos desenhos institucionais, atividades e funções ampliadas que chamam a atenção desta pesquisa para a importância das burocracias e dos servidores civis internacionais da OEA, especialmente nas áreas temáticas dos direitos humanos e da democracia.

A organização regional é um fórum central para a criação de normas regionais de proteção de regimes e instituições democráticas, estando envolvidas em gestão de crises políticas e de desenvolvimento institucional dos Estados americanos. Um conjunto de práticas foi ampliado, com destaque às assistências eleitorais, aos debates, às atividades educativas e à promoção de informações sobre governança democrática. Logo, a democracia passou a ser um dos principais objetivos da OEA (HERZ, 2011, p. 59-64).

Herz (2004, p. 73-76) atenta para a necessidade de examinar três processos históricos importantes para a percepção da emergência do paradigma democrático dentro da OEA: a transição democrática dos Estados latino americanos a partir do final da década de 1970; a incorporação da governança democrática no plano internacional, principalmente com a influência das políticas da ONU; e a construção do regime interamericano de direitos humanos, como relevante no processo de consolidação de regimes democráticos liberais nas Américas. Portanto, reitera-se aqui a interligação entre a ação da OEA na defesa da democracia e na proteção dos direitos humanos, que, consoante Herz (2004, p. 26, tradução livre): “a OEA é frequentemente retratada como um fórum onde altas políticas são resolvidas, assim é relevante ressaltar que a organização lida com uma série de questões técnicas e sociais cruciais para os esforços de desenvolvimento nas Américas”.

Como analisado por Arrighi (2004, p. 1), desde a criação das Conferências Internacionais Americanas em 1989, uma série de instituições específicas, normas jurídicas e princípios comuns de conduta foram estabelecidas gradualmente no continente americano. Entretanto, o autor atenta que, até a década de 1990, o direito interamericano era essencialmente latino-americano, já que só nessa época que os países do Caribe Anglo-saxão e o Canadá foram inseridos na organização.

Segundo Arrighi (2004, p. 86): “desde sua origem, esse sistema criou uma rica trama de normas e instituições. Muito se tem falado sobre os insucessos dessas instituições e muito pouco sobre seus êxitos”, bem como “é mais fácil notar a violação de uma norma do que o seu cumprimento, pois os que cumprem a norma não vão aos tribunais” (ARRIGHI, 2004, p. 86). Assim sendo, este trabalho concorda com Arrighi (2004, p.86) ao compreender que o saldo de balanço do direito interamericano é positivo, tanto pelo grau de cumprimento e utilização quanto pelo desenvolvimento jurídico.

Nesse contexto, a OEA tem elaborado normas jurídicas tanto de direito internacional público quanto privado, dando sequência aos escopos de aplicação da norma internacional na atualidade, ou seja, a organização age diretamente em relações entre o Estado e o indivíduo, mas também regulam o relacionamento entre os Estados (ARRIGHI, 2004, p. 89). Para Arrighi (2004, p. 86), dentre as contribuições do direito, a proteção dos direitos humanos e a defesa do sistema democrático merecem destaque, apesar de recentemente instrumentalizados, como importante campo do direito internacional público, com contribuição significativa e criação de um ambiente para o desenvolvimento do direito.

A OEA não só cria e institucionaliza as normas, mas também cria instrumentos jurídicos para a aplicação eficaz de suas normas, com “a capacitação dos principais atores implicados em processos desse tipo” (ARRIGHI, 2004, p 91). A organização é o mais alto nível político e técnico (ou ainda jurídico), com um conjunto de instâncias e uma Carta constitutiva. Dessa maneira, a OEA, além das temáticas aqui estudadas, tem aparatos jurídicos internacionais que criam uma agenda jurídica para a região (ARRIGHI, 2004, p 91).

Os instrumentos jurídicos são importantes na aplicação, monitoramento e efetivação das normas vigentes, com a criação de mecanismos de acompanhamento de cumprimento das normas, como programas, comissões, comitês consultivos e/ou tribunais (ARRIGHI, 2004, p 92). Adiciona Arrighi (2004, p. 92): “Estes mecanismos podem ser órgãos específicos, instituídos expressamente, ou meios mais flexíveis, como a apresentação periódica de relatórios por parte dos Estados e sua avaliação por instâncias técnicas ou políticas”. Assim, para este estudo, a autoridade de conhecedora (*expertise*) da OI e de seus mecanismos é uma característica de autoridade, evidenciando suas burocracias especializadas nas mais diversas temáticas e ampliando suas funções constituídas pelos Estados. Isto é, são os casos aqui estudados do SIDH, através da Comissão e Corte de Direitos Humanos, bem como do Secretariado Geral e da Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) na proteção dos direitos humanos e na defesa da democracia.

Vale ressaltar a importância da Comissão Jurídica Interamericana da OEA e sua missão no campo de desenvolvimento do direito internacional no continente americano. A Comissão, através do estabelecimento de suas funções nos artigos 99 e 100 da Carta da OEA, tem capacidade de iniciativa e diferentes formas de ação, propondo convenções, leis uniformes, conferências, etc, além de ser um mecanismo de consulta jurídica dos órgãos políticos da OEA (ARRIGHI, 2004, p 50). Por isso, a Comissão Jurídica Interamericana vem contribuindo consideravelmente para o desenvolvimento do direito internacional público e privado no continente americano, inclusive foi responsável pela proposta inicial da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Entretanto, apesar de reconhecer a relevância jurídica desse órgão para a OEA, este TCC irá focar nas normas e órgãos diretamente ligados às normas de direitos humanos e de democracia. Ressalta-se que essas normativas tiveram ampla contribuição da Comissão Jurídica.

A partir do panorama acima sobre a OEA e sua configuração como burocracia internacional e sujeito de direito internacional, este capítulo irá focar na constituição da organização na temática da defesa da democracia, analisando as construções de órgãos e de funções do Secretariado Geral da OEA e da Secretaria de Assuntos Políticos. No capítulo seguinte, este trabalho aplicará os apontamentos teóricos na outra área temática de estudos, a proteção dos direitos humanos.

### 3.1 A OEA E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERAMERICANO (REDI)

O conceito de democracia institucionalizado desde a sua criação com a Carta da OEA, de 1948, foi o conceito de democracia representativa, conforme o artigo 5º, alínea d, da carta constitutiva original: “d) A solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa” (CARTA DA OEA, 1948). Desse modo, representa a institucionalização na burocracia OEA como um dos princípios da dita organização internacional, evidenciando-se como âmbito de solidariedade – ou seja, multilateralismo – dos Estados membros do continente Americano para a defesa do ideal de organização político democrática.

Para Cooper e Legler (2006, p. 24), há construção no direito à democracia e a um paradigma de defesa coletiva de democracia na OEA, entendido pelos autores como um movimento em direção a uma doutrina de solidariedade democrática. Essa construção foi acelerada com o fim da Guerra Fria e com a onda de democratização que atingiu os países do continente americano. Na concepção de Rubén M. Perina (2001, p. 1), com o fim da Guerra

Fria, há o papel da OEA na construção de um regime democrático interamericano (REDI), que se caracteriza pela defesa da democracia e da economia de livre mercado. Contudo, Perina (2001, p.2) destaca que o interesse pela democracia no sistema interamericano tem larga trajetória histórica e surgiu desde as primeiras conferências interamericanas.

Nesse contexto, a partir da criação da organização e em meio à Guerra Fria, houve a associação entre democracia e segurança no continente americano, tendo como intento que, conforme apontado por Herz (2008, p. 19), algumas tentativas de promover as instituições democráticas fossem associadas tanto como parte da estratégia norte-americana na Guerra Fria quanto a um movimento no sentido da constituição de um regime regional para a proteção da democracia e dos direitos humanos. Contudo, como observa Pedro Ernesto Fagundes (2010, p. 30), na prática, a organização OEA foi empregada como instrumento dos EUA na aplicação de seus interesses em inúmeros episódios ao longo da Guerra Fria e levaram ao descrédito da organização como organismo multilateral.

Com isso, verifica Fagundes (2010) que a inércia da OEA ou apoio dessa instituição aos anseios norte-americanos foi também em casos que se mostravam contrários aos princípios democráticos – governos militares na América Latina –, com o intuito maior de combater os anseios soviéticos no continente. Para o autor (2010, p. 30): “foi elaborado o conceito de ‘democracia coletiva’, espécie de permissão para intervenção armada, apoio a golpes militares, incentivo a guerras civis, entre outras estratégias, para impedir a instalação de governos pró-União Soviética nas Américas”. Sendo assim, esse período foi marcado por falhas da OEA, que devido aos cenários de poder da época, foi rotulada e, até hoje, é percebida por alguns teóricos como instrumento dos EUA. Vale ressaltar que, esse posicionamento é claramente observado nas contribuições realistas das Relações Internacionais, conforme apresentadas no primeiro capítulo deste TCC.

Com o fim da Guerra Fria, o período em que a organização foi tida como instrumento dos EUA e só em segundo plano um ambiente de multilateralismo, passando a ser uma herança negativa para a organização e até hoje há questionamentos quanto ao poder norte-americano na instituição regional. Ressalta-se que, mesmo em meio à conjuntura de Guerra Fria, Herz (2008, p. 19) destaca que a Declaração de Santiago e a Quinta Reunião dos Ministros das Relações Exteriores em 1959 já explicitava a importância de eleições livres, liberdade de imprensa, respeito aos direitos humanos e efetivos procedimentos judiciais.

Entretanto, para Cooper e Legler (2006, p. 24), de 1948 a 1970, o compromisso dos Estados americanos com a democracia representativa, como posto na Carta da OEA (artigo 5º, alínea d), foi declarado não operacional, já que, consoante Perina (2001, p. 2):

Durante esos años, convivían en ella regímenes dictatoriales, militares, autoritarios, semidemocráticos y democráticos, a pesar de que la misma Carta constitutiva de la OEA, de 1948, ya estipulaba (Art 5) que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen (la paz, la seguridad y el desarrollo) requería la organización de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Esa incongruencia en regímenes, sin embargo, no impidió que, a través de la OEA o unilateralmente, los Estados miembros --por razones de la Guerra Fría principalmente - tomasen acciones para defender la democracia contra dictadores como Duvalier, Trujillo, Somoza, o contra el régimen comunista de Castro, al que se suspendió de la Organización. Pero esos esfuerzos no se consolidaron en mecanismos o instrumentos de promoción de la democracia concretos, prácticos y permanentes, precisamente por la diferencia entre los regímenes que existían en esa época.<sup>10</sup>

O progresso da instituição na área de defesa da democracia só veio no caso específico da resolução de condenação do histórico de violação dos direitos humanos do regime Somoza na Nicarágua, em 1979. A Assembleia Geral chamou a atenção para necessidade de substituição do regime de Somoza por um regime democrático eleito livremente (COOPER; LEGLER, 2006, p. 24). Assim, destacam os autores que a resolução, de um lado, demonstrou um acordo coletivo por parte da OEA de promoção da democracia na base de um Estado específico e, de outro lado, a resolução apontou alguns importantes precedentes para a construção de um mecanismo de defesa da democracia como forma legítima de governo para os Estados americanos e para a proteção dos direitos humanos (COOPER; LEGLER, 2006, p. 24).

Mas, como aponta Perina (2001, p. 4), foi só na metade da década de 1980 que o esforço coletivo para o fortalecimento da democracia na OEA emergiu, quando o bloco socialista não mais representava uma ameaça à hegemonia capitalista. Com isso, este trabalho visualiza que a OEA demonstra seu caráter político e seletivo de propósitos e suas falhas da organização levaram-na, então, a mudar.

Princípios da democracia foram se materializando na organização e se desenvolveram em certos instrumentos jurídicos e/ou diplomáticos, como, em particular: (1) o Protocolo de Cartagena, em 1985; (2) a Resolução 1080, de 1991, da Assembleia Geral da OEA; (3) o Protocolo de Washington de 1992; e (4) a Carta Democrática Interamericana, em 2001. O primeiro instrumento constituiu-se nas mudanças introduzidas na Carta da OEA, em 1985, tendo o Protocolo de Cartagena das Índias aumentado as obrigações da organização para

---

<sup>10</sup> Devido à proximidade com a língua portuguesa, as citações em espanhol não serão traduzidas neste trabalho.

avançar o respeito à democracia, ao explicar que é um dos propósitos essenciais da organização promover e consolidar a democracia, com respeito ao princípio da não intervenção. Esse propósito foi emendado pelo protocolo através da alínea b, do artigo 2, no Capítulo 1 – Natureza e Propósitos – da Carta da OEA (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25).

Adiciona Perina (2001, p. 5) que as mudanças também deram maior poder para o Secretário Geral da OEA, através do artigo 110, no qual o Secretário poderá chamar a atenção da Assembleia Geral e do Conselho Permanente em qualquer caso que em sua opinião reflita preocupação substancial acerca da ruptura da paz, a segurança e o desenvolvimento de um Estado membro, ou seja, casos de ruptura democrática poderiam ser interpretados como ameaça. Além da implementação do artigo 110 da Carta, a importância do Secretário verificou-se também em 1989, com a Resolução da Assembleia Geral “Direitos Humanos, Democracia e Observação Eleitoral”, que pôs a observação eleitoral como importante no fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, assim como atribuiu ao Secretário Geral o papel de organizar essas missões de observação. A referida resolução será ainda trabalhada mais à frente nesse estudo.

O segundo instrumento da OEA é a Resolução 1080 da Assembleia Geral, adotada na vigésima quinta sessão em Santiago, Chile, em junho de 2011, com denominação “Democracia Representativa” (PERINA, 2001, p. 6). Essa declaração teve sua importância para o sistema, pois as reformas na Carta em 1985 não especificavam o tipo de ação que a organização deveria tomar no objetivo de promover e consolidar a democracia representativa – artigo 2º, alínea b, da Carta da OEA (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25). Com isso, a Resolução de 1080 tinha o efeito de reiterar o compromisso dos Estados membros da organização, contudo, a partir dessa resolução, de atuar de forma coletiva e imediata para proteger a democracia ameaçada (PERINA, 2001, p. 6).

Novamente, o Secretário-Geral ganha novas atribuições, pois, caso haja evento de interrupção de um governo democrático na região, a Resolução de 1080 instrui que o Secretário Geral deve imediatamente convocar a reunião do Conselho Permanente e promover uma reunião *ad hoc* dos Ministros das Relações Exteriores e/ou uma sessão especial da Assembleia Geral. Conforme Cooper e Legler (2006, p. 26), o Acordo de Santiago<sup>11</sup> e a Resolução de 1080 adicionaram alguns elementos para a emergência de uma doutrina pró-democrática, bem como teve três fatores positivos: primeiro, contribuiu para um

---

<sup>11</sup> Reunião que teve por título “*Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*” e seus signatários adotam procedimentos eficazes, em tempo e expedidos para assegurar promover e defender a democracia representativa (COOPER; LEGLER, 2006, p. 25).

procedimento novo e automático; segundo, a Resolução deu licença a OEA para utilizar um ranque de atividades coletivas da instituição para resolver uma crise democrática; e terceiro, enfatizou o princípio da rápida resposta (10 dias para tomar decisões).

O terceiro instrumento foi o Protocolo de Washington de 1992, aprovado como reforma da Carta da OEA e teve sua vigência apenas em 1997, adicionando o artigo 9, que contempla o tratamento de suspensão do Estado membro e ou excluir das atividades da Organização um governo que não surja de um processo democrático ou que seja instituído através da força (PERINA, 2001, p. 12; COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Para Cooper e Legler (2006, p. 28), o referido protocolo adicionou um novo aspecto para a doutrina democrática, a democracia representativa como um critério de participação na burocracia OEA.

Neste contexto, é importante visualizar que Rubén M. Perina, coordenador da área de fortalecimento institucional, na Unidade para a Promoção da Democracia (UPD), inserida na Secretaria Geral da OEA, escreveu o artigo “*El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA*”, em maio de 2001, e não abordou, dessa forma, a Carta Democrática Interamericana, que só foi aprovada em setembro de 2001. Para este estudo, é relevante respaldar as contribuições do referido autor, tanto como servidor da OEA quanto como acadêmico, na compreensão do surgimento de um regime democrático interamericano (REDI), que surgiu no pós Guerra Fria.

No mais, algumas lições e conclusões sobre os supracitados três instrumentos da OEA são analisadas por Perina (2001). Primeiro, apesar das decisões da OEA quanto às crises democráticas nos países tivessem caráter de recomendação, sua aplicação é sempre voluntária, diferentemente da obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança da ONU. Contudo, as decisões da burocracia OEA evidenciam a promoção e defesa da democracia e tendem a alisar internacionalmente os governos que permaneçam em situação irregular quanto aos preceitos democráticos da organização regional. Segundo, o paradigma democrático – promoção e defesa coletiva da democracia representativa – está se instalando na cultura política do sistema interamericano e pode-se argumentar que os valores e práticas democráticas têm preeminência ante outros valores do sistema, como é o caso do princípio da não-intervenção (PERINA, 2001, p. 13).

Ao mesmo tempo, as crises democráticas poderiam ser resolvidas pelos países através da OEA ou por outros meio coletivos, como o MERCOSUL, ou de forma individual ou bilateral, ou seja, a OEA é umas das formas de resolução da problemática. Esse argumento

leva à terceira conclusão do autor, pois o âmbito da OEA pode diminuir, então, a necessidade de ações unilaterais de países com recursos militares para restaurar a democracia (PERINA, 2001, p. 13). Em quarto lugar, Perina (2001, p. 14) compreende que os instrumentos, ações e medidas político-diplomáticas e jurídicas da OEA são elementos coletivos de curto prazo, nos quais a OEA responde de forma automática e imediata às ameaças a democracia dos Estados Membros. Assim, de um lado, quando alerta para possíveis transgressões são instrumentos protetivos ou dissuasivos e, de outro lado, quando já há transgressão são instrumentos reativos ou corretivos, os quais permitem a ação coletiva para restaurar as condições de democracia. Para Perina (2001, p. 14, grifo do autor):

En ambos casos son mecanismos colectivos de alta política de estado; y ellos han sido posible sólo debido a la congruencia de regímenes y al consenso y compromiso de los Estados miembros de la OEA en defender y consolidar colectivamente la democracia en el hemisferio. Este conjunto de instrumentos jurídicos/políticos, más las acciones mismas de los Estados miembros a través de la OEA en defensa y promoción de la democracia, van conformando y consolidando lo que aquí se ha denominado el *régimen interamericano de la democracia (REDI)*.

Em outras palavras, este estudo também concorda quanto à importância dos Estados na defesa e promoção da democracia, mas foca-se na importância da organização e burocracias internacionais nesse contexto. Perina (2001, p. 14) destaca que o novo rol – ou quadro de referência – de competências e responsabilidades da OEA, em conjunto com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>12</sup>, vão além de afirmar a paz e a segurança do continente e de promoção de ação solidária dos Estados em caso de agressão externa, mas sim, agora, por outro entendimento, com o compromisso de defesa do sistema democrático de uma agressão ou ameaça interna. Consequentemente, essas mudanças têm profundidades que vão além de princípios da soberania e da não intervenção, questões universais nas Relações Internacionais e do Direito Internacional, assim como se possibilita uma análise mais completa sobre o real papel da OEA no sistema internacional.

A OEA também criou um mecanismo instrucional para ajudar na disseminação da democracia na região, que foi a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD) (COOPER; LEGLER, 2006, p. 26). Conforme já mencionado anteriormente, Perina (2001) era componente desse mecanismo na data em que escreveu suas contribuições e destaca-se que a UPD é a gênese da Secretaria de Assuntos Políticos (SAP).

A UPD foi instituída pela Resolução 1063 da Assembleia Geral e, posteriormente, refinada pela Resolução 572 do Conselho Permanente, tendo mandato: “inclui construção

---

<sup>12</sup> O TIAR, assinado em 1947, já trazia em seu preâmbulo a necessidade da democracia como forma de governo ideal para a manutenção da paz (TIAR, 1947, s/p.)

institucional democrática, geração de informação, divulgação e intercâmbio sobre a democracia, promoção do diálogo democrático entre especialistas e instituições do hemisfério, e observação e assistência técnica” (COOPER; LEGLER, 2006, p. 26, tradução livre). A UPD foi renomeada como Departamento para a Promoção da Democracia (DPD) e a importância particular desse departamento seria o trabalho em monitoramento externo de eleições. Para Perina (2001, p. 15), diferentemente do caráter dissuasivo e reativo, de imediato, da Resolução de 1080, as atividades da UPD apontavam para ações democráticas de médio ou longo prazo, com o intuito de fortalecimento da institucionalidade democrática. Isto é: “lo que em última instancia constituye una labor preventiva” (PERINA, 2001, p. 15), além de que a UDP é um importante mecanismo da OEA na promoção, fortalecimento e consolidação de valores e práticas democráticas, mas não são papéis exclusivos desse departamento.

Segundo Cooper e Legler (2001), há a importância também da internalização de uma cultura democrática na própria organização e que o Secretário Geral da OEA durante os anos de 1994 e 2004, César Gaviria, teve um papel central nesse processo, haja vista que:

intelectualmente, Gaviria assumiu a liderança na promoção de um "paradigma da solidariedade democrática" interamericana. Burocraticamente, Gaviria injetou algum sangue novo na organização. Em vez de aceitar a noção de que a OEA era a preservação da geração mais velha, Gaviria cercou-se de um "jardim de infância" de talentosos assessores mais jovens. Operacionalmente, ele estava disposto a dobrar a restrição de uso do multilateralismo de clube vis-à-vis a de seus "bons escritórios" para defender e promover a democracia através de várias ações, incluindo a emissão de declarações à imprensa frequentes em situações de preocupação na região, de missões de investigação para pontos problemáticos, e mediação de terceiros, ou melhor facilitação como a OEA veio denominá-la (COOPER; LEGLER, 2001, p. 17, tradução livre).

Conforme o trecho acima, pode-se visualizar novamente a importância do Secretário Geral na promoção da defesa da democracia, bem como da equipe da organização e departamentos, ou seja, da burocracia e dos servidores civis internacionais. Desse modo, retomando a análise para a DPD, esta pesquisa visualizou que esse departamento novamente mudou de denominação e suas atribuições estão inseridas na Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) da OEA, que é uma secretaria de apoio ao Secretário-Geral e, assim, figura-se dividida em três departamentos: Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DCOE); Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais (DSDME); e Departamento de Gestão Pública Efetiva (DGPE). A SAP constitui-se também por um Escritório Executivo do Secretário de Assuntos Políticos. Para o site oficial da OEA, a missão da Secretaria de Assuntos Políticos é:

es contribuir al fortalecimiento de los procesos políticos de los Estados miembros, en particular al sostenimiento de la democracia como la mejor opción para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo. La SAP concentra sus acciones en fortalecer el papel de la Organización como eje central del Sistema Interamericano en el campo político y en contribuir activamente al sostenimiento democrático en los Estados miembros (OEA, 2012b).

Herz (2008, p. 20) destaca que o DPD se concentrou na área de observações eleitorais, em particular denominadas de Missões de Observação Eleitoral (MOEs) da OEA. Essas missões foram institucionalizadas inicialmente a partir do mandato da “*Resolución sobre derechos humanos, democracia y observación electoral (1989)*”, mesmo verificando-se que houve a realização de observações desde a década de 1960 (OEA, 2008, p. 12).

Como autoridades, as OIs são frequentemente solicitadas para resolver problemas, como já mencionado anteriormente. Desse modo, por meio de seu poder racional-legal, tendem a construir soluções racional-legais e favorecer suas autoridades racional-legais (BARNETT; FINNEMORE, 2004 p. 34). Essa é a lógica das Missões de Observação Eleitoral da OEA, pois a organização observa e ajuda o processo eleitoral dos países solicitantes. Segundo Barnett e Finnemore (BARNETT; FINNEMORE, 2004 p. 34): “Soluções que envolvem regulamento, arbitragem e intervenção de uma autoridade racional-legal (elas próprias ou de outras organizações) parecem sensatas, racionais e boas para as OIs e, assim, desproporcionalmente emergem da atividade da OI” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 34, tradução livre).

O quarto instrumento de defesa democracia na OEA é a Carta Democrática Interamericana (CDI), que passou a cumprir a função de principal instrumento da OEA no aqui reforçado regime democrático interamericano. Essa carta democrática foi importante também nas missões de observação referidas acima, pois consagrou o caráter instrumental das missões de observação eleitoral no hemisfério, em particular está estabelecido explicitamente no Capítulo V da CDI – “A democracia e as missões de observação eleitoral”. Isto posto, todas as concepções sobre as missões eleitorais da organização foram institucionalizadas e disseminadas pela CDI (OEA, 2008, p. 12).

De acordo com Cooper e Legler (2006, p. 29), foi com a CDI que a doutrina da solidariedade democrática emerge e teve como elementos:

a promoção e consolidação da democracia representativa como a definição objetivo da OEA, o princípio da intervenção coletiva para a democracia, um mecanismo de resposta rápida em caso de paradas democráticas, e um repertório de ação coletiva para lidar com o membro errante. A noção de soberania em si tem sido fundamentalmente alterada: inviolabilidade territorial, não intervenção e autodeterminação são os direitos reservados só para os governos livremente eleitos do hemisfério. (COOPER; LEGLER, 2006, p. 29, tradução livre).

Além da instrumentalidade das missões de observação, outros elementos da CDI são importantes para este estudo. Primeiro, a democracia é vista como um direito e essencial para o desenvolvimento social, político e econômico (artigo 1), ou seja, o termo “direito” implica uma obrigação e dá força à ideia de democracia, assim como há a interligação da ideia de democracia além da área e responsabilidades políticas. Segundo, o artigo 2º exterioriza o conceito adotado pela OEA como o de democracia representativa e que a participação do cidadão é um aspecto que reforça esse tipo de democracia liberal. Terceiro, os artigos 3º e 4º abarcam elementos essenciais para a caracterização de um governo como democrático e ainda como elementos necessários para a consolidação da democracia (OEA, 2001).

Quarto, o capítulo V – A democracia e os Direitos Humanos – pontua principalmente que a democracia é indispensável para o exercício efetivo dos direitos humanos, sendo, então, novamente observada a interligação entre as duas áreas temáticas do presente trabalho. Quinto, o capítulo IV da CDI – Fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática – traz os agentes, os procedimentos e as sanções para os países em que há ruptura da ordem democrática, em particular destaque-se o artigo 19, que estabelece a cláusula democrática da OEA. E, por último, o capítulo VI – Promoção da cultura democrática, trazendo valores e práticas democráticas para a consolidação de uma cultura democrática no hemisfério, em particular aqui se sobressalta os programas de educação da infância e da juventude (artigo 27) (OEA, 2001).

É importante ressaltar que, segundo Arrighi (2009, p. 83-84), a aprovação da CDI através de uma resolução da Assembleia Geral é tida, por este trabalho, como uma forma de ganho institucional da OEA e nova interpretação de uma fonte de direito internacional. Preferiu-se adotar a Carta Democrática como resolução, já que, se fosse um tratado de reforma da Carta da OEA, precisaria de ratificação dos Estados. Com isso, por meio de respaldo do Comitê Jurídico Interamericano, decidiu-se por adotar a forma de resolução, abrangendo seus efeitos para todos os Estados membros da organização, diferentemente de um tratado que só obriga os seus ratificantes (ARRIGHI, 2009, p. 83-84). Com isso, mesmo que a Carta tenha sido aprovada por consenso, não é percebida como uma fonte clara de obrigação jurídica coercitiva para os Estados (CAPPONI; TAPIA, 2012, p. 41), ou seja, é uma normativa que tem grande força política e complexa obrigação jurídica.

Cooper e Legler (2006, p. 29) ressaltam que os elementos e condições para democracia constituídos nos artigos 3, 4, 5 e 6 da CDI não são consenso na organização OEA, visto que:

Essa falta de consenso é realçada pelo preâmbulo da Resolução 1063, que criou o UPD: ... no contexto da democracia representativa, não há sistema político ou método eleitoral que seja igualmente adequado para todas as nações e seus povos e os esforços da comunidade internacional para reforçar a eficácia do princípio de que a realização de eleições genuínas e episódicas não deva pôr em dúvida o direito soberano de cada Estado de eleger e desenvolver seus sistemas políticos, sociais e culturais livremente, se eles são ou não para a conexão de outros estados ... (COOPER; LEGLER, 2006, p. 29, tradução livre).

Em outras palavras, desde a resolução que criou o UPD, ficou claro que não havia consenso em adotar uma fórmula universal de democracia representativa, com seus elementos elencados como postulados na CDI. Da mesma forma, é importante relevar que, como observado pelo Manual de Observações Eleitorais da OEA (2008), há declarações, resoluções e recomendações das mais diversas sobre a democracia no hemisfério e ainda não só democracia representativa, mas também participativa, pois, de acordo com esse manual da organização:

Existen resoluciones de la Asamblea General que promocionan y fortalecen la democracia representativa y participativa, otras que vinculan el concepto de democracia con participación cívica, ciudadana y cultura democrática, así como con la educación en valores y prácticas democráticas. Por otra parte, se encuentran algunas relativas al fortalecimiento de los sistemas democráticos, al tema de las campañas electorales, tecnología electoral, y a los partidos políticos; otras al acceso a la información pública, gobernabilidad, derechos humanos, seguridad democrática, y finalmente las que vinculan el concepto de democracia con el de desarrollo socioeconómico (OEA, 2008, p. 12).

Então, visualiza-se que, apesar do predomínio da concepção de democracia representativa na OEA, há outras concepções em debate. Na obra da OEA em homenagem ao aniversário da CDI, o conceito de “democracia republicana” foi mencionado pelo seu Secretário Geral, do seguinte modo:

Al definir cuáles son los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio democrático, la Carta Democrática Interamericana puede ser concebida como un “programa de la República Democrática”. Como todo programa político, incluye un ideal que se quiere alcanzar y establece la dirección hacia la cual los Estados Miembros deberían dirigir sus esfuerzos. Este paradigma de la democracia republicana, a su vez, resulta clave para definir las líneas programáticas que tanto la Organización como cada uno de los Estados Miembros podrían utilizar como guía para priorizar y seleccionar las iniciativas, proyectos y acciones a realizar en aras de la consolidación y fortalecimiento de la democracia (INSULZA, 2011, p. 3).

Assim, observa-se que o conceito de democracia para o posto mais influente dos servidores civis internacionais é diferente da ideia acordada pelos Estados da OEA, os quais acordaram a democracia representativa como forma de regime político dos Estados membros da organização regional.

Com isso, como analisado ao longo deste tópico sobre a burocracia OEA, há nessa organização uma construção evolutiva de normativas em promoção e defesa da democracia representativa. Assim, observa Villa (2003) que o quadro de referência normativo da instituição OEA, os seus instrumentos operacionais e suas missões de observação eleitoral possuem enfoques na defesa do aspecto eleitoral da democracia, evidenciando o seu conceito institucionalizado de democracia representativa (ou procedimental). Entretanto, recorrentes críticas e crises ao sistema de defesa da democracia da OEA vêm ocorrendo no continente americano e, com isso, este trabalho aborda as duas mais recentes, a crise em Honduras (2009) e no Paraguai (2012) e as respostas e ações da organização.

### 3.2 A OEA E AS CRISES POLÍTICAS EM HONDURAS (2009) E NO PARAGUAI (2012)

Conforme Barnett e Finnemore (2004, p. 5), a autoridade está intrinsecamente ligada à credibilidade das OIs. Conseqüentemente, a OEA vêm perdendo sua credibilidade atualmente na defesa e promoção da democracia, ao passo que não conseguiu resolver, de forma rápida e satisfatória para a comunidade internacional, as crises políticas de ruptura da ordem democrática em Honduras (2009) e no Paraguai (2012).

A OEA lida com limitações quanto à intervenção nos Estados, ou seja, para regular e controlar efetivamente o comportamento dos Estados membros (PERINA, 2001, p. 23), já que há a limitação da organização na obrigatoriedade e cumprimento das obrigações constituídas na OEA. Em outras palavras, a organização regional depende da vontade, dos interesses, da capacidade persuasiva e coercitiva dos Estados em crise e/ou da comunidade internacional para a aplicação de suas disposições. Tanto as missões especiais de observação quanto a ajuda em crises políticas devem partir ou serem solicitadas pelo Estado em crise, e caso haja intervenção sem a concessão do Estado, como verificou-se em Honduras, o âmbito de ação da organização fica bastante enfraquecido, pois os apoios dos determinantes domésticos são fundamentais para que haja a restauração e a sustentabilidade democrática.

Como posto pelo Secretário Geral em discurso em 2009, a OEA tem força preventiva quanto às crises políticas, mas que ainda assim apresenta limitações, pois “es que no existe claridade respecto de cuándo o em qué condiciones se produce uma grave ruptura de la democracia o puede producirse uma grave ruptura de la democracia” (INSULZA, 2009, s/p.). Desse modo, o caso de Honduras levantou a fragilidade do poder reativo da OEA de restaurar a ordem democrática depois de sua violação, pois a organização estava chegando a Honduras

com uma missão especial e ocorreu o golpe antes mesmo do apoio da instituição. A crise política em Honduras foi consequência da deposição do então presidente, Manuel Zelaya, por um golpe militar de Estado, justificado pela suposta pretensão do presidente de mudar a Constituição do país e instituir a reeleição (INSULZA, 2009, s/p.).

Então, Insulza argumentou que todas as sanções possíveis foram aplicadas ao Estado Hondurenho, desde sanções econômicas e políticas à suspensão do Estado da organização, por meio da resolução AG/RES.1 (XXXVII-E/09), que versava sobre a crise política em Honduras e que decidiu pela exclusão do governo hondurenho de sua participação no sistema interamericano da OEA (OEA, 2009, p. 1-2). Meses após o ocorrido, o Secretário Geral, tendo em vista que as medidas não surtiram os efeitos esperados, decidiu que a OEA deveria voltar a apoiar Honduras, pois se acreditava que a forma de diálogo político e diplomático seria a melhor maneira de ajudar o país e “porque las sanciones económicas no funcionan: lo único que hacen es danar a la gente que las sufre de manera directa y em Honduras se vive ya uma situación económica difícil” (INSULZA, 2009, s/p.). Além disso, defendeu o Secretário Geral da OEA que: “nosotros nunca seremos partidarios de una intervención en ningún país bajo circunstancia alguna, a menos que se trate de situaciones que realmente pongan en peligro la vida de una gran mayoría o una parte importante de la población” (INSULZA, 2009, s/p.). Por fim, Insulza levanta a necessidade de esclarecer as concepções de ruptura da ordem político democrática e a forma que a OEA agirá em tais circunstâncias, haja vista que:

Sería un gran avance que nosotros deberíamos tratar de alcanzar en la Carta Democrática Interamericana, definiendo mucho más explícitamente cuáles son rupturas, hacernos cargo de ellas y ampliar el acceso a los recursos multilaterales de la OEA a todos los poderes del Estado que sientan que la Constitución de su país está siendo violada (INSULZA, 2009, s/p.).

Já o caso ocorrido no Paraguai, em 2012, consistiu na destituição do presidente Fernando Lugo, em um processo jurídico previsto na constituição do país, mas sem a observância de requisitos processuais, como, por exemplo, o devido processo legal. Nesse contexto, a OEA visualizou que o presidente paraguaio já vinha lidando com crises políticas desde a sua entrada no poder e, em consequência, sofreu, em 2012, um processo de *impeachment* em tempo curto e que feriu alguns preceitos legais de possibilidade de defesa, o que gerou desconforto na maioria dos Estados do continente e também das instituições e dos organismos internacionais (ENTENDA, 2012, s/p.). Em consequência, os processos de integração regional na América Latina – MERCOSUL e UNASUL – aplicaram suas cláusulas democráticas e suspenderam a participação do Estado paraguaio das instituições. No entanto,

a atitude da OEA foi diferenciada, pois, lidando com uma nova forma de golpe de Estado, já que o golpe se desenvolveu dentro da própria ordem constitucional do país, a organização regional se mostrou cautelosa quanto às sanções ao país e buscou compreender melhor a situação.

Neste contexto, a OEA decidiu mandar missão especial do Secretário Geral para o Paraguai, com o intuito de tomar notas sobre a realidade em crise. De acordo com Insulza: “es necesario recordar que la mayor parte de los actores reconoció la necesidad de impulsar reformas políticas que mejoren los procedimientos estipulados para los juicios políticos, así como otras medidas para el fortalecimiento del sistema democrático” (2012, s/p.). Conseqüentemente, o Secretário Geral apontou três objetivos da OEA para a realidade no Paraguai: (1) chegar ao término do processo judicial contra o presidente, tanto nas instâncias paraguaias quanto em ordem jurídica da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA; (2) fortalecer a governabilidade do Paraguai até as eleições de 2003; e (3) assegurar um processo eleitoral participativo e transparente (INSULZA, 2012, s/p.).

Com isso, a OEA decidiu que, diferentemente da suspensão, como defendia alguns Estados e como feito por outras instituições da região, a organização regional preferiu aumentar a sua presença no Estado em crise e, assim, poder ajudar a sociedade e o sistema político paraguaio. Isto posto, Insulza defende que: “más que impulsar sanciones, deberíamos unirnos en torno a un enfoque que privilegie el apoyo de la Organización para la realización de diálogos con visión de mediano y largo plazo y que involucren a los actores políticos paraguayos en la superación de la situación actual” (INSULZA, 2009, s/p.).

Entretanto, as atitudes da OEA frente às crises políticas em Honduras e no Paraguai demonstraram as limitações da organização em restaurar a ordem democrática, como preceitua seus instrumentos políticos e jurídicos. Ou seja, conforme posto por Barnett e Finnemore (2004), a OEA perde autoridade quanto à defesa da democracia e também a sua credibilidade. Para este estudo, apesar das limitações da OEA, acredita-se que a burocracia da organização tem trabalhado em responder a essas demandas de crises políticas, mas como posto pelo próprio Secretário Geral da OEA (2009, s/p.) sobre a crise de Honduras, há a necessidade de repensar os mecanismos e esclarecer as formas de utilização da Carta Democrática Interamericana (CDI). Isso requer a vontade dos Estados, ou seja, há a importância das opiniões e ideias dos burocratas da OEA, mas há também a exigibilidade da atitude dos Estados membros. Para Perina (2001, p. 27), mesmo assim, há uma preocupação

dos Estados com o poder da burocracia nas Organizações Internacionais, em especial quanto ao poder do Secretário Geral, pois:

El avance y efectividad de su poder depende de la capacidad informal de liderazgo y de construcción de consenso de su Secretario General, figura electa por los Estados miembros cada cinco años. Los Estados miembros siempre han querido limitar los poderes de la Secretaria General y son muy cuidadosos de ceder su soberanía a un poder supranacional (PERINA, 2001, p. 27).

Portanto, fica evidenciada a importância das burocracias da OEA na defesa da democracia, principalmente com a atuação do Secretário Geral. A Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) foi observada como tendo um papel subsidiário na aplicação dos instrumentos políticos e jurídicos, mas com ação importante no monitoramento das normas, na observação de eleições, na análise de crises políticas e no aporte ao Secretário Geral e aos Estados membros sobre as realidades dos países em crise. Assim, a burocracia OEA em temática sobre a democracia age tanto com autoridade política quanto jurídica, mas com maior atuação da política em virtude das limitações jurídicas de suas normas nessa área-temática.

#### **4 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH) E SUA ATUAÇÃO BUROCRÁTICA**

Este capítulo, assim como o anterior, aplica os apontamentos teóricos sobre as organizações internacionais como burocracias internacionais no direito internacional, agora em especial na proteção dos direitos humanos na OEA. Assim, reconhecendo-se a interligação entre as áreas temáticas estudadas, perpassando a consolidação das normas de direitos humanos e de democracia por um processo de institucionalização, aplicação e monitoramento. A criação e desenvolvimento de estruturas institucionais responsáveis por cada uma dessas áreas são focos de análises deste TCC e, ainda, trata acerca de um caso atual de descumprimento de uma medida do SIDH, o caso brasileiro de Belo Monte, em 2011.

De acordo com Arrighi (2004, p. 99), o continente americano ainda convive com graves violações de direitos humanos e até pouco tempo atrás os órgãos políticos da OEA estiveram ausentes na denúncia dessas violações. Mesmo assim, os Estados foram elaborando normas e criando instituições regionais para proteger os direitos dos indivíduos, assim como reconhecendo a falta de proteção oferecida apenas pelo direito nacional, buscando suprir as falhas e as carências desse direito doméstico através das normativas internacionais.

A proteção dos direitos humanos é uma obrigação estatal por excelência, desde a incorporação desses direitos nas constituições ocidentais no pós Revolução Francesa e Revolução Americana. Contudo, com os acontecimentos do século XX, principalmente a proliferação de ditaduras europeias e latino-americanas, a violação desses direitos foi recorrente e alertou ao mundo que o direito nacional não era mais suficiente para garanti-los. Em consequência, a proteção dos direitos humanos passou a ter também a sua responsabilidade compartilhada internacionalmente. Isto posto, forneceu-se margem à promulgação da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU e, pouco tempo antes dela, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, demonstrando a preocupação regional do continente americano com esses direitos dos indivíduos (ARRIGHI, 2004, p. 99).

A supracitada Declaração regional de Direitos Humanos foi preparada pela Comissão Jurídica Interamericana, existente antes da OEA e instrumento das Conferências Internacionais Americanas. Segundo Arrighi (2004, p. 100-101), a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1989, pronunciou-se a respeito da competência para interpretar a declaração e defendeu que essas normas obrigam todos os Estados membros da OEA, já que os Estados partes da Carta da Organização estão igualmente obrigados pela Declaração Americana. Por isso, destaca-se aqui a autoridade da Corte (e da Comissão Interamericana de

Direitos Humanos) como burocracia internacional essencial na proteção dos direitos humanos, como ficará mais claro ao longo deste capítulo.

Além do aumento do papel e das funções da Corte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos também ganhou autonomia e autoridade dentro da OEA. A Comissão era inicialmente um órgão apenas da organização, estabelecido na Carta Constitutiva, em 1967, por meio do Protocolo de Reformas de Buenos Aires. Em seguida, passou a ser também órgão competente de julgar violações à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), adotada em 1969 e configurada como um dos principais instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (ARRIGHI, 2004, p. 100). Sendo assim, a conjunção dessas normas e de seus instrumentos formou um sistema regional de proteção dos direitos humanos, que aqui é compreendido como burocracia internacional, com ganhos de autonomia e de autoridade institucionais construídas ao longo dos anos, da mesma forma que foi interpretado por Ramanzini (2014).

Para a autora mencionada (2014, p. 38), o SIDH é composto por dois órgãos jurídicos e objetiva regular a observância dos padrões internacionais de direitos humanos. Desse modo, a autora observa que grande gama dos trabalhos produzidos sobre SIDH são estatocentristas, tanto adotando uma visão realista quanto liberal das Relações Internacionais e da tradição legalista tradicional do Direito Internacional. Adicionado a esses atores internacionais, há uma crescente expansão nos estudos sobre a influência dos atores transnacionais, como as redes transnacionais de advogados e as ONGs, na promoção, fiscalização/monitoramento e até acionamento do SIDH. Entretanto, igualmente como a autora, este estudo foca na variável explicativa internacional para analisar o sistema, sob a abordagem das burocracias internacionais e nos seus incrementos institucionais de autonomia, autoridade e poder.

Apesar das críticas de diversos autores sobre a baixa capacidade do SIDH em intervir na condução política do sistema, é importante aceitar que, como pontuado por Ramanzini (2004, p. 39), a OEA já passou por um processo de ser usada como instrumento da política externa dos EUA e a relação entre a organização e o SIDH nem sempre foi positiva em termos de cooperação. Contudo, o SIDH mostrou habilidade para superar esses obstáculos e vem construindo oportunidade de ultrapassar os limites institucionais originários, as pressões dos Estados e os constrangimentos das estruturas da OEA, buscando autonomia em relação aos Estados e ampliando suas funções e suas missões.

Assim como analisado por Ramanzini (2004, p. 49), este estudo compreende que a alteração das funções, atividades e padrões do SIDH e de seus instrumentos jurídicos são

considerados ganhos de autonomia institucional, reforçando a autoridade e o poder dessas burocracias internacionais em direitos humanos, pois não poderiam ser considerados resultados de pressão dos Estados membros da organização. Ao passo que o Sistema, a partir de seu próprio desenvolvimento institucional consegue moldar os comportamentos dos Estados em relação às recomendações da CIDH e às decisões da Corte de IDH, há incrementos e desdobramentos institucionais amplificadores de suas capacidades de atuação no continente americano (RAMANZINI, 2014, 15).

Desta feita, em primazia, este capítulo busca-se observar a importância da OEA e do seu sistema regional de proteção aos Direitos Humanos, mostrando a importância dessa instituição da qual os países americanos fazem parte, e, portanto, mantêm relações institucionais, percebendo-se o dever de respeitar as regras impostas por esse sistema regional de proteção aos Direitos Humanos. Em seguida, reflete-se sobre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), com a constituição e o funcionamento da Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Compreende-se, também, mais especificamente, esses dois instrumentos políticos e jurídicos da Convenção e como burocracias internacionais especializadas na área temática de proteção dos direitos humanos, com destaque para a recepção dessa normativa e das decisões pelo SIDH pelo Estado brasileiro no caso Belo Monte, em 2011.

#### 4.1 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH)

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, foi o marco inicial do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A carta da OEA foi assinada em conjunto com a Declaração Americana em 1948, antecedendo em sete meses a Declaração Universal da ONU, e mostrando a atenção dessa instituição internacional regional com a proteção dos Direitos Humanos (ACCIOLY; SILVA, 2000, p. 336). Segundo palavras do autor,

o movimento esboçado no final da segunda guerra mundial, visando à proteção dos direitos do homem, teve imediato acolhimento nos países da América Latina, em cujas independências as declarações dos Estados Unidos de 1778 e da Revolução Francesa de 1789 exerceram papel importante. Não deixa de ser sintomático que, sete meses antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta da OEA tenha sido assinada em Bogotá e juntamente com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. E bem verdade que a Declaração americana inspirou-se nos trabalhos preparatórios que resultariam na Declaração Universal, com uma importante modificação: ocupou-se não só dos direitos mas também dos deveres internacionais do homem (ACCIOLY; SILVA, 2000, p. 336).

Então, há a existência de sistemas regionais e o sistema global de proteção e promoção dos direitos humanos, coexistindo, além do sistema universal, três sistemas: o interamericano, o europeu e o africano. Isto é, o sistema interamericano está inserido em um Regime Internacional em Direitos Humanos, compreendendo normas, regras, princípios e tomadas de decisão na área temática dos direitos humanos. Segundo Ramanzini (2014, p. 15):

a existência objetiva e temporalmente extensa deste regime de direitos humanos permite que ele seja acessado por meio de suas convenções normativas (tratados regionais de direitos humanos, resoluções e decisões interamericanas), práticas sociais (funções e atividades) e percepções que os atores dele possuem (apoio e reação estatal). Além disso, razões morais fundamentam o avanço no conhecimento sobre o sistema interamericano, tendo em vista uma multiplicidade de desafios que se impõem à luta pela consolidação dos direitos humanos na região.

Nesse contexto, é considerando a relevância dos sistemas de proteção aos Direitos Humanos no Direito Internacional e nas Relações Internacionais que este capítulo analisa a estrutura da OEA e do seu Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH), criados em uma conjuntura em que os Estados necessitavam de uma proteção internacional mais efetiva para garantir a dignidade humana dos seus cidadãos. A importância dessa estrutura institucionalizada formada pelos Estados Americanos será trazida à baila no decorrer deste capítulo. Essa discussão é marcante para caracterizar os pontos essenciais do debate a respeito da inserção paradigmática dos Estados no SIDH. A construção de uma identidade institucional para a OEA e, conseqüentemente para o SIDH, demanda uma análise prévia pragmática em relação à posição ocupada por essas instituições no cenário regional de proteção aos Direitos Humanos.

No artigo 3º da carta da OEA (1948), pode-se observar a temática dos direitos humanos como princípio da organização regional, já que nesse artigo nos são apresentados os princípios da organização e versa da seguinte forma, em sua alínea I: “Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo” (OEA, 1948). É importante verificar algumas especificidades da estrutura da OEA e que tem relação com o sistema estudado por esse capítulo, pois, como destaca o diplomata Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho:

Para a consecução de seus propósitos, a organização conta com uma estrutura formada por vários órgãos, como a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho Permanente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Secretaria Geral. *Ressalte-se que, conforme o Art. 1º de seu Estatuto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é instituição judiciária autônoma em relação à OEA, e não um órgão propriamente dito, embora tenha sido criada pelo Pacto de São José da Costa Rica de 1969 ou Convenção Americana de Direitos Humanos* (COELHO, 2008, p. 2, grifo nosso).

Em 1969, foi celebrada a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica. Nessa conferência foi relatada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que só entrou em vigor em 1978. A Convenção também é conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. Desse modo, é importante destacar o contexto no qual essa convenção foi aprovada e suas subseqüentes discussões, já que:

Ao aprovar na Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, a Convenção Americana sobre a Proteção de Direitos Humanos, o sistema interamericano demonstrou, nas palavras de Carlos A. Dunshee de Abranches, haver superado “a fase de elaboração de princípios teóricos e das meras declarações de intenção”. Os trabalhos que resultaram na Convenção de 1969 se arrastaram desde a elaboração de um projeto em 1959 até a Conferência do Rio de Janeiro de 1965, quando se decidiu que o projeto fosse revisto pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos e que fosse convocada uma conferência especializada. Não obstante os inúmeros obstáculos enfrentados, como a guerra no Vietnã, os regimes de exceção na Argentina, no Brasil e no Peru e a decretação do estado de emergência no Chile, a Conferência reuniu-se na Costa Rica (ACCIOLY; SILVA, 2000, p. 336-337).

Além disso, o autor ainda expõe algumas objeções dos Estados Unidos e de outros Estados, pois alegaram incompatibilidade com alguns artigos das suas respectivas constituições, as quais, conforme dito no excerto acima, eram constituições de Estados de exceção. De acordo com Accioly e Silva (2000, p. 337, grifo do autor), o fato era que:

Diversas delegações, dentre elas a brasileira, tiveram ensejo de ressaltar a possibilidade de conflitos entre artigos da Convenção e disposições constitucionais. A Delegação dos Estados Unidos salientou as dificuldades de harmonizar as normas do *common law* com princípios baseados no direito romano. Mas, não obstante as dificuldades citadas, a Convenção foi assinada, e aceita a idéia da criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em São José da Costa Rica. Não obstante as semelhanças entre a Declaração americana e a européia, é importante salientar a diferença de enfoque de uma em relação à outra. A grande preocupação dos países da América Latina é a melhoria das condições de vida de seus habitantes. Em outras palavras, sem querer ignorar a importância dos direitos civis e políticos, para eles os problemas econômicos, sociais e culturais são prioritários.

No entanto, um aspecto muito importante para os objetivos desse capítulo é que houve a institucionalização da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa institucionalização foi proporcionada pelo Pacto de São José (ou CADH) e forneceu substância a proteção desses direitos no continente americano e maior julgamento quanto às responsabilidades dos Estados em violações desses direitos. Assim, como já fora definido anteriormente, a Corte é um órgão jurisdicional e não pertence à estrutura da OEA, ou seja, tem sua autonomia em relação à organização. Já a Comissão é definida por Accioly e Silva (2000, p. 222), da seguinte maneira:

Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Prevista pelo artigo 112 da Carta, tem por função principal promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da OEA na matéria. A Carta se ocupa da Comissão em apenas um artigo (art. 112), mas em 22 de novembro de 1969 foi aprovada em Costa Rica a Convenção Americana sobre Proteção dos Direitos Humanos, que veio complementar o citado dispositivo.

Com isso, a CIDH é tanto órgão da OEA quanto da CADH, diferente da Corte IDH que é só órgão da Convenção e detém autonomia da estrutura da organização regional (RAMANZINI, 2014, p. 52). Desse modo, destaca-se que a importância da Comissão ser órgão tanto da OEA quanto da CADH está nos diferentes Estados participantes, pois nem todos membros da OEA ratificaram a CADH. Em 1967, o Protocolo de Buenos Aires já havia dotado a Comissão de poderes de dar seguimento à denúncia de violação de direitos humanos em Estados que não ratificaram a Convenção Americana, por meio de violações à Carta da OEA e à Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (ARRIGHI, 2004, p. 100).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica proporciona a consolidação de um regime de liberdade pessoal e de justiça social, inserida no continente americano. Segundo Moraes (1997), ficam claras as interligações das duas áreas temáticas objetos deste TCC, destacando a consolidação conjunta do papel da burocracia OEA na consolidação tanto das normas de democracia quanto das de direitos humanos, pois:

Importante ressaltar algumas previsões da Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, de 22-11-1969, que reafirmaram o propósito dos Estados Americanos em consolidar no Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais (MORAES, 1997, p. 39).

Outro aspecto relevante a ser pontuado (1997, p. 39), é a diferença entre essa Convenção e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como é diferente também da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, pois essa Convenção traz instrumentos jurídicos claros para o julgamento e monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados americanos. A Convenção é disposta da seguinte maneira: “Os 82 artigos do referido Pacto dividem-se em três partes: Deveres dos Estados e Direitos Protegidos; Meios de Proteção e Disposições Gerais e Transitórias” (MORAES, 1997, p.39).

Neste contexto, este trabalho observa também que esses direitos fundamentais dispostos na convenção também se encontram positivados em diversos incisos da Constituição Brasileira de 1988, que representa o marco do regime democrático frente ao regime militar ditatorial do período anterior. Consequentemente, ficou reconhecida como uma das constituições mais avançadas no mundo no tocante ao respeito aos direitos dos seres humanos, já que dispõe da dignidade da pessoa humana como princípio do Estado e do

ordenamento brasileiro (art. 1, inciso III) (BRASIL, 1988; MORAES, 1997). Portanto, a burocracia da OEA em temática de direitos humanos conseguiu construir uma realidade social na região através da criação de normas impessoais, como observado nos apontamentos teóricos do primeiro capítulo e verificado no Estado brasileiro.

Voltando ao aspecto mais geral da compreensão dessa convenção, os antecedentes da Convenção sobre Direitos Humanos foram esboçados na Conferência Interamericana realizada no México em 1945, a qual incumbiu ao Comitê Jurídico Interamericano o papel de preparar um projeto de Declaração sobre direitos humanos. Em seguida, essa ideia foi retomada na Quinta Reunião Consultiva dos Ministros das Relações Exteriores, realizada no Chile, em 1959, e na qual foi decidido a preparação de uma convenção de direitos humanos. Dessa forma, o projeto original da convenção foi submetido ao Conselho Permanente da OEA e, em 1967, a CIDH apresentou um novo projeto de convenção. Para tanto, a OEA convocou uma reunião específica, a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, para analisar as diferentes propostas encontradas naquele momento na organização. A Conferência se reuniu de 7 a 22 de novembro de 1969, em São José, Costa Rica. Conseqüentemente, em 21 de novembro, essa reunião aprovou a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual só entrou em vigor em 18 de julho de 1978 (ARRIGHI, 2004, p. 101).

É importante destacar que a partir dessa Convenção se pôde dar uma maior consolidação ao fortalecimento do sistema de proteção dos direitos humanos, além de que permitiu o aumento da efetividade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da criação/estabelecimento da Corte Interamericana de Direitos humanos (RAMANZINI, 2014, p. 46-47). Ou seja, houve uma mudança na natureza jurídica dos instrumentos para a proteção desses direitos do homem e um incremento da burocracia da OEA nessa área temática, que, apesar do SIDH estar subjugado à hierarquia da organização, tem conseguido agir com certa autonomia perante à OEA e aos Estados membros.

Para Ramanzini (2014) e outros estudiosos do SIDH, a CADH foi o instrumento de direitos humanos mais ambicioso e amplo já desenvolvido por um sistema internacional. A Convenção ampliou consideravelmente o conteúdo da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e ainda modificou o sistema de direitos humanos ao instituir uma Corte regional, com autoridade técnica jurídica para julgar as transgressões de direitos humanos. Portanto, a Corte, conforme objetivo deste estudo, é um tribunal internacional especializado em direitos humanos e componente de uma burocracia internacional na temática, o SIDH,

ajudando esse sistema a ganhar autonomia e a consolidar-se como burocracia poderosa e com agência na responsabilização dos Estados por violações de direitos humanos no continente americano (essencialmente aos Estados que ratificaram a sua competência) (RAMANZINI, 2014, p. 47). Portanto, a burocracia passou por uma mudança e o que antes era um sistema declaratório, passou a ser um sistema protetivo.

Anos após, foi firmado um protocolo adicional à Convenção em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mais conhecido como Protocolo de San Salvador, assinado em 17 de novembro de 1988, no Décimo Oitavo Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, em San Salvador, El Salvador. Esse dispositivo de permissão de adição de protocolo é verificado no artigo 77 da Convenção, ao qual se permite incluir progressivamente outros direitos e liberdades. Outro protocolo foi o relativo à Abolição da Pena de Morte, adotado em 1990 (ARRIGHI, 2004, p. 102). No mais, os instrumentos políticos e jurídicos da CADH serão melhores analisados nos próximos tópicos.

#### **4.1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)**

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) objetivou a salvaguarda dos direitos humanos no continente americano e, para tanto, instrumentalizou-se de órgãos competentes para reconhecer e tomar medidas cabíveis sobre a violação dos direitos humanos. A Comissão tem suas funções detalhadas nos artigos 41 a 43 da Convenção e procedimentos nos artigos 44 a 51, já a Corte Interamericana de Direitos humanos tem sua estrutura e sua organização a partir do artigo 52 da Convenção (OEA, 1969). Segundo Valentim e Junior ao citarem Cançado Trindade, abordam que os instrumentos jurídicos da Convenção:

São dotados de petições interestatais, possuindo, segundo Antonio Augusto Cançado Trindade, poder de supervisão internacional, podendo serem convocados por um Estado-parte para verificar se os atos normativos, administrativos ou judiciais internos de outro Estado-parte se encontram em conformidade com as disposições previstas pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CANÇADO TRINDADE, 1996 apud VALENTIM; JUNIOR, 2010, s/p.)

Vale ressaltar, novamente, que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 e iniciou suas funções em 1960. Em resumo, a Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 1959, criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dispondo da seguinte forma:

Criar uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que será composta por sete membros, eleitos em caráter pessoal pelo Conselho da Organização dos Estados Americanos, a partir de listas tríplexes apresentadas pelos governos, e incumbida de

promover o respeito de tais direitos. Dita Comissão será organizada pelo citado Conselho e terá as atribuições específicas que este lhe conferir (RESOLUÇÃO III DA QUINTA REUNIÃO DE CONSULTA DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES apud CIDH, 2007, s/p.).

De acordo com o artigo 106 da Carta da OEA, a função da comissão é:

Art. 106 - Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por *principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria*. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria (OEA, 1948, s/p., grifo nosso).

A convenção falada no excerto da Carta é justamente a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969), como já abordada no tópico anterior. Concomitantemente, a comissão é integrada por sete membros, os quais são eleitos por propostas dos Estados, sendo a título pessoal (OEA, 1969). Os membros da Comissão representam os 35 países da OEA, e não os seus países de origem. Assim, destaca-se aqui a autoridade racional-legal ou técnica dos servidores civis internacionais que trabalham na Comissão, o que dota de maior credibilidade a burocracia da OEA em direitos humanos.

Em 1960, a CIDH representava todos Estados membros da OEA e servia como instância de consulta da OEA em temas de direitos humanos (RAMANZINI, 2014, p. 45). Contudo, conforme enfatizado por Ramanzini (2014, p. 45), a Comissão foi constituída em bases normativas muito frágeis, contendo um orçamento muito restrito e recebeu funções originárias muito limitadas, essencialmente focadas apenas na promoção dos direitos humanos. Em seguida, após críticas, os poderes e atribuições da CIDH foram ampliados, com a incorporação de um sistema ainda inicial de petições individuais e o desenvolvimento de relatórios anuais. Foi só na década de 1970 que a Comissão foi institucionalizada e ganhou *status* de um dos principais órgãos da OEA. Destaca-se que, o surgimento de um órgão de direitos humanos na OEA foi primeiramente uma proposta política, fortemente alinhada com os interesses dos Estados Unidos, o que tem até hoje gerado desconfiança dos Estados quanto aos discursos e práticas estatais na OEA (RAMANZINI, 2014, p. 45).

Este estudo verifica que a Comissão institucionalizada pela CADH: por um lado, tem competências com dimensões políticas, pois engloba tarefas de visitas *in loco* e a preparação de informes com suas observações sobre os direitos humanos nos Estados-membros; e, por outro lado, uma dimensão quase judicial, já que é competência da Comissão receber denúncias de particulares ou organizações relativas à violação de direitos humanos (ARRIGHI, 2004, p. 104-105). Consequentemente, examina essas denúncias e julga os casos

em suposição aos requisitos de admissão contidos na Convenção, conforme elencados no artigo 46. Sendo apresentada a petição e examinados os requisitos para tanto, a petição é transmitida ao Estado denunciado para que possa ele fazer suas observações. Em seguida, são iniciados os procedimentos processuais apresentados no artigo 48 da Convenção (OEA, 1969).

Alguns aspectos importantes sobre a Comissão são pontuados por Cançado Trindade (1996): primeiro, os relatórios da Comissão examinados pelo autor levavam a conclusão que a Comissão:

relacionou a proteção dos direitos humanos com a própria organização política (interna) do Estado e o exercício efetivo da democracia, e em várias ocasiões instou os Estados-membros da OEA a incorporar aos textos de suas Constituições certos direitos e a harmonizar suas legislações respectivas com os preceitos contidos nos tratados de direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 1996, p. 27).

Segundo, por meio desses relatórios analisados, ponderou-se que: "logrou a Comissão que se modificassem ou derrogassem leis violatórias dos direitos humanos, e que se estabelecessem ou aperfeiçoassem recursos e procedimentos de direito interno para a plena vigência dos direitos humanos" (CANÇADO TRINDADE, 1996, p. 27-28).

Para Ramanzini (2014, p. 53), as relatorias da CIDH representaram mais um mecanismo de ganho institucional de autonomia e autoridade no SIDH, adotando atividades que foram reformuladas para focar em violações de direitos humanos bastante específicas de cada Estado, o que permitiu a CIDH ter uma compreensão melhor sobre a realidade social desses direitos no continente americano, tanto individual e da coletividade dos Estados membros quanto da própria atuação da OEA e de seu sistema de direitos humanos. Destaca a autora que:

as relatorias temáticas especiais permitiram o desenvolvimento de novos parâmetros substantivos sobre os direitos humanos; destacaram a função articuladora da CIDH entre Estados, ONGs e órgãos da OEA; e reforçaram a sua habilidade em chamar a atenção pública para o tema (RAMANZINI, 2014, p. 53).

Além disso, as relatorias temáticas passaram a receber apoios financeiros voluntários dos Estados, do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e outras agências de países europeus, o que permitiu uma diversificação das fontes de apoio da CIDH. Isto é, a Comissão ganhou relativa autonomia e influência em relação à OEA e aos seus Estados membros, já que dinamizou suas fontes de financiamento (RAMANZINI, 2014, p. 53).

A expansão das atividades dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos tem sido potencializada por reformas que visam melhorar o funcionamento da CIDH e da Corte de IDH, individualmente e em conjunto, objetivando eliminar o atraso processual no

SIDH (RAMANZINI, 2014, p. 56). A Comissão tem promovido uma diversidade de debates, audiências e fóruns nos Estados membros da OEA, para envolvê-los mais no sistema interamericano. Com isso, percebe-se a capacidade desse órgão de mobilizar e modificar a realidade social de violação dos direitos humanos na realidade do continente americano.

Neste contexto, caso não se chegue a uma solução na CIDH, pode-se remeter o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, mediante a apresentação de uma demanda, em consonância com o artigo 32 do Regulamento da Corte. No entanto, pondera Ramanzini (2014, p. 52) que houve, no início das atividades da Corte IDH, certa indiferença da CIDH com relação à Corte, relutando em enviar trabalhos para o tribunal interamericano. A Comissão receava que “os Estados utilizassem a consultoria judicial da Corte IDH para questionar as práticas da CIDH” (RAMANZINI, 2014, p. 52). A CIDH temia o cerceamento de sua autonomia, a perda de sua autonomia na OEA e de sua autoridade sobre os Estados. Contudo, essa posição foi modificada ao longo do tempo, ao passo que comentaristas, advogados e governos começaram a debater e direcionar o papel específico de cada órgão e o ganho de autoridade jurídica que o SIDH ganharia com as competências da Corte IDH (RAMANZINI, 2014, p. 52-53).

Por fim, uma série de desdobramentos institucionais da CIDH tem levado o órgão a modificar suas atividades e funções, indo além dos seus mandatos políticos e jurídicos originalmente configurados pelos Estados americanos e mostrando, então, sua autonomia e autoridade como burocracia internacional em direitos humanos no continente americano. Por conseguinte, cabe a este trabalho compreender a Corte IDH e seus os ganhos institucionais.

#### **4.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)**

A Corte é um órgão autônomo da estrutura da OEA, sediado em São José da Costa Rica, e que objetiva aplicar e interpretar as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte entrou em vigor no início de 1979, diferentemente da Comissão que foi em julho de 1978 (ARRIGHI, 2004, p. 105). Na década de 1980, a Corte deu a sua primeira opinião consultiva e anos depois a sua primeira sentença, mostrando certa dificuldade inicial de efetivação como instância judicial suprema do SIDH e da CADH, bem como, conforme antes mencionado, seu surgimento coincidiu com o crescimento da atuação da CIDH, o que, de certa forma, minou a emergência prática da Corte (RAMANZINI, 2014, p. 58-59).

Ramanzini (2014, p. 59) analisa que, na época de surgimento da Corte, o órgão jurídico do SIDH teve dificuldade de efetivação em virtude do ambiente desfavorável às

instituições internacionais de direitos humanos, já que a maior parte dos Estados estava sob controle de regimes militares. Ao mesmo tempo, a pouca assistência financeira da OEA fez com que a Corte tivesse dificuldades de implementação, sendo possível sua constituição em condições mínimas graças a um acordo internacional com o governo da Costa Rica, país sede da Corte.

Segundo Nageistein (2010), a Corte exerce competência contenciosa/jurisdicional e consultiva, disposta no artigo 2 do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979). Quer dizer, na primeira função, “a corte tem competência litigiosa para conhecer qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos a que lhe seja submetida apreciação, sempre que os Estados membros reconhecem esta competência” (NAGELSTEIN, 2010, p. 2). Como atenta Ramanzini (2014, p. 59), a manutenção da precedência da Comissão em relação à Corte na análise dos casos contenciosos colocou a CIDH em posição estratégica de controle sobre o envio de casos para o tribunal, reforçando seu papel no SIDH e ainda interligando mais claramente os dois órgãos jurídicos do sistema.

Outro aspecto da Corte é que ela é composta, também, por sete juízes nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos por voto secreto, a título pessoal e por proposta dos Estados partes na Convenção Americana. Nesse ínterim, o Brasil, atualmente, conta com a presença de um juiz brasileiro como juiz na Corte e atual vice-presidente, o advogado Roberto de Figueiredo Caldas, com mandato de 2013 a 2018 (CORTE IDH, 2014). Como destaca Nagelstein (2010), o Brasil teve a representação de um importante jurista brasileiro: “o renomado jurista Antônio Augusto Cançado Trindade exerceu no período de 1995 a 2006 a função de Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que presidiu de 1999 a 2004” (NAGELSTEIN, 2010, p. 3 e 4). Assim como a CIDH, as capacidades técnicas e racional-legais dos juízes componentes da Corte são aqui destacadas e relevantes para esta pesquisa, até por suas contribuições acadêmicas sobre a temática da proteção dos direitos humanos no continente americano.

A competência contenciosa da Corte foi reconhecida por vinte e um países<sup>13</sup>, já a Comissão foi aceita por vinte e cinco nações do continente<sup>14</sup>. Mas, como pondera Coelho

---

<sup>13</sup> Costa Rica, Peru, Venezuela, Honduras, equador, Argentina, Uruguai, Colômbia, Guatemala, Suriname, Panamá, Chile, Nicarágua, Paraguai, Bolívia, El Salvador, Haiti, Brasil, México, República Dominicana e Barbados (COELHO, 2008, p. 3).

<sup>14</sup> Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Dominica, Equador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (COELHO, 2008, p. 3).

(2008), duas dentre as mais importantes nações do continente – Estados Unidos e Canadá – não se submeteram a Convenção, já que os EUA assinaram, mas não a ratificaram; e o Canadá nem sequer a assinou (COELHO, 2008, p. 3), o que pode minar a credibilidade do SIDH, apesar desses Estados poderem ser atados pela CIDH, por meio da Carta da OEA e da Declaração Americana (1948). Além do mais, as posições desses países não se justificam, como destaca Coelho (2008, p. 3): “cada Estado-membro da OEA tem a prerrogativa de assumir ou não maiores obrigações, podendo se comprometer em maior ou menor grau com a proteção dos direitos fundamentais”.

O Estado pode não fazer parte da Convenção Americana (1969), mas participar da Convenção sobre Tráfico Internacional de Menores (1994) ou outra convenção que versa sobre direitos humanos (COELHO, 2008, p. 3). Quer seja pela ratificação ou não dessa Convenção fundamental para o SIDH, a burocracia internacional em direitos humanos detém outros instrumentos jurídicos e políticos aplicáveis aos Estados. Coelho (2008) retrata resumidamente como o sistema interamericano lida com os países que não assinaram a Convenção de 1969, do seguinte modo:

Em tese, há um só sistema interamericano para a verificação da responsabilidade do Estado por desrespeito aos direitos humanos. Na prática, tal sistema é formado por dois procedimentos complementares: o geral, aplicável a todos os membros da OEA, e o estabelecido pela Convenção Americana ou Pacto de São José da Costa Rica, aplicável somente aos Estados que são partes do referido acordo internacional (COELHO, 2008, p. 3).

Conforme o excerto acima, o autor detalha que o entendimento de que o plano mais geral utiliza de meios menos aperfeiçoados, que seriam a Carta da OEA (1948) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948). Já o procedimento mais específico, o da Convenção Americana (1969), é melhor estruturado e fundamentado, pois conta com instrumentos jurídicos importantes – Comissão e Corte de Direitos Humanos. De acordo com panorama de Coelho (2008, p. 3-4):

Na prática, atualmente, o procedimento geral é utilizado somente em relação a 10 membros da OEA que não são partes da Convenção Americana. [...] Os dois procedimentos se mesclam para formar o sistema regional interamericano, que está assentado no trabalho da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Enquanto a Comissão Interamericana atua em ambos os procedimentos <sup>[25]</sup>, a Corte Interamericana opera somente no âmbito do procedimento criado pela Convenção Americana.

Assim sendo, para este estudo, a Corte IDH incrementou os ganhos institucionais (burocráticos) do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, configurado com autonomia em relação à estrutura da OEA e aos seus Estados membros. A Corte detém autoridade

jurídica e ampliou suas funções originais consideravelmente ao decorrer dos anos, como, por exemplo, na elaboração de uma estrutura normativa e administrativa próprias, com elaboração de um Estatuto próprio e, com isso, mais uma forma de ampliar os seus poderes no SIDH (RAMANZINI, 2014, p. 58).

Segundo Ramanzini (2014, p. 61-63), apesar de avanços estratégicos e institucionais, a Corte ainda carece de apoio financeiro da OEA, pois o tribunal teve, em 2001, um aumento significativo de casos e ainda assim não foi apoiada pela organização. Além da incipiência do orçamento do SIDH em relação à OEA, a CIDH recebe quase o dobro da Corte para realizar suas funções e atividades, demonstrando uma assimetria da organização em relação ao apoio financeiro aos órgãos.

Para continuar atuando no mesmo patamar, a Corte depende de financiamento de outras instituições internacionais, como a União Europeia, fundações privadas e alguns Estados nórdicos. Atentando para o possível questionamento sobre a legitimidade da Corte ser ameaçada pela destinação de recursos de Estados envolvidos em casos, o tribunal regional inovou e criou o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, que destina parte de suas atividades, de realização de cursos, obras, workshops e palestras, à Corte IDH (RAMANZINI, 2014, p. 63). Isto posto, como observado por Ramanzini (2014, p. 63), mesmo com a diversificação das fontes de financiamento e a autonomia que isso dá ao órgão judicial, a Corte ainda carece de apoio da OEA.

Um dos exemplos mais claros dos ganhos institucionais da Corte foi a criação da função de supervisão de cumprimento de sentenças, que foi realizada através da jurisprudência do tribunal e de sua incorporação no regimento vigente da Corte IDH (2009), em seu artigo 69 (CORTE IDH, 2009 apud RAMANZINI, 2014, p. 64). A Corte até tentou solicitar o acréscimo dessa função por meio dos órgãos políticos da OEA, mas não teve novamente apoio da organização (RAMANZINI, 2014, p. 63-64).

O tribunal interamericano é o único órgão dos outros sistemas internacionais a supervisionar o cumprimento de sentenças. Por isso, em 2002 e 2003, a Corte chegou a se pronunciar sobre sua competência para supervisionar, ao invés da Assembleia Geral da OEA ter sido consultada sobre essa competência ou ainda desse órgão político ter competência exclusiva sobre a supervisão, como fase pós-adjudicativa (OEA, 2003 apud RAMANZINI, 2014, p. 65). Em resposta, tanto a CIDH quanto a Corte reiteraram a competência do tribunal para “emitir decisões sobre o cumprimento da sentença, poder fundar e inerente ao exercício de suas funções judiciais” (RAMANZINI, 2014, p. 65).

Segundo o próprio pronunciamento da Corte IDH:

A Corte como todo órgão de funções jurisdicionais, tem o poder inerente às suas atribuições de determinar o alcance de sua própria competência (compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz). (...) a aceitação da cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte IDH pressupõe a admissão, por parte dos Estados signatários, do direito de a Corte resolver qualquer controvérsia relativa a sua jurisdição, como é, neste caso, a função de supervisão de cumprimento de suas sentenças. Uma objeção ou qualquer outra atuação do Estado realizada com o propósito de afetar a competência da Corte é inócua, pois, em quaisquer circunstâncias, a Corte retém a compétence de la compétence, por ser mestre de sua jurisdição (Baena Ricardo e outros v. Panamá apud RAMANZINI, 2014, p. 66).

Ramanzini (2014, p. 66) afirma que esse entendimento de controle jurídico e imediato da Corte IDH na supervisão de cumprimento de sentenças não exclui o controle político por parte dos órgãos políticos da OEA e dos próprios Estados-partes da CADH. Desse modo, a Corte obteve ganhos institucionais, apesar do processo de supervisão ainda não estar totalmente formalizado no Regulamento da Corte, mas já em atividade. O tribunal expandiu, então, suas funções, agora abarcando as funções consultiva, contenciosa e supervisora. Conforme a referida autora (2014, p. 68), a ampliação de suas atuações e a diversidade de suas fontes de apoios políticos e financeiros foram essenciais para a relativa autonomia do SIDH, bem como coadunando com a hipótese deste trabalho quanto à autoridade política e jurídica do sistema como burocracia internacional especializada na área temática de seu mandato.

Cabe, então, da mesma que no capítulo anterior, abordar um caso empírico de aplicação desta pesquisa. No caso brasileiro de Belo Monte, em 2011, houve a reafirmação da autonomia dos órgãos do SIDH pelo Secretário Geral da OEA, mas com abalos ao cumprimento de suas medidas. Esse caso trouxe críticas e alertou o sistema pelo descumprimento da recomendação feita pela CIDH ao Brasil, demonstrando ainda a influência política no SIDH e na OEA, já que o Secretário influenciou na mudança de posição da Comissão. Além disso, antes da análise do Caso Belo Monte (2011), este estudo trata, em síntese, do processo de adequação do Brasil ao SIDH, como exemplificação da influência normativa da burocracia internacional do SIDH na mudança da realidade social dos Estados membros da OEA, exigindo mudanças no direito interno para incorporação das normas interamericanas.

## 4.2 A INSERÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO SIDH E O CASO DE BELO MONTE (2011)

Mesmo a Convenção Americana de Direitos Humanos entrando em vigor em 1978, foi ratificada pelo Estado Brasileiro apenas em 25 de setembro de 1992, e não sendo reconhecida a jurisdição obrigatória da Corte, o que só ocorreu em dezembro de 1998, através do Decreto Legislativo nº 89. Dessa maneira, isso pode ser explicado pelo período no qual a Convenção foi aprovada e entrou em vigor, já que o Brasil passava por um período de governo militar, que se tratava de um Estado de exceção defensor da não assinatura de tratados de direitos humanos, alegando incompatibilidade da Convenção com os dispositivos do direito interno. Só com a queda do regime militar e com exposições de motivos do Itamaraty sobre a necessidade do Brasil fazer parte de forma efetiva do SIDH que o Congresso Nacional aprovou os Pactos internacionais de 1966 e Convenção Americana de 1969 (AGGELEN, 2008, p. 591).

As aprovações das normativas sobre direitos humanos no fim dos regimes autoritários reforça ainda a interligação das duas áreas temáticas deste TCC, já que a forma de governo democrática é mais propensa a respeitar os direitos humanos e efetivá-los na realidade social dos países. De acordo com Aggelen (2008), ao citar Cançado Trindade, retrata que esse importante jurista e, na época, juiz da Corte IDH criticou claramente o poder judiciário brasileiro por não aplicar prontamente o artigo 5º da Constituição de 1988, bem como pela falta do reconhecimento da hierarquia das normas, já que, para Cançado Trindade:

os tratados direitos de humanos têm um caráter especial, e devem ser tidos como tais. Se maiores avanços não se tem logrado até o presente nesse domínio de proteção, não tem sido em razão de obstáculos jurídicos, que na verdade não existem, mas da falta de compreensão da matéria é da vontade de dar efetividade aqueles tratados no plano do direito interno do Brasil (CANÇADO TRINDADE apud AGGELEN, 2008, p. 593).

Em decorrência desse aspecto, em 2004, a partir da emenda constitucional n. 45/2004, acrescentou-se o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição Federal, no qual os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados nas duas casas do Congresso Nacional, por três quintos dos votos, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988; BRASIL, 2004). Com isso, amenizou-se com a discussão sobre a hierarquia de tratados de proteção de direitos humanos no nosso ordenamento, mesmo com debates sobre a hierarquia dos tratados ratificados antes da emenda à Constituição. No entanto, a prisão do depositário infiel, que era permitida expressamente pelo artigo 5º, inciso LXVII, da

Constituição de 1988, mas proibida pela Convenção Americana, ainda continuava sendo realizada por não atingir os pré-requisitos da Emenda Constitucional 45/2004. De acordo com Capez (2005, p. 1):

Se tivesse índole constitucional, teria revogado a redação original da CF, pois estaria ampliando a proteção aos direitos humanos. Ocorre que, como referido tratado não foi submetido a nenhum quórum qualificado em sua aprovação, sua posição é subalterna no ordenamento jurídico, de modo que não pode prevalecer sobre norma constitucional expressa, permanecendo a possibilidade de prisão do depositário infiel. Qualquer tratado internacional, sem o preenchimento dos requisitos exigidos pela EC n. 45/04, não pode sobrepor-se a norma constitucional expressa.

Nesse contexto, mesmo o ordenamento nacional prevendo a prisão civil por dívida do depositário infiel, essa norma não é compatível com os dispositivos do Pacto de São José da Costa Rica. Então, a solução para tanto foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do recurso extraordinário 466.343-SP, firmando o entendimento de que essa prisão está vedada pela Convenção Americana de 1969, sem alteração do texto constitucional (BRASIL, 2008, p. 1106). Portanto, fica compreendido para este trabalho que a burocracia da OEA na área temática dos direitos humanos conseguiu moldar a percepção dos Estados quanto à responsabilidade e à importância de adequar seus direitos internos em relação à normativa e estrutura interamericanas de direitos humanos.

Apesar de o Brasil ter construído ao longo de sua história uma tradição de respeito aos direitos humanos (SILVA, 1998), o país surpreendeu a sociedade internacional e o SIDH ao se negar a cumprir a medida cautelar proferida pela CIDH, em virtude da construção da Hidroelétrica de Belo Monte e das denúncias sobre a violação de direitos humanos dos povos indígenas, em 2011. Essa atitude brasileira pode ser considerada como o episódio mais recente e de maior proporção contra as recomendações do SIDH, contestando a autoridade do órgão CIDH (VASCONCELOS; LACERDA, 2014).

O projeto da hidroelétrica de Belo Monte é uma obra brasileira idealizada nas margens do Rio Xingu e que visa à construção da terceira maior hidroelétrica do mundo, representando um projeto estratégico de desenvolvimento do país (BRASIL, 2011a, s/p.). Entretanto, a usina influencia diretamente três terras indígenas - a Paquiçamba, os índios Juruna e a Arara da Volta Grande -, o que pode afetar a sobrevivência desses povos indígenas (XINGU VIVO, 2010, s/p.). Diante das denúncias de ONGs, fez-se necessário o exame pela CIDH (VASCONCELOS; LACERDA, 2014, p. 415).

Em março de 2011, o secretário-executivo da CIDH, Santiago Cantão, pediu explicações ao governo brasileiro sobre a construção da hidroelétrica e a violação dos direitos humanos dos indígenas (REVISTA ÉPOCA, 2011, s/p.), sendo prontamente respondida pelo

governo brasileiro, mas de forma incipiente (VASCONCELOS; LACERDA, 2014, p. 407-408). Assim, em abril de 2001, a CIDH avaliou a situação e proferiu a Medida Cautelar 383/10, que solicitou ao Estado brasileiro a suspensão das obras até que fossem atendidas as condições mínimas, como os processos de consulta prévia, consulta informativa e a adoção de medidas de proteção à vida e à integridade dos povos indígenas (CIDH, 2011, s/p.; VASCONCELOS; LACERDA, 2014, p. 409).

O Brasil não cumpriu as medidas impostas pela CIDH. De acordo com Rocha (2011), em seguida, a Comissão pediu explicações sobre o não cumprimento das medidas de proteção dos direitos humanos dos indígenas. Consequentemente, em atitude inédita, o governo brasileiro recusou a comparecer em audiência marcada pela CIDH (JUSTIÇA GLOBAL, 2011, s/p.). Ainda em resposta, segundo Oliveira (2011), o Brasil enviou uma resposta com os critérios técnicos do projeto e retirou a candidatura do brasileiro Paulo Vannuchi para representante na CIDH. Conforme nota 142 à imprensa do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, desconsidera-se, de certa forma, a centralidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma vez que defendeu que a CIDH tem caráter subsidiário ou complementar ao direito interno, ou seja, deve atuar apenas quando a instância interna não resolver o problema (BRASIL, 2011b, s/p.).

O Secretário Geral da OEA, Miguel Insulza, em entrevista à BBC Brasil, em maio de 2011, deu declarações que enfatizaram a importância do Estado brasileiro para o SIDH e solicitou que a CIDH revisasse sua decisão sobre o caso Belo Monte, mesmo inicialmente reforçando a autonomia e autoridade da CIDH em temática de direitos humanos (VASCONCELOS; LACERDA, 2014, p. 415). Segundo as próprias palavras do Secretário:

*Em matéria de direitos humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA é completamente autônoma. As decisões dessa carta que enviou ao governo do Brasil não saíram nem da secretaria-geral, nem do conselho, nem da assembleia da OEA, e sim somente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É muito importante deixar isso claro. Não que eu esteja fugindo à responsabilidade, mas as coisas são assim. Em matéria de direitos humanos, quem fala é a comissão. Dito isso, tenho a impressão de que o governo brasileiro apresentou alguns antecedentes e que provavelmente a comissão revise a sua decisão. Agora, como vai revisar eu não posso dizer, porque não estou autorizado. Espero que o faça, sinceramente. Acho que quando falamos de algo com a envergadura de Belo Monte, as coisas provavelmente teriam que ser vistas e conversadas com muito mais calma, essa é a minha opinião [...] a Comissão Interamericana de Direitos Humanos faz recomendações. Nunca são ordens obrigatórias para os países. Ou seja, nenhum país estará rompendo com nenhum tratado se não fizer o que a comissão lhe pede. A comissão como tal não tem força obrigatória. É claro que nós gostaríamos sempre que suas decisões fossem acatáveis, mas é certo que o Brasil não fez nada condenável ao não acatar a decisão. Ninguém poderia acusá-lo disso (INSULZA, 2011 apud CARNEIRO, 2011, s/p., grifo nosso).*

Com isso, a colocação do Secretário Geral da OEA, mais alto posto dos servidores civis internacionais e elo político entre esses servidos e os Estados membros da organização, apresenta visivelmente uma contradição, pois, de um lado, atenta para a autonomia da CIDH, mas, de outro lado, ressalta a função política da CIDH e o caráter não vinculante de suas medidas. Além disso, o Secretário ressalta a importância do Brasil para a OEA e para o SIDH, enfraquecendo, para este trabalho, a autoridade da Comissão. Portanto, esse servidor da burocracia OEA exerceu sua função política de mediador entre os Estados e os órgãos da OEA, mas este estudo compreende que essa influência novamente evidencia que, como posto por Ramanzini (2014, p. 51): “ainda que seja possível identificar avanços nos desenvolvimentos normativos e institucionais do sistema interamericano, os direitos humanos nunca foram uma prioridade para a OEA”.

A CIDH então reexaminou as informações técnicas enviadas pelo Estado Brasileiro e modificou o objeto da primeira medida cautelar, dessa vez sem o pedido de paralização da obra da hidroelétrica de Belo Monte e reiterando a adoção das medidas de proteção à vida e integridade dos indígenas (CIDH, 2011, s/p.). Em seguida, as reivindicações dos líderes dos povos indígenas afetados e as ONGs envolvidas solicitaram que o caso seja levado à Corte IDH (OUTRAS MÍDIAS, 2011, s/p.). Portanto, para este estudo, o caso Belo Monte pode ser um precedente de descumprimento das medidas da CIDH e do SIDH, passando a ser um desafio para a CIDH e Corte IDH dirimir sobre o caso e reestabelecer ou reequilibrar a credibilidade da burocracia da OEA em proteção de direitos humanos.

Em suma, o presente capítulo buscou abordar a constituição do SIDH e de seus órgãos, demonstrando o processo de construção de uma burocracia internacional especializada na proteção dos direitos humanos e, assim, através dos avanços institucionais, há mudança de práticas e funções para a consolidação de um sistema mais autônomo no continente americano. Igualmente, pretendeu-se aplicar teoricamente os estudos de Organizações e Burocracias Internacionais na atuação da OEA na área temática dos direitos humanos, mostrando que, diferentemente da burocracia da organização em defesa da democracia, a normativa e estrutura em direitos humanos configurou instrumentos jurídicos reconhecidos legalmente pelo Direito Internacional, com autoridades racional-legal e técnica, em conjunto com a autoridade política. Por isso, observou-se a CIDH como órgão tanto político quanto jurídico (ou quase judicial), já a Corte IDH como órgão jurídico supremo do SIDH, principalmente em virtude de sua autonomia em relação à estrutura da OEA e sua capacidade de atuação em consultas, contenciosos e supervisões de cumprimento de sentenças.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção desta pesquisa surgiu em meio à descoberta das várias interdisciplinaridades dos campos de conhecimento do Direito Internacional e das Relações Internacionais, principalmente pela tendência de autores em aplicar as teorias das relações internacionais nas problemáticas e nos objetos do direito internacional (BECK, 2008, p. 26). Assim, a análise das organizações internacionais é justamente uma intersecção entre os dois campos de conhecimento de interesse deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Por meio dos apontamentos teóricos da Teoria Construtivista das Relações Internacionais, objetivou-se compreender melhor a atuação das organizações internacionais no meio internacional, especialmente da OEA na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas de direitos humanos e de democracia. Sobretudo, o presente estudo adotou a compreensão pós-weberiana de Barnett e Finnemore (2004), analisando as organizações internacionais como burocracias internacionais. Quer dizer, incitou-se analisar a estruturação social das OIs e destacar a importância de seus burocratas, servidores civis internacionais, programas, agências, comissões, tribunais e departamentos.

A escolha dos casos empíricos se deu pelo interesse de analisar comparativamente a ação da organização nas duas áreas temáticas objeto de estudo, buscando testar a hipótese que as organizações internacionais, compreendidas como burocracias internacionais, não só auxiliam na codificação do direito internacional, mas também são autoridades na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas de direito internacional. Empiricamente, testa-se a hipótese restringindo-se os esforços analíticos à variável explicativa internacional, apesar de reconhecer a importância das variáveis estatais e transnacionais (RAMANZINI, 2014). Com isso, centrou-se nas funções, nas atividades e nos ganhos institucionais da estrutura social da OEA nas decisões políticas e jurídicas no âmbito do direito internacional (ou interamericano).

O primeiro capítulo deste trabalho forneceu um aporte teórico, adotando a perspectiva construtivista das Relações Internacionais como a melhor teoria para explicar a constituição das Organizações Internacionais e seu funcionamento como burocracias internacionais (BECK, 2008; BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nesse contexto, essas organizações foram elencadas como sujeitos de direito internacional e atores influentes nas relações internacionais, indo além de apenas codificar esse direito e de servir como instrumento dos

Estados. Sobretudo, objetivou-se abrir a caixa preta das organizações internacionais, atentando para os elementos nelas contidos.

Ficou esclarecido que o direito internacional lida com as esperas políticas e jurídicas de forma interligada, pois o direito internacional é um fornecedor de estruturas jurídicas que constituem um espaço para a política (VENZKE, 2008). As organizações agem por lógicas políticas e jurídicas na sociedade internacional e, para este trabalho, divergem quanto ao grau e diversificação das funções políticas e jurídicas, como foi visualizado na atuação da OEA nas temáticas de estudo, mesmo a OEA possuindo, em geral, mandato político.

O segundo capítulo do TCC descreveu e analisou a OEA como burocracia internacional no continente americano, agindo no surgimento de normativas de direito internacional, ou ainda do direito interamericano. No entanto, foi observado que a OEA passou por um período de disfunção e cometeu recorrentes falhas quantos às suas normas, já que, durante a Guerra Fria, foi instrumento político da superpotência EUA e permitiu que ditaduras se proliferassem no continente, mesmo defendendo a democracia e os direitos humanos em sua Carta Constitutiva. No processo de transição e fim da Guerra Fria, a organização regional progrediu consideravelmente e se renovou, incrementando seus aparatados institucionais e estruturais. Assim sendo, esta pesquisa reconhece que, como preceitua a perspectiva construtivista das organizações internacionais, essas instituições podem cometer falhas e descumprir suas funções, podendo aprender e se modificar. Foi o caso da OEA no período da Guerra Fria e no seu fim (HERZ, 2011).

Optou-se, ainda no segundo capítulo, por restringir a análise às normativas da OEA em defesa da democracia e, no capítulo seguinte, em proteção dos direitos humanos. Desse modo, partindo do entendimento de que a OEA não só cria instrumentos políticos e jurídicos como também capacita os principais atores implicados no processo (ARRIGHI, 2004, P. 92), observou-se a formação das normativas nas áreas temáticas de estudos e suas concretizações institucionais, propagadoras e observadoras da realidade social inserida e constituída. É o caso da área temática da democracia e a criação de um regime internacional em defesa da democracia, o Regime Democrático Interamericano (REDI) (PERINA, 2001), sobretudo, com destaque para atuação da OEA e de seus servidores civis internacionais, programas, departamentos, secretariais, etc.

Nesse contexto, observa-se o papel dos Secretários Gerais da OEA nas decisões políticas e jurídicas quanto à defesa da democracia no continente americano, sendo a principal figura na avaliação e no acionamento do sistema interamericano para agir em crises políticas.

A organização regional foi gradualmente adotando instrumentos jurídicos e diplomáticos (políticos) para estabelecer a democracia como forma de governo obrigatória para os seus Estados membros. O ápice desse processo foi a institucionalização da Carta Democrática Interamericana (CDI), em 2001 (COOPER; LEGLER, 2006).

Para os fins deste trabalho, observou-se a criação da Secretaria de Assuntos Políticos (SAP) da OEA, burocracia especializada na temática da democracia. Contudo, a SAP é carente de força política e jurídica como mecanismo capaz de reação às transgressões da norma democrática. Apesar disso, a Secretaria mostrou uma relevante atuação burocrática na promoção e monitoramento da democracia no continente americano, principalmente agindo na prevenção contra crises político-democráticas. Assim, o aporte que órgãos dessa natureza fornecem ao direito internacional é de se destacar neste trabalho, sendo necessárias novas visões sobre suas competências e naturezas jurídicas nesse ramo do direito.

Os casos das crises políticas ocorridas em Honduras, em 2009, e no Paraguai, em 2012, representaram episódios recentes de violação da normativa em defesa da democracia da OEA. No caso de Honduras, a organização regional suspendeu a participação do país e aplicou sanções políticas e econômicas, contudo, o Secretário Geral e a organização compreenderam que essas medidas não tiveram efeito e decidiram se reaproximar do país, com o intuito de ajudá-lo a restabelecer a sua ordem democrática (INSULZA, 2009). Já no Paraguai, foi enviada uma missão especial do Secretário Geral para avaliar a situação do país, sendo sugerido por ele que a organização não suspendesse a participação do país e ajudasse na crise política, principalmente averiguar e fortalecendo a condução das eleições que estavam próximas. O Secretário evidencia o aprendizado da burocracia no processo em Honduras (INSULZA, 2012). Portanto, o papel do Secretário Geral e da burocracia foi essencial para que se tomassem decisões políticas quanto às crises, não aplicando taxativamente o instrumento político e jurídico da CDI, a cláusula democrática.

Com isso, na área temática da norma de democracia, a OEA ainda carece de conceitos mais definidos de rupturas democráticas no continente e de mecanismos que, além do papel discricionário do Secretário Geral, possam agir com maior capacidade jurídica para dirimir sobre casos de problemáticos. Assim sendo, fica comprovada a hipótese deste trabalho, que, na seara de defesa da democracia, a OEA não só impacta na codificação do direito internacional, mas também institucionaliza, dissemina e monitora normas internacionais. Pondera-se aqui, então, que há um maior grau de atuação política do que jurídica, apesar de elementos de ambos.

O terceiro capítulo deste estudo buscou aplicar as contribuições teóricas sobre burocracias internacionais na compreensão da ação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Destacou-se a existência da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) foi uma normativa criada pela OEA que modificou a natureza do SIDH, antes declaratória de violações para um sistema protetivo. Por meio da CADH, o estabelecimento de órgãos políticos e jurídicos – a Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos (CIDH e Corte IDH) – incrementou os ganhos institucionais de autoridade e de agência na temática da proteção dos direitos humanos. Apesar disso, há países no continente americano que não ratificaram a CADH, tendo uma menor capacidade do SIDH de agir nesses países, contudo, a CIDH, em 1967, já tinha recebido atribuições de dar seguimento às violações em Estados que não ratificaram a CADH, através da aplicação dos dispositivos de proteção dos direitos humanos contidos na Declaração Americana (1948) e na Carta da OEA (1948) (ARRIGHI, 2004).

A CIDH claramente teve ganhos institucionais com sua institucionalização como órgão da CADH, em conjunto com sua função declaratória como órgão da OEA. A Comissão é tanto órgão da OEA quanto da CADH, o que permite abranger suas ações para todos os Estados membros, apesar de agir em alguns com normativas menos específicas de proteção dos direitos humanos. A CIDH tem tanto competências de dimensão política, com a sua função de visitas *in loco* e a feitura de relatorias dos direitos humanos nos Estados membros, como competências de dimensão quase-judicial, com a competência de receber denúncias de violação.

A Corte é um órgão autônomo da estrutura da OEA, que tem competências contenciosas e consultivas, mas que, por meio de ganhos institucionais, adicionou a competência de supervisão de cumprimento de sentenças, por meio de suas próprias jurisprudência e de seu regulamento. A Corte, então, é claramente uma autoridade judicial na temática e, assim como a CIDH, ampliou sua autonomia e autoridade na OEA. Assim sendo, o processo de construção do SIDH justifica a hipótese deste trabalho de que a organização regional, além de codificar o direito internacional, atua na institucionalização, disseminação e monitoramento de normas internacionais (ARRIGHI, 2004; RAMANZINI, 2014).

O caso da inserção do Estado brasileiro no SIDH e o recente caso de descumprimento das medidas da CIDH na construção da hidroelétrica de Belo Monte mostram a este estudo duas ponderações: de um lado, a capacidade da normativa regional de modificar a realidade social e o direito interno dos Estados membros; e, de outro lado, configurou-se um precedente

de descumprimento de uma medida do SIDH e o que, de certa forma, abala a credibilidade desse sistema protetivo, além da existência de alguma interferência política do Secretário Geral ao pedir reconsideração a Comissão. Portanto, assim como na temática de direitos humanos, para este trabalho há tanto influência política quanto jurídica, mas com maior grau jurídico e com mecanismos institucionalizados mais fortes e autônomos.

No tocante ao efeito vinculante das normas internacionais sobre democracia e direitos humanos, há diferenças entre as essas duas áreas na OEA, pois: (1) a Carta Democrática Interamericana (CDI) é uma resolução da Assembleia Geral da OEA, possuindo grande força política para os Estados membros, mas com vinculação jurídica complexa, já que, diferente de um tratado, uma resolução não é fonte de direito internacional e nem obriga juridicamente os Estados (ARRIGHI, 2009; CAPPONI; TAPIA, 2012); (2) diferente da CDI, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) é um tratado, fonte de direito internacional e tem caráter obrigatório para os Estados que a ratificação (ARRIGHI, 2004). Com isso, apesar da CDI ter sido aprovada por consenso e pretender obrigar todos os Estados da OEA, esse instrumento político e jurídico da OEA acaba por configurar-se como uma norma de direito internacional costumeiro, não possuindo vinculação jurídica definida. Igualmente como visualizado nas hipóteses desse estudo, verificou-se divergências quanto ao grau de influência política e jurídica nas formas institucionalizadas das normativas nas áreas objeto de estudo. Para os objetivos deste trabalho, é relevante destacar que, apesar de tratar individualmente cada área temática de estudo, mostrou-se que essas áreas estão intrinsecamente ligadas e uma fortaleceu a construção da outra na OEA.

Com isso, entende-se que as organizações internacionais, compreendidas como burocracias internacionais, exercem suas influências na normatização do direito internacional e das relações internacionais, indo além de apenas agir na codificação desse direito, mas podendo institucionalizar, disseminar e monitorar as normas internacionais. Por isso, constata-se empiricamente essa hipótese na atuação política e jurídica da burocracia internacional OEA na legalização do direito internacional e das relações internacionais no continente americano, especialmente nas normas de proteção dos direitos humanos e na defesa da democracia.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2000.

AGGELEN, Johannes Van. **A Constituição Brasileira e as Obrigações Internacionais dos Direitos Humanos do Governo Brasileiro**. 2008. Disponível em: <<http://revistas.ucg.br/index.php/estudos/article/viewFile/684/523>> Acesso em: 25 nov. 2014.

AMERASINGHE, C. F. **Principles of the Institutional Law of International Organizations**. New York: Cambridge University Press, 2005.

ARRIGHI, Jean Miguel. OEA. **Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. El sistema interamericano y la defensa de la democracia. **Agenda Internacional**, Año XVI, n. 27, 2009, pp. 69-94. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/3661/3640>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

BECK, Robert J. International law and international relations scholarship. In: ARMSTRONG, David (Ed.). **Routledge Handbook of International Law**. London; New York; Routledge, Taylor & Francis Group, 2008.

BENNER, T., MERGENTHALER, S.; ROTMANN, P. **International bureaucracies: the contours of a (re)emerging research agenda**. Disponível em: <[http://www.politikwissenschaft.tudarmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung\\_IB/Benner\\_Mergenthaler\\_Rotmann\\_\\_2007\\_\\_International\\_Bureaucracies\\_-.pdf](http://www.politikwissenschaft.tudarmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung_IB/Benner_Mergenthaler_Rotmann__2007__International_Bureaucracies_-.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

\_\_\_\_\_. ; SIEBENHÜNER, Bernd et al. Studying the influence of International Bureaucracies: A conceptual Framework. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (Eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo N° 89 de 1998**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=150844>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-1**. Relator Ministro Cezar Peluso, Brasília, de 3 de dez. de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. OEA pede que Brasil suspenda Belo Monte, e governo se diz 'perplexo'. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 06 abr. 2011a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midia-internacional/reino-unido/agencia-bbc/2011/04/06/oea-pede-que-brasil-suspenda-belo-monte-e-governo/?searchterm=OEA%20belo%20monte>>. Acesso em 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Nota N° 142. Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, 05 abr. 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-inter-americana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

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

BYERS, Michael. Constructivism. In: REUS-SMIT, Christian; DUCAN, Snidal (Ed.). **The Oxford Handbook of International Relations**. New York, Oxford University Press Inc., 2008.

CAPEZ, Fernando. **Prisão Civil**. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7708/prisao-civil>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

CAPPONI, María Fernanda Donoso; TAPIA, Rosario Valenzuela. **Carta Democrática Interamericana: Origen y Análisis de su Aplicación**. Disponível em: <[http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113624/de-donoso\\_m.pdf?sequence=1](http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113624/de-donoso_m.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CARNEIRO, Júlia Dias. Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral. **BBC Brasil**, 04 mai. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502\\_insulza\\_jc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml)>. Acesso em: 07 jan. 2015.

CIDH. **Introdução**. 2007. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/a.Introd.Port.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

CIDH. **Medida Cautelar – MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. Direitos humanos na OEA e a busca pela eficácia das sentenças da Corte Interamericana. **2008**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22436-22438-1-PB.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORTEIDH. **I/A Court Composition**. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/composicion>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Regulamento da Corte Interamericana De Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov\\_2009\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2014.

COOPER, Andrew Fenton; LEGLER, Thomas. **Intervention without intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas**, 1. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

ENTENDA a crise que levou à destituição do presidente Lugo no Paraguai. **Uol Notícias**, São Paulo, 22 de jun. 2012. Disponível: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/06/22/entenda-a-crise-que-levou-a-destituicao-do-presidente-lugo-no-paraguai.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. **Meridiano 47**, n. 117, abr. 2010. p. 30-32. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/download/439/262>> Acesso em: 20 dez. 2014.

FEARON, James; ALEXANDER, Wendt. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds.). **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0310309\\_05\\_pretextual](http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0310309_05_pretextual)>. Acesso em 31 dez.2014.

GOMES, Luiz Flávio. **O fim da prisão do depositário infiel**. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1672904/o-fim-da-prisao-civil-do-depositario-infiel>> . Acesso em: 22 nov. 2014.

HERZ, Mônica. **The Organization of American States (OAS): Global governance away from the media**. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2011.

\_\_\_\_\_. Does the Organisation of American States Matter? **Crisis States Working Papers Series**, n. 2, Working Paper 34, April 2008.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional**. São Paulo: LTR, 2007.

INSULZA, José Miguel. **Discursos del Secretario General: Desafíos para la consolidación de la democracia en la región y el futuro de la integración hemisférica**. 2009. Disponível em:

<[http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=09-0079](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=09-0079)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. La construcción de un legado en materia de promoción y protección de la democracia. In: OEA. **Décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana : Un compromiso hemisférico con la democracia**. 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/docs/publications/Decimo%20Aniversario%20de%20la%20Carta%20democratica%20Interamericana.pdf>>. Acesso em: 30 de mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Discursos del Secretario General**: Informe de la misión del Secretario General de la OEA y delegación a la República del Paraguay. 2012. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=12-0057](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057)>. Acesso em: 12 jan. 2013.

JACKSON, R; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JUSTIÇA GLOBAL. **Belo Monte**: Após boicotar audiência, Brasil é cobrado na CIDH/OEA. Justiça global. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/belo-monte-apos-boicotar-audiencia-brasil-e-cobrado-na-cidhoea/> 28/10/2011>. Acesso em: 20 abr. 2012.

KEOHANE, Robert O. **Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War**. In: BALDWIN, Davis A. (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.

KLABBERS, Jan. **An Introduction to International Institutional Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. The Paradox of International Institutional Law. **International Organizations Law Review**, v. 5, 2008, pp. 1–23. Disponível em: <<http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Klabbers/JKParadox.pdf>> . Acesso em: 20 out. 2014.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, nº 2, 1982. p. 185-205.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas (2011). **A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana**. 56f. Digitado. Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Organização dos Estados Americanos e a disseminação de ideias de democracia na América Latina**. 190f. 2013. Dissertação de mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais. Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa.

LEVY, Marc A.; YOUNG, Oran R.; ZÜRN, Michael. **The Study of International Regimes**. 1994. Disponível em: <<http://webarchive.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/WP-94-113.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral**. Orientadora: Mônica Herz. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

MONTGOMERY, Neil. Organizações Internacionais como Sujeitos de Direito Internacional. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo, JUNIOR, Umberto Celli, ARAÚJO, Leandro Rocha de. (orgs) **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2003. pp. 39-102.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 1997.

NAGELSTEIN, Gustavo. Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 20 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.24469>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)>. 22 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana**. 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)>. Acesso em: 03 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos**. 2008. Disponível em: <<https://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Organograma: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**. Disponível em: <[http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS\\_ORDEN\\_EJECUTIVA\\_0801\\_REV5.pdf](http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/ORGANIGRAMAS_ORDEN_EJECUTIVA_0801_REV5.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)**. Resolução sobre Cuba. 2009a. Disponível em: <<http://www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438P.doc>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Assuntos Políticos**. 2012b. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/sap/default.asp?exp=yes>> Acesso em: 30 de dez. 2012.

OLIVEIRA, Eliane. **OEA volta atrás sobre Belo Monte**. 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.blogbelomonte.com.br/2011/09/15/o-globo-oea-volta-atras-sobre-belo-monte/>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

ONUF, N. Constructivism: A User's Manual. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. **International Relations in a Constructed World**. Armonk, New York, M. E. Sharpe, 1998.

OUTRAS MÍDIAS. **Belo Monte**: governo falta à audiência na Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo, 31 out. 2011. Disponível em: <<http://ponto.outraspalavras.net/2011/10/31/belo-monte-governo-falta-a-audiencia-na-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 27 jun. 2012.

PERINA, R. M. **El régimen democrático interamericano**: El papel de la OEA. 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art\\_002\\_01\\_spa.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art_002_01_spa.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

RAMANZINI, Isabela Gerbello Garbini. **“O prometido é devido”**: compliance no sistema interamericano de direitos humanos. Orientadora: Janaina Onuki. São Paulo: USP, Instituto de Relações Internacionais, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-26062014-141719/pt-br.php>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REVISTA ÉPOCA. **Brasil deve apresentar relatório sobre Belo Monte à OEA**. 11/03/2011. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI217543-15228,00-BRASIL+DEVE+APRESENTAR+RELATORIO+SOBRE+BELO+MONTE+A+OEA.html>> Acesso em: 15 jun. 2012.

ROCHA, Leonel. Comissão da OEA julga Brasil no Caso Belo Monte. **Revista Época**, São Paulo, 20 jul. 2011. Disponível em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/politico/tag/belo-monte/>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

SCHARF, Michael P. **The Law of International Organizations: Problems and Materials**. 2 ed., North Carolina: Carolina Academic Press, 2007.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. bras. polít. Int.**, v. 41, n. 2, 1998. p. 139-158. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200008>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

TIAR. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**. 1947. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/tratado\\_interamericano\\_assistencia\\_reciproca\\_riodejaneiro.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/tratado_interamericano_assistencia_reciproca_riodejaneiro.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels). 202 **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye**, t. 202, 1987. pp. 9-435.

\_\_\_\_\_. Direito internacional e direito interno: sua integração na proteção dos direitos humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalhos de Direitos Humanos. **Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.

\_\_\_\_\_. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito das Organizações Internacionais**. 3. ed. São Paulo: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VALENTIM, Daniela Rodrigues; JUNIOR, Roberto Mendes Mandelli. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado7.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

VASCONCELOS, Sarah Delma Almeida; LACERDA, Jan Marcel Almeida Freitas. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e o Caso Belo Monte: uma análise sobre a proteção internacional dos Direitos Humanos. In: Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Susana Camargo Vieira. (Org.). **Direito internacional e direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. pp. 392-417.

VENZKE, Ingo. International bureaucracies in a political science perspective: agency, authority and international institutional law. **German law journal**, 9(11), 2008. pp. 1401-1428. Disponível: <[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_11\\_1401-1428\\_Articles\\_Venzke.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No11/PDF_Vol_09_No_11_1401-1428_Articles_Venzke.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

VILLA, Rafael Duarte. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, jun. 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1999. v.2.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. GERTH, H. H., MILLS, C. W. (Orgs.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

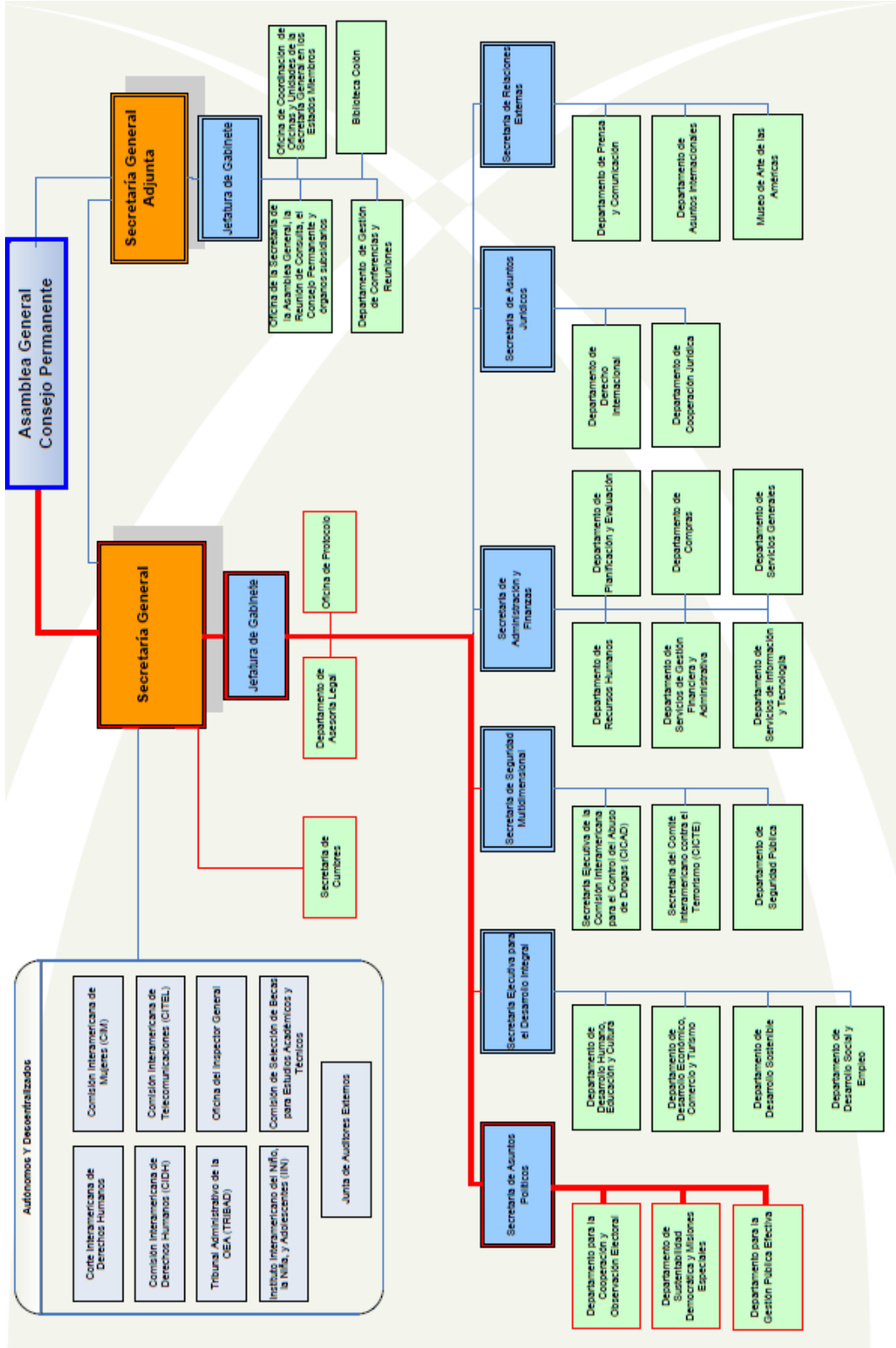
WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, 1992.

WHITE, Nigel D. **The Law of International Organisations**. 2. ed. New York: Manchester University Press, 2005.

XINGU VIVO. **Histórico**. 2010. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/historico/>>. Acesso em: 18 out. 2014.

ANEXOS

ANEXO A – Organograma da OEA



Fonte: Organograma modificado, com destaque para a Secretaria Geral e a subunidade Secretara de Assuntos Políticos (OEA, 2013, p. 1).