

PROPOSTA DE CRITÉRIOS PARA A LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

PROPOSAL OF CRITERIA FOR STRATEGIC LITIGATION OF STRUCTURAL DISPUTES IN THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM

EDUARDA PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA¹
FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA²

RESUMO: Litígios estruturais estão sendo, cada vez mais, enfrentados pelo Poder Judiciário brasileiro, seja no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) ou nas instâncias inferiores. Recentemente, o ajuizamento da ADPF 635 chamou atenção para o fato de que esses litígios podem chegar, também, ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, após a condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como ocorreu no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, serem levados ao STF com o intuito de que o Tribunal assegure a implementação de medidas estruturais proferidas pela Corte. Diante dessa realidade, a possibilidade de que ocorra uma litigância estratégica de litígios estruturais no SIDH não pode ser descartada, de modo que o presente artigo se propõe a identificar critérios para que essa litigância seja utilizada em casos paradigmáticos em favor de grupos vulneráveis. O trabalho adota o método dedutivo e utiliza pesquisa bibliográfica e documental, além de análise das decisões da Corte IDH.

¹ Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora de Política, Estado e Democracia e Hermenêutica e Argumentação Jurídica no Centro Universitário Maurício de Nassau, Campus Boa Viagem. Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (LAPEDI) e do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos” - aSIDH.

² Professora Permanente da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), vinculada à linha de pesquisa “Justiça e Direitos Humanos na América Latina”. Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da UFPE. Coordenadora do Projeto Litigantes do Futuro, vinculado ao Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH”. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE.

PALAVRAS-CHAVE: Corte Interamericana de Direitos Humanos; litígio estratégico; litígios estruturais; medidas de não repetição; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

ABSTRACT: The Brazilian Judiciary is increasingly tackling structural litigation, a phenomenon present at both the Brazilian Supreme Federal Court and the lower courts. The recent filing of a constitutional claim (ADPF n. 635) has highlighted that these complex cases can also reach the Inter-American Human Rights System. Cases as "Favela Nova Brasília v. Brazil", judged by the Inter-American Court of Human Rights, can be brought to the Brazilian Supreme Federal Court to enforce the structural remedies mandated by the international Court. This scenario presents the possibility of pursuing strategic litigation within the Inter-American Court of Human Rights, which cannot be overlooked. This article, therefore, seeks to identify criteria for applying this strategy in paradigmatic cases to advance the rights of vulnerable groups. Employing a deductive method, the study is based on bibliographic and documentary research, including an analysis of the Inter-American Court of Human Rights judgments.

KEYWORDS: Inter-American Court of Human Rights; strategic litigation; structural disputes; guarantees of non-repetition; Inter-American System of Human Rights.

INTRODUÇÃO

Litígios estruturais são situações dinâmicas que envolvem a violação massiva e reiterada a direitos fundamentais. No cenário brasileiro, alguns desses litígios vêm sendo levados ao Poder Judiciário, tanto no âmbito do Supremo Tribunal Federal quanto das instâncias inferiores, e têm sido enfrentados por meio de processos estruturais, que buscam transformar uma realidade violadora de direitos fundamentais em uma realidade na qual esses direitos são garantidos.

Esse tipo de litígio pode envolver, também, direitos humanos e chegar ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, de modo mais específico, à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Nessas hipóteses, a Corte, muitas vezes, profere medidas de cunho estrutural, que buscam não apenas reparar o ilícito ocorrido no passado, mas, também, evitar que o quadro de transgressão a direitos volte a acontecer.

Essas medidas, por demandarem, usualmente, a intervenção do Estado em políticas públicas, são de difícil implementação e, conseqüentemente, raramente cumpridas pelo Brasil. Os casos estruturais nos quais o Estado foi condenado demonstram essa resistência e refletem problemas históricos, interseccionais e muitas vezes invisibilizados pelas instâncias políticas e pelo próprio sistema de

justiça brasileiro. Além disso, atingem, majoritariamente, grupos vulneráveis ou minoritários da população.

A experiência do SIDH com esse tipo de litígio ainda está sendo estudada pelos acadêmicos e desenvolvida, na prática, de modo gradual. Demandas estruturais, quando levadas de modo estratégico ao SIDH, podem desbloquear os canais políticos e catalisar mudanças sociais profícuas.

Nesse sentido, o presente trabalho tem o intuito de apresentar a experiência do SIDH com casos estruturais brasileiros. O artigo identifica esses casos a partir da análise das dezoito condenações brasileiras pela Corte IDH. O tópico final propõe a delimitação de critérios para que demandas estruturais sejam levadas de forma estratégica ao SIDH, otimizando as hipóteses de sua intervenção em questões que demandam a reestruturação ou implementação de políticas públicas no Brasil.

O trabalho adota o método dedutivo e apoia-se em pesquisa bibliográfica e documental, além de análise de decisões da Corte IDH.

2. LITÍGIOS E CASOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Litígios estruturais, para França (2024, p.59), são problemas existentes em uma determinada sociedade que envolvem a violação massiva e reiterada a direitos fundamentais, não podendo ser resolvidos por medidas pontuais ou que apenas restituam o estado de coisas anterior. Demandam, dessa forma, a completa modificação de uma determinada realidade, exigindo, frequentemente, o ajuste ou a implementação de políticas públicas (França, 2024, p.59). São questões, portanto, que possuem diversas camadas, de modo que sua mitigação ou erradicação demanda, necessariamente, a adoção de um conjunto de medidas coordenadas e a proteção não de um, mas sim de diversos direitos fundamentais (França, 2024, p.59).

Esses litígios, segundo a autora, carregam algumas características peculiares.

A primeira é a complexidade, que conforme apontam Arenhart, Osna e Jobim (2021, p.63), não está atrelada à ideia de “problemas complicados”, no sentido de que são árduos de serem resolvidos, mas sim ao fato de que não é possível encontrar, de imediato, a resolução do problema que se busca erradicar ou mitigar. Vitorelli e Ourismar (2022, p.26), também nesse sentido, apontam que a complexidade diz respeito às diversas possibilidades de tutela de um certo direito, de modo que essas não são, necessariamente, equivalentes em termos fáticos, mas são todas cogitáveis juridicamente. Os autores destacam, ainda, que essa característica é proveniente da dúvida no que concerne ao modo como a decisão sobre o litígio deve ser tomada ou implementada, não sendo viável estabelecer, de antemão, qual a melhor solução, uma vez que existe uma miríade de possibilidades disponíveis por meio das quais o resultado pretendido pode ser alcançado (Vitorelli; Ourismar 2022, p.26).

Uma outra característica é a imbricação de direitos fundamentais, o que significa que em um litígio estrutural não existe apenas um, mas uma série de direitos sendo violados. Usualmente, ademais, essa transgressão envolve direitos sociais, ainda que existam direitos de outras gerações/dimensões a eles associados.

Litígios estruturais também são policêntricos, o que significa que nesses litígios há uma “(...) presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito” (Vitorelli, 2020, p.56). Essa ideia pode ser compreendida a partir da metáfora da teia de aranha, uma estrutura formada por múltiplos fios conectados profundamente, demonstrando como a pretensão de cada parte está diretamente imbricada com a outra (Puga, 2013, p.27). Violin (2019, p.54) explica da seguinte forma:

Um puxão num dos filamentos vai distribuir tensões segundo um complicado padrão por toda a teia. Duplicar o puxão provavelmente não vai meramente duplicar cada uma das tensões resultantes, mas criar um padrão diverso de tensões. Isso certamente ocorreria, por exemplo, se o segundo puxão arrebentasse um ou mais filamentos. Essa é uma situação “policêntrica”, porque possui muitos centros- cada intersecção de filamentos é um centro distinto de distribuição de tensões.

Problemas policêntricos também demandam que os subproblemas sejam solucionados continuamente, até que se chegue a um “ponto ótimo” (Violin, 2019, p.54). Vale ressaltar, nesse sentido, que o “ponto ótimo” não significa, necessariamente, a erradicação do litígio estrutural. Litígios desse cariz, por envolverem, usualmente, direitos sociais, só podem ser satisfeitos de modo progressivo, sendo difícil que se chegue a um momento no qual não mais existirão.

A quinta característica é a prospectividade, que não está atrelada diretamente ao litígio estrutural, mas sim às medidas que precisam ser adotadas para que ele seja mitigado (França, 2024, p.67). Dito de outro modo, não é o litígio, em si, que é voltado para o futuro, mas sim as medidas que visam à sua superação (ainda que parcial), pois o *status quo ante* não é interessante para a tutela dos direitos em questão (França, 2024, p.67).

Por fim, litígios estruturais são litígios de difícil resolução, ou seja, são problemas difíceis de serem superados, uma vez que envolvem disponibilidade do Poder Público, viabilidade orçamentária e operacional, interesse político e uma série de outras questões contingentes, o que dificulta o seu enfrentamento. Isso não significa que não valha a pena enfrentar esses litígios, pois mitigar problemas que atingem a coletividade e afetam milhares (ou mesmo milhões) de vidas é de grande valia em termos de justiça social (França, 2024, p.67). Logo, ainda que seja difícil modificar realidades por completo, ainda é possível – e válido – que a vida

de diversas pessoas seja transformada. Todos os avanços no campo da proteção a direitos humanos e fundamentais valem a pena, independentemente dos esforços que precisem ser executados (França, 2024, p.67).

De modo resumido, portanto, as características centrais dos litígios estruturais são: complexidade, imbricação de direitos fundamentais (envolvendo, quase sempre, direitos sociais), policentria, prospectividade e difícil resolução.

Litígios estruturais, portanto, são situações reais com características próprias que revelam a existência de graves problemas sociais. O presente artigo, a partir dessas características, desenvolve o conceito de casos estruturais no SIDH no seguinte sentido: casos que denunciam a existência de litígios estruturais e nos quais a Corte IDH determina que o Estado adote medidas que provocarão mudanças em políticas públicas e evitarão o surgimento de novos litígios estruturais semelhantes ao que foi levado à Corte na oportunidade.

Para que um caso seja considerado estrutural no presente trabalho, portanto, é preciso que este atenda a dois pontos: 1) denuncie a existência de um litígio estrutural; 2) que a Corte IDH profira medidas voltadas à intervenção em políticas públicas para que novas violações semelhantes a direitos não voltem a acontecer. No que tange ao segundo ponto, importante destacar que essas medidas devem provocar impactos não somente para o grupo vitimado pelo litígio estrutural em questão, mas também para outros que estejam em situação análoga, de modo que o impacto da decisão da Corte não fica restrito às vítimas do caso *sub judice*.

Litígios estruturais, portanto, podem chegar à Corte e, ainda assim, o caso não ser tratado como estrutural por a Corte não proferir medidas de cunho estrutural.

Passa-se, agora, à análise das condenações brasileiras na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a fim de identificar que casos podem ser considerados estruturais de acordo com os parâmetros estabelecidos neste artigo.

A primeira condenação ocorreu no caso *Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), que tratava da história de *Damião Ximenes Lopes*, vítima de tortura na Casa de Repouso Guararapes, instituição privada que mantinha vínculo com o Sistema Único de Saúde, no estado do Ceará. Alguns dias depois de ter sido internado, *Damião* faleceu. Sua morte nunca foi devidamente processada e punida no sistema de justiça brasileiro (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006, p.45).

A Corte IDH constatou que as condições de confinamento na Casa de Repouso eram desumanas e degradantes e determinou que o Estado deveria continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, sobretudo no que dizia respeito aos princípios que regem o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos no termos do parágrafo 250 da Sentença (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006, p.84). Houve uma preocupação da Corte, portanto, em

determinar que o Brasil continuasse a implementar uma medida capaz de reverter o cenário de violações a direitos fundamentais que ocorria nas unidades de atendimento de saúde mental para que novas violações não voltassem a acontecer. O caso é, desse modo, estrutural.

A segunda condenação brasileira ocorreu no caso *Escher e outros vs Brasil* (2009), que envolvia interceptações telefônicas ilegais de integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra por parte da Polícia Militar do Paraná. A Corte condenou o Brasil pela violação dos direitos à vida privada, à honra e à reputação, à liberdade de associação, às garantias judiciais e à proteção judicial, em relação à obrigação de respeitar e garantir os direitos, previstos na Convenção Americana (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009, p.75-76). Entre as determinações da Corte estavam a investigação da responsabilidade pela divulgação das fitas com as conversas gravadas, a publicação da sentença e o pagamento de indenização, custas e gastos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009, p.75-76). As medidas foram pontuais e isoladas, buscando apenas reparar o ilícito específico ocorrido no passado. O caso, desse modo, não é considerado estrutural no presente trabalho.

A terceira condenação ocorreu no caso *Garibaldi vs. Brasil* (2009), no qual um integrante do MST, Sétimo Garibaldi, foi morto por homens encapuzados em uma operação de despejo de famílias que ocupavam terras nas cidades de Querência do Norte, Paraná. A Corte condenou o Estado brasileiro pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, em relação à obrigação de respeitar e garantir os direitos, previstos na Convenção Americana, em prejuízo da viúva de Sétimo e de seus seis filhos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009, p.52). Destaca-se, entre as determinações da Corte, a condução de investigação para determinar a responsabilidade pela morte, bem como de eventuais faltas funcionais dos funcionários a cargo do inquérito (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009, p.52). Ademais, a Corte determinou a publicação da sentença e o pagamento de indenização, custas e gastos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009, p.52). Mais uma vez, o problema não foi considerado estrutural e a Corte não proferiu medidas deste cariz.

A quarta condenação brasileira diz respeito à nefasta herança proveniente da Ditadura Militar. O caso *Gomes Lund* (2010) versava sobre a prática de tortura e desaparecimento forçado de pessoas pelo exército brasileiro entre os anos de 1972 e 1973. Nesse caso, a Corte IDH declarou que a lei de anistia brasileira era incompatível com a Convenção e condenou o Estado brasileiro pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, integridade pessoal, garantias judiciais, liberdade de pensamento e expressão e à proteção judicial, em relação à obrigação de respeitar e garantir os direitos e o dever de adotar disposições de direito interno, previstos na Convenção (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010, p.114). O caso ensejou, ainda, uma medida que determinava que o Estado continuasse com as ações desenvolvidas em matéria de

capacitação e implementasse, em um prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas, que incluísse a Sentença do Caso Gomes Lund, a jurisprudência da Corte Interamericana acerca do desaparecimento forçado de pessoas, de outras graves violações aos direitos humanos e à jurisdição penal militar, bem como às obrigações internacionais de direitos humanos do Brasil, derivadas dos tratados nos quais o Estado é parte (conforme o parágrafo 283 da Sentença). O caso, portanto, pode ser considerado estrutural, tendo em vista que a medida tem o intuito de modificar o modo de agir e a forma de pensar dos membros das Forças Armadas para que violações semelhantes não voltem a acontecer.

A quinta condenação brasileira diz respeito ao Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (2016). O caso versava sobre a prática de trabalho forçado e servidão por dívida. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos havia solicitado que o Estado adotasse uma série de ações para prevenir e castigar o trabalho análogo à escravidão³. Apesar disso, após fazer uma análise das ações adotadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de erradicar o trabalho análogo à escravidão, a Corte afirmou que as ações e políticas adotadas pelo Estado eram suficientes e não considerou necessário ordenar medidas adicionais. Encorajou o Brasil a “(...)a continuar incrementando a eficácia de suas políticas e a interação entre os vários órgãos vinculados ao combate da escravidão no Brasil, sem permitir nenhum retrocesso na matéria” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.115).

A Corte, assim, perdeu a oportunidade de, a partir de um caso paradigmático, enfrentar um problema que se perpetua ao longo da história brasileira e representa uma nefasta herança colonial, uma vez que focou em combater apenas as consequências do problema e não a sua fonte. O litígio, apesar de estrutural, não ensejou um caso estrutural de acordo com os critérios aqui adotados.

A sexta condenação brasileira veio no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Em 18 de outubro de 1994, uma incursão policial foi realizada na Favela Nova Brasília por um grupo de 40 a 80 policiais civis e militares de várias delegacias da cidade do Rio de Janeiro. Apenas 28 desses policiais foram identificados. Durante a operação, invadiram pelo menos cinco casas e dispararam contra os ocupantes e

³ A exemplo da implementação contínua de políticas públicas e de medidas legislativas e de outra natureza para a erradicação desse tipo de trabalho; do fortalecimento do sistema jurídico e da criação de mecanismos de coordenação entre a jurisdição penal e a jurisdição trabalhista para superar os vazios gerados na investigação, processamento e punição das pessoas responsáveis pelos delitos de servidão e trabalho forçado; da adoção das medidas necessárias para erradicar todo tipo de discriminação racial, em particular conduzir campanhas de conscientização da população nacional e dos funcionários do Estado, incluindo operadores de justiça, sobre discriminação e submissão à servidão e trabalho forçado (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.114).

logo depois levaram os corpos, cobertos por cobertores, à praça principal da comunidade. Em duas das casas invadidas, os policiais interrogaram a cometeram atos de violência sexual contra três jovens, das quais duas eram meninas de 15 e 16 anos de idade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p.31). Como resultado dessa incursão, a polícia matou 13 moradores do sexo masculino da favela Nova Brasília.

A outra operação que provocou a condenação brasileira ocorreu em 8 de maio de 1995, momento no qual 14 policiais civis entraram na Favela Nova Brasília com o apoio de dois helicópteros. A operação tinha como objetivo deter um carregamento de armas que seria entregue a traficantes de drogas na localidade e provou um tiroteio entre a polícia e os supostos criminosos, causando pânico na comunidade e provocando a morte de 13 homens da comunidade, além de deixar 3 policiais feridos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p.32).

Em fevereiro de 2017 a Corte proferiu Sentença declarando a responsabilidade internacional do Brasil pelas duas incursões policiais que resultaram no homicídio de 26 homens e em atos de violência sexual contra três mulheres (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p.87). A condenação brasileira pela Corte Interamericana envolveu a seguinte medida estrutural: “O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017, p.87). A medida busca garantir, portanto, a não repetição de episódios como aqueles que ocorreram nas incursões de 1994 e 1995. O caso, desse modo, é estrutural.

Interessante notar, nesse sentido, que a ADPF 635, que denunciava a violência policial institucionalizada no Rio de Janeiro, utiliza como fundamentação a condenação brasileira no Caso Favela Nova Brasília para justificar um dos seus principais pedidos: a implementação de um plano visando à redução da letalidade policial (pedido semelhante à determinação da Corte de que o Estado brasileiro adotasse as medidas necessárias à redução da letalidade policial no Rio de Janeiro) (Osório; Fantin, 2021). Ainda nesse sentido, em diversas oportunidades, o Ministro Relator, Edson Fachin, evidencia que um dos propósitos da ADPF é dar cumprimento à condenação da Corte IDH no caso Favela Nova Brasília (França; Nóbrega, 2025, p.701). Vislumbra-se, desse modo, que um diálogo entre Cortes (STF e Corte IDH) pode ser interessante, também, para a implementação de medidas estruturais proferidas pela Corte IDH no Brasil (França; Nóbrega, 2025, p.708).

A sétima condenação brasileira se deu no caso do povo Xucuru (2018) e seus membros vs. Brasil, que versava sobre a demora de reconhecimento da demarcação de terras indígenas do Povo Xucuru. O Brasil foi condenado pela violação dos direitos à garantia judicial de prazo razoável, à proteção judicial e à propriedade coletiva, em relação à obrigação de respeitar e garantir os direitos

previstos na Convenção Americana (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018, p.53-54). As medidas da Corte, desse modo, foram no sentido de fazer com que o Estado garantisse a propriedade coletiva do Povo Xucuru sobre o seu território e que promovesse a desintração desse mesmo território (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018, p.53-54). A sentença da Corte estabelece medidas de reparação para o povo Xucuru. É uma decisão paradigmática com potencial multiplicador, pelo controle de convencionalidade, para outras situações no Brasil envolvendo a proteção dos direitos territoriais indígenas (Nóbrega, 2024). A Corte, todavia, não avançou em medidas estruturais na sua sentença. Por faltar este elemento, não se classifica nos requisitos da atual pesquisa como caso estrutural.

A oitava condenação veio com o caso Herzog e outros vs. Brasil (2018), que versava sobre a tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog no período da Ditadura Militar. O Brasil foi condenado pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, bem como do direito a conhecer a verdade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018, p.102-103). O caso, assim como o Gomes Lund, diz respeito a uma questão de justiça de transição, mas a Corte não proferiu medidas voltadas à intervenção em políticas públicas para a superação do legado da ditadura militar no Brasil, de modo que o caso não pode ser considerado estrutural.

A nona condenação brasileira ocorreu no caso Empregados da Fábrica de Fogos Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil. À época da sentença, o Brasil ocupava o segundo lugar na produção mundial de fogos de artifício, ficando atrás apenas da China. O município de Santo Antônio de Jesus era a segunda cidade com maior produção no Brasil e o polo de produção mais importante do nordeste (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.20).

A produção desse material envolvia a participação de trabalhadores e trabalhadoras em alto grau de informalidade (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.20). A fabricação de fogos ocorria, usualmente, em tendas clandestinas e insalubres, localizadas em regiões periféricas da cidade e sem condições mínimas de segurança necessárias para uma atividade dessa natureza, tendo em vista os riscos de queimaduras, lesões por esforço repetitivo, irritação ocular e das vias respiratórias superiores e doenças pulmonares.

A fábrica em questão era conhecida como Fábrica do “Vardo dos Fogos”, que era formada por um conjunto de tendas em uma área de pasto, com algumas mesas compartilhadas de trabalho. Grande parte dos materiais explosivos estavam nos mesmos espaços que as trabalhadoras. Não havia espaços destinados ao descanso ou alimentação e nem banheiros (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.23).

Em dezembro de 1998 ocorreu a explosão, deixando 60 pessoas mortas e 6 sobreviventes. Entre as pessoas que perderam suas vidas estavam 40 mulheres (algumas delas grávidas), 19 meninas e um menino (Corte Interamericana de

Direitos Humanos, 2020, p.23). As pessoas que sobreviveram, em sua maioria, sofreram lesões corporais graves, que envolviam desde a perda auditiva até queimaduras que chegavam a quase 70% do corpo e foram atendidas pelo hospital local da cidade de Salvador, uma vez que Santo Antônio não dispunha de hospital com unidade para tratar pessoas queimadas (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.24). Nenhum dos sobreviventes, todavia, recebeu tratamento médico adequado para que pudessem se recuperar (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.24).

A Corte concluiu que o fato de uma atividade econômica tão perigosa ter se instalado no município em questão estava relacionado à pobreza e à marginalização da população que ali habitava. Isso porque, para os trabalhadores, a produção de fogos de artifício era a principal ou mesmo a única opção de trabalho, uma vez que tinham um baixo ou mesmo nenhum nível de escolaridade e que eram rotulados como pouco confiáveis em razão de residirem em bairros pobres e violentos, de modo que dificilmente conseguiam acesso a outros empregos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.54-55).

Na Sentença condenatória, a Corte estabeleceu que o Estado deveria elaborar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico, em consulta com as vítimas e seus familiares, com o objetivo de promover a inserção de trabalhadoras e trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e possibilitar a criação de alternativas econômicas, nos termos dos parágrafos 289 a 290 da Sentença (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020, p.88-89).

A Corte, portanto, observou a necessidade de modificar a realidade dos trabalhadores do município de Santo Antônio, adotando uma postura mais ativa e adequada ao enfrentamento do litígio em questão. O caso, dessa forma, é estrutural.

A décima condenação brasileira diz respeito ao caso Barbosa de Souza e outros vs Brasil (2021), que versava sobre a responsabilização do Estado pelo homicídio de Márcia Barbosa de Souza, jovem que preenchia o perfil da maior parte das vítimas de violência no Estado, qual seja: negra, periférica e pobre. Chama atenção, nesse caso, as medidas proferidas pela Corte no sentido de determinar que o Estado deveria: criar e implementar um plano de formação, capacitação e sensibilização continuada para as forças policiais responsáveis pela investigação e para operadores de justiça do Estado da Paraíba, com perspectiva de gênero e raça, nos termos do parágrafo 196 da Sentença; realizar uma jornada de reflexão e sensibilização sobre o impacto do feminicídio, da violência contra a mulher e da utilização da figura da imunidade parlamentar, nos termos do parágrafo 197 da Sentença; adotar e implementar um protocolo nacional para a investigação de feminicídios, nos termos dos parágrafos 201 e 202 da Sentença.

Houve preocupação da Corte em proferir, de fato, medidas prospectivas, que buscaram não somente a reparação do ocorrido como, também, a transformação

gradual da realidade social (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2021, p.62-63). O Caso de Márcia Barbosa pode, portanto, ser considerado um caso estrutural, pois pelas medidas proferidas pela Corte, percebe-se que esta vislumbrou que a morte da vítima não representa um fato pontual e isolado, mas sim uma nefasta realidade no Estado brasileiro.

A décima primeira condenação brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é o caso Sales Pimenta versus Brasil (2021), que envolve a impunidade dos responsáveis pela morte do advogado e defensor de direitos humanos Gabriel Sales Pimenta, que auxiliava legalmente trabalhadores rurais no estado do Pará (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2022, p.1). O homicídio ocorreu há 40 anos, mas nenhuma resposta havia sido dada por parte do Estado.

Algumas medidas conferem caráter estrutural ao caso: “O Estado criará um grupo de trabalho nos termos dos parágrafos 145 a 147 desta Sentença”; “O Estado criará e implementará um protocolo para a investigação dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos e um sistema de indicadores que permita medir a efetividade do protocolo, nos termos dos parágrafos 170 a 172 da presente Sentença”; “O Estado realizará um plano de capacitação sobre o referido protocolo de investigação destinado aos funcionários que possam vir a participar na investigação e tramitação de casos de crimes contra pessoas defensoras de direitos humanos, nos termos do parágrafo 172 da presente Sentença” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2022, p.54-55).

No que tange à primeira medida, a Corte reconheceu haver uma situação de impunidade estrutural relacionada com a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos dos trabalhadores rurais, de modo que o grupo de trabalho deveria ser criado com a intenção de identificar as causas e circunstâncias geradoras dessa impunidade e elaborar linhas de ação que permitissem superá-las (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2022, p.40). Mais uma vez, a Corte reconhece o caráter estrutural da demanda, observando que a situação ocorrida com a vítima não é pontual e isolada, mas uma realidade que atinge, também, outros indivíduos.

A décima segunda condenação brasileira pela Corte foi o caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil (2023), que versava sobre o homicídio de Antônio Tavares Pereira, que estava com outros integrantes do MST lutando por reforma agrária. A Corte, neste caso, proferiu uma medida determinando que o Estado incluiria um conteúdo específico no currículo de formação continuada das forças de segurança pública que atuam no contexto de manifestações públicas no estado do Paraná, nos termos do parágrafo 206 da Sentença (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2023, p.70-71).

O parágrafo 206 dispunha que a Corte considerava pertinente determinar ao Estado que incluísse, nos referidos currículos, conteúdos que visassem: (i) conscientizar os integrantes das forças policiais referidas na Sentença sobre o

dever absoluto de respeito e proteção à população civil com a qual entram em contato no contexto de suas funções de ordem pública, especialmente quando presentes crianças e adolescentes, e (ii) capacitar os policiais sobre os padrões relativos ao uso da força em contextos de protesto social estabelecidos na Sentença e na jurisprudência da Corte (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2023, p.60-61). A medida, desse modo, confere caráter estrutural ao caso, uma vez que provoca a intervenção direta da decisão em uma política pública interna.

A décima terceira condenação brasileira ocorreu no caso *Honorato e outros vs. Brasil* (2023), que versava sobre a morte de 12 pessoas na Operação Castelinho, da Polícia Militar (PM), que ocorreu em 2002 no interior de São Paulo. Algumas medidas estruturais proferidas pela Corte foram: a criação de um grupo de trabalho com o intuito de esclarecer as ações do Grupo de Repressão e Acompanhamento de Delitos por Intolerância (GRADI) e fazer recomendações que evitassem a repetição de eventos como os do caso em questão; a adoção de medidas, pelo Estado, para garantir a implementação de dispositivos de geolocalização e registro de movimentação de viaturas e policiais em São Paulo; a adoção de medidas visando garantir o envio de registros de operações policiais que resultassem em morte ou ferimentos graves a civis, incluindo gravações de câmeras corporais e geolocalização para órgãos do controle interno e externo da polícia do estado de São Paulo (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2023, p.76-77). O caso, portanto, pode ser considerado estrutural.

A décima quarta condenação brasileira ocorreu no Caso *Leite de Souza e outros vs. Brasil* (2024), que envolve denúncias de desaparecimento de onze jovens negros da favela de Acari, no Rio de Janeiro, em julho de 1990, evento conhecido como “Chacina de Acari”. A Corte identificou a falta de diligência nas investigações conduzidas pelos órgãos competentes e falhas que diziam respeito às punições dos assassinos. Também reconheceu que os preconceitos pessoais e estereótipos de gênero acabavam interferindo na atuação de funcionários do Estado no que tange à investigação das denúncias. Algumas medidas estruturais proferidas foram: a elaboração de um estudo que fornecesse um diagnóstico atual sobre a atuação de milícias e grupos de extermínio no Rio de Janeiro, que propusesse recomendações e propostas, ferramentas, estratégias e soluções administrativas, judiciais, legislativas, policiais e outras para combater essas organizações criminais nos termos dos parágrafos 241 e 242 da Sentença; e a adoção, pelo Estado, de protocolos de investigações que incorporassem padrões internacionais de investigação de casos de violência policial, com foco em gênero, infância e interseccionalidade, nos termos dos parágrafos 243 e 244 da Sentença (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.80-81).

A décima quinta condenação brasileira se deu no caso *Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil* (2024), no qual o Brasil foi condenado por falhas na investigação de discriminação racial e de gênero ocorrido em 1998, quando duas

pesquisadoras negras, Neusa dos Santos Nascimento e Gisele Ana Ferreira Gomes, se candidatarem a uma vaga de pesquisadora em São Paulo e foram informadas de que todas as vagas haviam sido preenchidas. Apesar disso, no mesmo dia, uma mulher branca se interessou pelo cargo e foi contratada imediatamente, muito embora tivesse o mesmo nível de escolaridade e experiência profissional que Neusa e Ana.

A Corte destacou que houve reprodução de racismo institucional e falta de devida diligência por parte das autoridades envolvidas no processo judicial. Algumas medidas estruturais foram proferidas pela Corte: a) a adoção de um protocolo de investigação no estado de São Paulo para casos em que supostamente tenham ocorrido crimes de racismo, de forma que os fatos sejam investigados e julgados com uma perspectiva interseccional de raça e gênero; b) a inclusão, por parte do Estado, nos currículos permanentes de formação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado de São Paulo conteúdos específicos em matéria de discriminação racial direta e indireta e de igualdade e não discriminação; c) a adoção de medidas necessárias para que, quando funcionários pertencentes ao Poder Judiciário tomassem conhecimento de supostos atos de discriminação racial no local de trabalho, notificassem o Ministério Público do Trabalho, a fim de que essa instituição realizasse as investigações no âmbito de suas funções; d) a implementação, pelo Estado, de um sistema de compilação de dados e cifras sobre investigações, denúncias, absolvições, condenações e arquivamento de processos judiciais (criminais, civis e trabalhistas) no estado de São Paulo, especificando, pelo menos, a raça, a cor e o gênero das pessoas denunciadas, das supostas vítimas e das pessoas denunciadas; e) a adoção, pelo Estado, de medidas legislativas, administrativas, de política pública ou de qualquer outra natureza que fossem necessárias para assegurar que se incentive e oriente as empresas a implementar medidas para prevenir a discriminação em seus processos de contratação de pessoal, sobretudo no que tange ao acesso ao emprego sem discriminação de mulheres afrodescendentes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.58-60).

A décima sexta condenação do Brasil ocorreu no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (2024), no qual a Corte IDH concluiu que o Brasil violou os direitos humanos de 171 comunidades quilombolas do município de Alcântara ao fazer a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) (uma base de lançamento de foguetes, que ocasionou a remoção das famílias). As medidas proferidas tiveram caráter reparatório, envolvendo o pagamento de indenização de 4 milhões de reais; a garantia do direito de propriedade coletiva às comunidades, com título que reconhecia os 78.105 hectares de seu território; a realização de consultas prévias, livres e informadas sobre medidas que as afetem; a promoção de um ato público de reconhecimento da responsabilidade do Estado; e a instauração de uma mesa de diálogo permanente em comum acordo com as comunidades (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.67). As

medidas atingiram apenas a Comunidade em questão e buscaram reparar o ilícito ocorrido. A sentença é muito importante como parâmetro de controle de convencionalidade para outras situações similares enfrentadas por comunidades tradicionais no Brasil. Apesar disso, não se enquadra como caso estrutural.

A décima sétima condenação brasileira se deu no Caso Muniz da Silva e Outros vs. Brasil (2024), no qual a Corte IDH condenou o Estado brasileiro pelo desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, trabalhador rural e defensor dos direitos dos trabalhadores no estado da Paraíba (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.71). A Corte reconheceu que o Estado brasileiro não garante um ambiente seguro para a atuação de defensores de direitos humanos, proferindo, além de medidas de cunho reparatório para a família da vítima e outras, medidas de cunho estrutural, como a implementação de um protocolo de busca de pessoas desaparecidas e de investigação do desaparecimento forçado de pessoas e a revisão e adequação dos mecanismos existentes, incluindo o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, em âmbito federal e estadual (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.61-62).

No que tange à segunda medida, o Brasil deveria implementar uma série de ações, como reforçar, em áreas de alto risco, unidades especializadas nas regiões rurais, na Amazônia e em áreas onde o risco para defensores de direitos humanos fosse mais elevado; garantir proteção coletiva a comunidades rurais, indígenas e quilombolas, considerando os riscos específicos que essas pessoas enfrentam; estabelecer protocolos de resposta imediata para defensores sob ameaça e outras (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.54-55).

A décima oitava (e última) condenação brasileira ocorreu no Caso Da Silva e Outros vs. Brasil (2024), na qual o Estado foi condenado pela falta de devida diligência e violação da garantia de prazo razoável no processo penal iniciado em razão do homicídio do trabalhador rural Manoel Luis da Silva. Além das medidas de reparação, a Corte determinou que o Estado elaborasse e implementasse um sistema regional, específico para o estado da Paraíba, para a coleta de dados e estatísticas relativas a casos de violência contra pessoas trabalhadoras rurais (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.37). Isso porque a Corte afirmou que as circunstâncias envolvendo o homicídio da vítima se fundamentaram em uma situação de violência estrutural em áreas rurais do Brasil, especificamente no estado da Paraíba, havendo a necessidade de prevenir assassinatos e outros atos de violência contra trabalhadores do campo (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2024, p.31).

A situação do Brasil até o fim da escrita do presente trabalho, portanto, pode ser resumida na seguinte tabela:

Casos estruturais	Casos não estruturais
Damião Ximenes Lopes vs. Brasil (2006)	Fazenda Brasil Verde vs. Brasil (2016)
Gomes Lund e outros vs. Brasil (2010)	Escher e outros vs Brasil (2009)
Favela Nova Brasília vs. Brasil (2017)	Garibaldi vs. Brasil (2009)
Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil (2020)	Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil (2018)
Barbosa de Souza e outros versus Brasil (2021)	Herzog e outros vs. Brasil (2018)
Sales Pimenta versus Brasil (2022)	Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (2024)
Honorato e outros vs. Brasil (2023)	
Tavares Pereira e outros vs. Brasil (2023)	
Caso Leite de Souza e outros vs. Brasil (2024)	
Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil (2024)	
Muniz da Silva e Outros vs. Brasil (2024)	
Da Silva e Outros vs. Brasil (2024)	

Fonte: elaboração própria.

3. CRITÉRIOS PARA O AJUIZAMENTO E RECONHECIMENTO DE AÇÕES ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Litigar estrategicamente significa judicializar uma demanda com o intuito de provocar um grande impacto social e, muitas vezes, reverter um precedente judicial ou desestabilizar um estado de coisas violador de direitos. A importância desse tipo de litigância pode ser percebida quando se observa que determinados indivíduos não têm vez no processo político e não conseguem se organizar de modo estruturado para chegar ao Poder Judiciário e ter seu direito tutelado (Nóbrega; França, 2022, p.9).

O objetivo do litígio estratégico, desse modo, é combater a invisibilidade de determinados grupos e de suas questões sociais, que não estão recebendo o devido tratamento pelo Poder Público (Nóbrega; França, 2022, p.9). Confia-se, portanto, no potencial transformador do direito para modificar a realidade, despertar uma nova consciência social para questões antes relegadas, empoderar grupos e movimentos sociais, incluir na agenda pública temas que não eram priorizados e fortalecer a luta por direitos humanos e fundamentais (Nóbrega; França, 2022, p.8).

Um litígio estrutural, portanto, pode ser judicializado por meio de uma litigância estratégica, muito embora não exista uma relação necessária entre os dois. Utilizar a litigância estratégica é uma forma de fomentar a luta pela garantia de direitos daqueles que não têm vez no processo político. Litigar estrategicamente é um processo que começa desde a escolha do caso que será

levado ao Judiciário (caso emblemático) e vai até o momento de implementação da decisão judicial.

Acredita-se, nesse sentido, que alguns requisitos podem ser utilizados para identificar casos emblemáticos para a litigância estratégica de litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, quais sejam: 1) graves e sistemáticas violações a direitos humanos e fundamentais; 2) vítimas que fazem parte de grupos vulneráveis e impopulares; 3) permanente inércia do Poder Público e do sistema de justiça interno; 4) esgotamento dos recursos judiciais internos (requisito também já necessário para apresentar um caso perante a Comissão - independentemente do caso ser ou não estrutural -); 5) demandas que se repetem ao longo da história do Brasil e que muitas vezes são tratadas como se já tivessem sido superadas; 6) casos que, além de estruturais são interseccionais e atingem não somente o grupo vitimado mas, também, outros que se encontram em situação semelhante; 7) direitos que são judicializados majoritariamente como “escudo” (critério não obrigatório).

A identificação de graves e sistemáticas violações a direitos humanos e fundamentais é uma das características essenciais dos litígios estruturais, de modo que funciona como um primeiro critério para o reconhecimento de um caso que tem o potencial de ser estrutural em uma futura condenação pela Corte IDH.

O segundo critério é que as vítimas do caso façam parte de grupos vulneráveis e impopulares da população brasileira. Grupos vulneráveis são aqueles que se encontram em situação de fragilidade econômica e/ou social e, conseqüentemente, dependem da qualidade das políticas públicas prestadas pelo Estado para que vejam seus direitos humanos e fundamentais serem garantidos. Sem prestações estatais, esses grupos sofrem por falta de acesso à saúde, educação, moradia, segurança, saneamento básico, entre outros. Grupos impopulares, por sua vez, são grupos que não gozam de amparo político em razão de suas pautas serem pouco populares ou de fazerem parte de uma minoria (de uma perspectiva quantitativa) da população. São grupos, portanto, que não são atendidos espontaneamente pelos canais políticos e cujas pautas, muitas vezes, não são objeto de interesse da população, o que faz com que suas demandas não sejam prioritárias, sobretudo em cenários nos quais é necessário realizar escolhas difíceis com o orçamento público.

O terceiro critério diz respeito à inércia do Poder Público e do sistema de justiça interno em relação ao litígio estrutural que está sendo denunciado. Isso significa que não existe mobilização política para transformar o estado de coisas violador de direitos em um estado de coisas no qual esses direitos são garantidos ou que as ações políticas adotadas são insuficientes para dar fim ao problema em questão. Por outro lado, no que tange ao sistema de justiça, significa que existe um bloqueio nas instituições estatais responsáveis pela demanda (juízes, tribunais, Ministério Público, entre outros) que não permite que o caso avance no sistema interno e que as vítimas sejam protegidas. Esse critério, muitas vezes, está

intimamente associado ao critério do esgotamento dos recursos internos (que será visto a seguir) e essa realidade é frequente nos casos submetidos à Corte, como ocorreu nas condenações brasileiras aqui analisadas.

O requisito quatro significa que, antes de apresentar uma denúncia à Comissão, é preciso se certificar de que não existem decisões nos tribunais nacionais sobre a situação denunciada. Os recursos internos são esgotados, portanto, quando o Poder Judiciário emite uma decisão em última instância. Existe a possibilidade, todavia, de que não seja possível esgotar os recursos internos, hipótese na qual devem ser explicitados os motivos (ou seja, uma exceção à regra do esgotamento prévio)⁴.

O requisito cinco é relevante pois medidas estruturais são as mais difíceis de serem cumpridas pelo Estado brasileiro, uma vez que buscam a reestruturação ou implementação de políticas públicas. Desse modo, ao contrário de medidas mais simples, tais como a publicação da sentença em português e sua circulação em canais de ampla circulação ou mesmo o pagamento de determinadas indenizações às vítimas ou aos seus familiares, as medidas estruturais demandam que o Estado se mobilize no sentido de adotar programas de ação governamental que impeçam que ilícitos semelhantes ao ocorrido voltem a acontecer. Sendo assim, é importante ter certeza que demandas estruturais levadas ao SIDH enfrentam, de forma estratégica, litígios que se perpetuam durante décadas no Brasil e são, muitas vezes, invisibilizados ou tratados como se já não fossem mais um problema naquela sociedade.

Um exemplo nesse sentido é o trabalho análogo à escravidão. A escravidão foi abolida no Brasil em 1888. Desde então, todavia, o Estado convive com uma nefasta herança deixada pela não superação dessa prática. Segundo a Corte IDH, apesar da abolição legal, a pobreza e a concentração de propriedade das terras foram alguns dos fatores que provocaram a continuidade do trabalho escravo no Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27). Isso porque ao não terem suas terras próprias e nem conseguirem trabalhos estáveis, diversos trabalhadores no Brasil se submetiam a situações de exploração, aceitando o risco de se submeterem a condições de trabalho desumanas e degradantes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27).

Durante as décadas de 1960 e 1970, o trabalho escravo no Brasil aumentou ainda mais em razão da expansão de técnicas mais modernas de trabalho rural, que demandavam um maior número de trabalhadores (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27). Em meados do século XX, intensificou-se a industrialização na região amazônica e o fenômeno de posse ilegal de terras públicas foi favorecido, viabilizando a consolidação de práticas de trabalho escravo em fazendas de empresas privadas ou empresas familiares que possuíam

⁴ Essas e outras informações podem ser encontradas no Folheto Informativo acerca do Sistema de Petições e Casos, que pode ser acessado pelo link: https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_port.pdf.

grandes extensões de terra (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27).

Apenas no ano de 1995 o Estado começou a reconhecer oficialmente a existência de trabalho escravo no Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27). Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2010 existiam no mundo 12.3 milhões de pessoas submetidas a trabalho forçado, das quais 25.000 estariam no Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27).

Grande parte dos trabalhadores vitimados por essa prática são originários das regiões norte e nordeste e, de modo específico, dos estados que se caracterizam por serem os mais pobres, com maiores índices de analfabetismo e de emprego rural, a exemplo do Maranhão, Piauí e Tocantins (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27). Esses trabalhadores se dirigem aos estados com maior demanda de trabalho escravo: Pará, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins, para exercerem atividades como a criação de gado, a agricultura em grande escala, o desmatamento e a exploração de carvão (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27).

No que concerne às investigações e punição dos responsáveis pela prática do trabalho análogo à escravidão, a impunidade é frequente e ocorre, muitas vezes, em razão da articulação dos fazendeiros com setores dos poderes federais, estaduais e municipais (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2016, p.26-27).

O trabalho análogo à escravidão, portanto, muito embora seja recorrentemente tratado como se já tivesse sido superado no senso comum (Jobim, 2024, p.1059), está cada vez mais presente na atualidade. Os casos Fazenda Brasil Verde e Empregados da Fábrica de Fogos são exemplos nesse sentido. Ambos refletem, em alguma medida, o nefasto legado da escravidão. E muito embora esses casos sejam relativamente antigos (em que pese suas condenações serem recentes), em 2023, outro caso ganhou destaque na mídia nacional: o caso das vinícolas no Rio Grande do Sul.

Os trabalhadores eram expostos a surras com cabo de vassoura, mordidas, choques elétricos e ataques com spray de pimenta, além de terem, muitas vezes, que comer comida estragada e de acumularem dívidas com o empregador (Jobim, 2024, p.1061). Esses trabalhadores, em sua maioria da Bahia, saíam de suas residências para trabalhar na colheita da uva com promessas de salários que ultrapassavam os R\$3.000,00 (França; Nóbrega, 2024, p.18), mas, quando chegavam ao sul, eram submetidos a condições degradantes de trabalho, que retiravam tanto a sua dignidade como trabalhadores quanto a própria dignidade humana⁵. Casos assim demonstram que a escravidão ainda se perpetua na

⁵ Outras informações sobre o caso podem ser vistas em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/02/27/trabalhadores-resgatados-em-situacao-de-escravidao-no-rs-o-que-se-sabe-e-o-que-falta-saber.ghtml>.

mentalidade e nas práticas de diversos empregadores, que compreendem que certos indivíduos, sobretudo negros e pobres, podem passar por condições subumanas em nome do lucro, do dinheiro e do poder.

Jobim (2024, p.1059), nesse sentido, aponta que o trabalho análogo à escravidão “(...) é um problema estrutural, na medida em que até hoje, apesar de no plano legal não mais existir, no social ainda está presente em muitos momentos”. Configura, assim, um típico exemplo de problemas estrutural que está arraigado há séculos na história e cultura brasileira, merecendo, conseqüentemente, mais atenção e mais medidas estruturais voltadas ao seu real enfrentamento (como poderia ter acontecido no Caso Fazenda Brasil Verde).

O requisito 6, por sua vez, aponta que os casos, além de estruturais, devem ser interseccionais, ou seja, a condição de vulnerabilidade social e econômica do grupo vitimado se mescla com outras categorias ou fatores que a reforçam, a exemplo de raça, sexo e origem étnica. Crenshaw (2012, p.9) aponta que a interseccionalidade revela “diferenças dentro da diferença”. Isso demonstra, conseqüentemente, que nem sempre as violações a direitos humanos ocorrem com grupos distintos de indivíduos, mas sim com grupos sobrepostos. Nos casos Favela Nova Brasília e Empregados da Fábrica de Fogos, por exemplo, é possível vislumbrar as múltiplas camadas que atingem as vítimas: pessoas negras, pobres, mulheres, crianças, idosas, grávidas, moradores de favelas, entre outros.

Reconhecer a interseccionalidade, portanto, significa compreender que um mesmo problema pode atingir indivíduos relativamente semelhantes de formas diferentes. Um homem branco que passa por condições de vulnerabilidade social e econômica não sente os impactos dessas condições da mesma forma que um homem negro. Esse mesmo homem negro que passa por uma situação de vulnerabilidade social e econômica não sofre as mesmas conseqüências que uma mulher negra nestas mesmas condições. Por outro lado, a mulher negra não passa pelas mesmas dificuldades que uma menina (criança) negra ou que uma idosa negra em situação equivalente. A pobreza e os problemas sociais, portanto, são mais duros para algumas pessoas que para outras, de modo que enxergar a interseccionalidade permite proteger de forma mais urgente aqueles que são mais vulneráveis e precisam de maior atenção.

Levar um caso interseccional para a Corte IDH significa destacar as camadas de um problema estrutural a fim de que elas possam ser efetivamente tratadas e para que o Estado seja condenado em âmbito internacional a desenvolver linhas de ação que sejam capazes de enfrentá-las, razão pela qual a interseccionalidade aparece como requisito relevante.

No que tange ao requisito 7, é importante que haja a submissão de casos que versem sobre direitos que não são muito explorados no Poder Judiciário nacional pela via estrutural. Nesse sentido, Moller e França (2024, p.98), em trabalho dedicado ao direito à moradia, explicam que existem duas formas de judicializar um direito: como escudo ou como espada. A judicialização como escudo ocorre

para a proteção do direito de determinado indivíduo que está na iminência de ser violado ou que está sendo violado. As autoras afirmam, nesse sentido, que o maior índice de judicialização do direito à moradia no Brasil, por exemplo, é como escudo, ou seja, para a proteção de pessoas sob ameaça ou já despejadas em ações possessórias (Moller; França, 2024, p.98). A outra faceta existente é a judicialização como espada, ou seja, uma judicialização visando acionar a prestação do direito (Moller; França, 2024, p.98).

Ainda que o direito à moradia chegue ao Poder Judiciário brasileiro, portanto, ele não é judicializado, na maioria das vezes, como espada e sua garantia não ocorre, usualmente, a partir de uma prestação estrutural. Esse último critério para a judicialização de demandas estruturais no SIDH, todavia, não é obrigatório como os demais, tendo em vista ser possível que determinados litígios estruturais sejam usualmente enfrentados pela via do processo estrutural no Brasil e, ainda assim, não recebam um tratamento adequado no cenário interno, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade do grupo vitimado.

Muitos casos levados à Corte IDH têm o potencial de serem estruturais, mas por uma contenção da própria Corte, por falhas dos representantes das vítimas ou outras questões, muitas vezes esses casos geram impactos apenas para as vítimas do litígio em questão. Trabalhar com a escolha de casos a partir dos critérios sugeridos no presente trabalho, desse modo, pode potencializar as chances de que as medidas proferidas pela Corte, numa sentença de condenação, sejam estruturais.

Ainda que o Estado brasileiro resista em implementar medidas desse tipo, a recente experiência da ADPF 635, que teve como um de seus principais fundamentos a decisão da Corte no Caso Favela Nova Brasília e provocou importantes impactos no que tange à violência policial institucionalizada no Rio de Janeiro, demonstra que até mesmo por um diálogo entre Cortes pode haver a implementação de medidas estruturais proferidas pela Corte IDH no cenário brasileiro (França; Nóbrega, 2025).

4. CONCLUSÃO

De acordo com o exposto ao longo do trabalho, percebeu-se que, nos últimos anos, sobretudo de 2022-2024, houve um aumento de casos brasileiros estruturais que foram levados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, de modo que, atualmente, existem mais casos estruturais que casos não estruturais sendo supervisionados pela Corte IDH. Essa informação permite destacar que talvez a Corte tenha adotado uma postura de abertura no que tange à determinação de medidas estruturais, ainda que estas sejam de difícil implementação no Brasil.

A submissão de demandas estruturais ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, portanto, pode ser uma estratégia interessante para a proteção de direitos humanos no âmbito interno. Nesse sentido, o presente trabalho propôs os seguintes critérios para que essas demandas possam ser identificadas e cheguem

de forma estratégica à Corte IDH: 1) graves e sistemáticas violações a direitos fundamentais; 2) vítimas pertencentes a grupos vulneráveis ou impopulares; 3) permanente inércia do Poder Público; 4) esgotamento dos recursos internos no Poder Judiciário brasileiro (admitindo exceções, que devem ser justificadas e averiguadas pela Comissão); 5) demandas que se repetem ao longo da história do Brasil e que muitas vezes são tratadas como se já tivessem sido superadas; 6) casos que, além de estruturais, são interseccionais; 7) direitos que são judicializados majoritariamente como “escudo” (critério não obrigatório).

A condenação brasileira a partir de uma perspectiva estrutural, todavia, não garante, automaticamente, a transformação da realidade social violadora de direitos fundamentais. O sistema de justiça do Estado ainda demonstra grande resistência em conhecer e incorporar o SIDH ao seu dia a dia. Engstrom (2017, p.1285), nesse sentido, destaca que o percentual de cumprimento das determinações, tanto da Comissão quanto da Corte IDH, é baixas e afirma que o cumprimento parcial das decisões e recomendações do Sistema é um resultado comum (Engstrom, 2017, p.1285).

É necessário que o sistema de justiça brasileiro vislumbre o SIDH com seriedade, a fim de que este possa ser incorporado ao dia a dia dos operadores do direito. É preciso que haja comprometimento com o cumprimento espontâneo dos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, nos seus protocolos adicionais e também com a implementação das decisões da Corte IDH, sobretudo no que tange às medidas estruturais, que são capazes de proteger grupos vulneráveis por meio da reestruturação ou implementação de políticas públicas.

De uma perspectiva prática, direitos humanos não podem ser negociados, negligenciados e nem podem esperar, sob pena de que danos irreversíveis sejam cada vez mais frequentes na vida daqueles que mais necessitam de proteção do Estado.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé Williams; MCCALL, Leslie. Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis. Signs: **Journal of Women in Culture and Society**, Chicago, v. 38, n. 4, p. 785–810, 2013. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1741149/mod_resource/content/1/CHO%2C%20

[S.%3B%20CRENSHAW%2C%20K.W.%3B%20Mccall%2C%20L.%20Toward%20a%20Field%20of%20Intersectionality%20Studies.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1741149/mod_resource/content/1/CHO%2C%20S.%3B%20CRENSHAW%2C%20K.W.%3B%20Mccall%2C%20L.%20Toward%20a%20Field%20of%20Intersectionality%20Studies.pdf) . Acesso em: 13 mar. 2024.



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Quilombolas da Comunidade de Alcântara vs. Brasil**. Sentença de 21.11.2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_esp.pdf .

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. de 06.07.2009. Disponível em: [\[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf\]](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf).

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS [CORTE IDH]. **Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. Sentença de 24.11.2010. Série C No. 219. Disponível em: [\[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf\]](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 23.02.2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. **Caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil**. Sentença de 07.09.2021 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: [\[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf\]](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf). Acesso em: 22.02.2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Da Silva e outros vs. Brasil**. Sentença de 27.11.2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_552_por.pdf . Acesso em: 19.03.2025.

539

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil**. Sentença de 14.11.2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_545_por.pdf . Acesso em: 19.03.2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS [CORTE IDH]. **Caso Sétimo Garibaldi vs. Brasil**. Sentença 23.09.2009. Série C No. 203. Disponível [\[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf\]](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf). Acesso em: 23.03.2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. **Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil**. Sentença de mérito, reparações e custas de 16.11.2023. San José, Costa Rica, 2023. Disponível em: [\[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_507_esp.pdf\]](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_507_esp.pdf). Acesso em: 24.08.2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. **Caso Honorato e outros vs. Brasil**. Sentença de mérito, reparações e custas de



27.11.2023. San José, Costa Rica, 2023. Disponível em:
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_508_esp.pdf]. Acesso em:
24.08.2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS [CORTE IDH]. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.** Sentença de 05.02.2018, Série C, No. 346. Disponível em:
[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf].

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS [CORTE IDH]. **Caso Herzog e outros vs. Brasil.** Sentença 15.03.2018. Disponível
[[corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf)]. Acesso em: 23.10.2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS [CORTE IDH]. **Caso Sales Pimenta vs. Brasil.** Sentença de 30.06.2022. Disponível em:
[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf]. Acesso em:
23.09.2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. **Caso Ximenes Lopes vs. Brasil,** Sentença, 04.07.2006. Disponível
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf].

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil.** Sentença de mérito, reparações e custas de 16 de fevereiro de 2017. San José, Costa Rica, 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** Sentença de Exceções Preliminares, Méritos, Reparações e Custas de 20 de outubro de 2016. San José, Costa Rica, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil.** Sentença de mérito, reparações e custas de 15 de julho de 2020. San José, Costa Rica, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero.** Painel: Cruzamentos de raça e gênero. Ação Educativa, 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2295749&forceview=1>. Acesso em: 13, mar. 2024.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 2017.



FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Londrina: Editora Thoth, 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A discriminação estrutural e interseccional no Brasil: : uma análise do Caso “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil” . **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 1–27, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/80270>. Acesso em: 13 mar. 2025.

FRANÇA, E. P. da C.; NÓBREGA, F. F. B. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o diálogo entre Cortes: o Supremo Tribunal Federal como garantidor dos compromissos firmados pelo Estado brasileiro? REI - **Revista de Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 685–712, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i2.850. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/850>. Acesso em: 12 jul. 2025.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações social, v. 26, p. 61-73, 2014. <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNlNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?form> . Acesso em: 13, mar. 2024.

JOBIM, Marco. **A atuação estrutural do Ministério Público do Trabalho no caso das vinícolas da Serra Gaúcha**. In: Processos Estruturais. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. Salvador: Juspodivm, 2024, p.1055-1066.

MÖLLER, Gabriela Samrsla; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A Proteção Deficitária do Direito à Moradia o que aprender com a experiência de litígios estruturais em Cortes estrangeiras?. **Cadernos de Dereito Actual**, [S. l.], n. 26, p. 85–119, 2024. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/1196>. Acesso em: 13 mar. 2025.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. (coord). **Relatório temático do monitoramento de supervisão de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Xukuru vs Brasil: Ação Rescisória nº 0801601-70.2016.4.05.0000 (Aldeia Caípe - Pernambuco)**. Recife: Programa de extensão aSIDH/UFPE, 2023. Disponível em <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/76851> Acesso em: 13 mar. 2025.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo, v. 12, p. 2102-2146, 2021.

PUGA, Mariela. **Litígio Estrutural**. Programa de Doctorado- Facultad de Derecho de La Universidad de Buenos Aires, 2013.

VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: O controle de decisões políticas mediante ações coletivas. Universidade Federal do Paraná, 2011. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Juspodivm, 2020.