

**A SOLUÇÃO AMISTOSA DE CONFLITOS INDIVIDUAIS EM  
MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS SOCIAIS:  
o caso n.º 11.289 José Pereira Ferreira vs. Brasil**

*THE FRIENDLY SETTLEMENT OF INDIVIDUAL CONFLICTS IN SOCIAL  
HUMAN RIGHTS:  
case nº 11.289 José Pereira Ferreira vs. Brazil*

**LA SOLUCIÓN AMISTOSA DE CONFLICTOS INDIVIDUALES DE  
DERECHOS SOCIALES HUMANOS:  
caso n. 11,289 José Pereira Ferreira vs. Brasil**

ARTIGO

**Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino**

Doutora em Políticas Públicas e Pós-doutora em Direitos Humanos e em Direitos Sociais  
Universidade Federal do Maranhão  
Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual  
mgcgn@email.iis.com.br  
Portugal

Texto recebido aos 25/03/2020 e aprovado aos 16/04/2020

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar os procedimentos tendentes à busca pela solução amistosa através da obtenção de acordos visando a pacificação de conflitos individuais de direitos humanos no Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, com especial enfoque nos processos que tramitam perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Busca-se, especificamente, promover um estudo do caso n.º 11.289 (Relatório n.º 95/03), denominado José Pereira Ferreira vs. Brasil. Nesse sentido, adota-se uma metodologia de cunho descritivo, através da utilização dos métodos crítico e analítico para compreender como ocorreu o procedimento técnico visando a solução amistosa e para identificar a natureza das medidas indicadas ao caso e os seus respectivos cumprimentos, no objetivo de verificar a pertinência da utilização da solução amistosa em matéria de direitos humanos sociais.

Palavras chave: direitos humanos, Sistema de Proteção Interamericano dos Direitos Humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Solução Amistosa de Conflitos Individuais de Direitos Humanos.



This work is licensed under an Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

## Abstract

This study aims to analyze procedures directed to the search by friendly settlement through the acquisition of agreements aiming at pacifying the individual conflicts of human rights in the Inter-American System for the Protection of Human Rights, with a special focus on the proceedings submitted before the Inter-American Commission on Human Rights. Specifically, it seeks to promote a study of case nº 11.289 (Report nº 95/03), named José Pereira Ferreira vs. Brazil. In this sense, a descriptive methodology is adopted, through the use of critical and analytical methods to understand how the technical procedure occurred aiming the friendly settlement and to identify the nature of indicated to the case and their respective compliments, in order to verify the relevance of using of friendly settlement in terms of social human rights.

Keywords: human rights, Inter-American Protection System of Human Rights, Inter-American Commission on Human Rights, Individual Conflicts of Friendly Settlement on Human Rights.

## Resumen

El propósito de este artículo es analizar los procedimientos destinados a buscar una solución amistosa al llegar a acuerdos destinados a pacificar conflictos individuales de derechos humanos en el Sistema Regional Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, con un enfoque especial en los procesos que se están procesando ante la Comisión Interamericana de los derechos humanos. El objetivo es específicamente promover un estudio de caso No. 11,289 (Informe No. 95/03), llamado José Pereira Ferreira vs. Brasil En este sentido, se adopta una metodología descriptiva, mediante el uso de métodos críticos y analíticos para comprender cómo se produjo el procedimiento técnico dirigido a una solución amigable e identificar la naturaleza de las medidas indicadas en el caso y sus respectivos cumplidos, a fin de verificar la conveniencia de utilizar la solución amistosa en términos de derechos humanos sociales.

Palabras clave: derechos humanos, Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Solución amistosa de conflictos individuales de derechos humanos.

Os direitos humanos passaram a compor a pauta política e jurídica do Direito Internacional no âmbito global sob o amparo da Organização das Nações Unidas que tem estabelecido tratados e convenções no propósito de evitar as violações a direitos humanos. Por se tratar de um assunto de relevante interesse da comunidade internacional (GARAPON, 2004: 74-88), e que não se restringe a um determinado espaço físico territorial ou de mera atuação dos Estados nacionais, há o fortalecimento do ideário acerca da necessária estruturação de um efetivo sistema internacional de proteção dos direitos

humanos<sup>1</sup>, apto a garantir direitos e tutelar a dignidade da pessoa humana<sup>2</sup>.

O movimento de internacionalização dos direitos humanos baseado numa “[...] justiça constitucional das liberdades (nacional e supranacional) [...]”<sup>3</sup>, foi fundamental para a criação de um sistema protetivo que possibilita o reconhecimento da violação e a responsabilização de um Estado nacional no plano internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 10 de dezembro de 1948, se constituiu no documento que consagrou a internacionalização dos direitos humanos, ao lado de outros instrumentos<sup>4</sup> imperativos que

<sup>1</sup> Segundo María Esther Martínez Quinteiro, “Al comenzar la Segunda Guerra Mundial, puede decirse, sin embargo, que no había progresos substanciales para la internacionalización del discurso ideológico de los derechos humanos en bloque y que el iusnaturalismo carecía de vigor para dotar-los de un marco jurídico. Sin embargo, al terminar la guerra las oportunidades del discurso de los derechos humanos para imponerse parecían muy acrecidas por varios motivos. Primero porque la defensa de los derechos de las personas, iniciada por el humanismo y las revoluciones liberales, parecía un eficaz instrumento para luchar con el totalitarismo y también para articular defensas del pensamiento religioso que se sentía acorralado por los progresos del laicismo. [...]”. Martínez Quinteiro, María Esther. “El discurso de los derechos humanos em perspectiva histórica. El síndrome de la torre de babel”. En: Ballesteros, María de la Paz; Ramírez, Alicia Muñoz; Rodríguez, Pedro Garrido (dirs. y eds.). *Pasado y presente de los derechos humanos – mirando al futuro*. Madrid: Catarata, 2016, p. 50.

<sup>2</sup> Nesse sentido, assevera Aquino e Bichão: “Com efeito, sendo os direitos humanos liberdades e garantias fundamentais da pessoa humana que decorrem da sua dignidade iminente e que pela sua positividade obrigam a todos os estados membros da comunidade internacional (Valencia Villa, 2003: 137), necessário se torna que os mesmos sejam interpretados e aplicados de forma uniforme e universal, embora alguns países contestem a universalidade dos direitos humanos afirmando que os direitos devem ser vistos como culturalmente relativos e secundários relativamente aos padrões locais, consuetudinários ou tradicionais (Bell, 2003: 190)”.

Aquino, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa, y Bichão, João Paulo Borges. Análise procedimental comparativa do acesso ao sistema de proteção europeu e interamericano de direitos humanos [em linha]. *Revista de Direitos Humanos em perspectiva*, 3, 2, 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/2276>>. Acesso em: 10 mai 2018.

<sup>3</sup> A internacionalização dos direitos humanos provocou uma efetiva expansão judicial, cujo fenômeno foi denominado por Mauro Cappelletti como “justiça constitucional das liberdades”. Nesse sentido, assevera o autor: “A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteger os direitos humanos”. Cappelletti, Mauro. *Juizes legisladores?*. [Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira]. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999. p. 65.

<sup>4</sup> Essa nova lógica ensejou a proclamação de diversos instrumentos internacionais, inclusive em âmbito regional, como exemplo, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950), os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos (1966), os Pactos Internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (1978) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul) (1986).

compõem a sistemática normativa universal de proteção internacional.

Não obstante, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, evidenciado através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, não se ateve ao mero plano internacional mas, se materializou em diversos instrumentos internacionais, especialmente no âmbito regional latino americano, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que se constitui em instrumento tendente à salvaguarda de direitos no Sistema de Proteção Interamericano de Direito Humanos.

Apesar da ampla estrutura normativa e procedimental tanto em nível universal quanto em nível regional, o problema acerca da temática dos direitos humanos perpassa, principalmente, em como proteger e garantir a efetiva aplicação desses direitos. E, sobretudo, identificar quais os mecanismos disponíveis às vítimas que buscam a tutela das Cortes quando se trata de violação aos direitos humanos.

Nesse sentido, exsurge o interesse em torno da solução amistosa de conflitos de interesses individuais de direitos humanos, entendido como um instrumento tendente à resolução consensual de conflitos entre o Estado supostamente violador das normas de proteção de direitos humanos e as supostas vítimas de violação de direitos humanos.

O presente artigo tem como objetivo analisar, especificamente, a negociação de acordos tendentes a solução amistosa de conflitos na seara do Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos. Nesse propósito, promover-se-á um estudo acerca da fundamentação jurídico-normativa que possibilita a obtenção de acordos nos conflitos de interesses individuais em matéria de direitos humanos. E, posteriormente, será realizado o estudo do caso n.º 11.289 (Relatório n.º 95/03) – José Pereira Ferreira vs. Brasil, que trata de denúncia acerca da redução de trabalhadores em condições análogas à escravidão e da ausência de providências imediatas pelo Estado Brasileiro em relação ao caso.

### **A solução amistosa de conflitos de interesses individuais em matéria de direitos humanos e sua fundamentação jurídico-normativa à luz do Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**

A solução amistosa de solução de conflitos de interesses consiste em um instrumento tendente a resolução consensual de conflitos de interesses entre o Estado supostamente agressor dos direitos humanos e os indivíduos vítimas dessa violação.

No sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos, a solução

amistosa está prevista na parte destinada ao recebimento da petição individual ou comunicação em que conste a alegação de violação aos direitos humanos consagrados na própria Convenção, precisamente nos artigos 48 a 50 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 22 de novembro de 1969).

Convém ressaltar, inicialmente, que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui atribuição para promover o exame de admissibilidade das petições e das comunicações formuladas por decorrência do estabelecido no art. 45 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (GUERRA, 2014). Contudo, não há prorrogação do exame de admissibilidade diante da eventual protocolização da petição perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que equivale dizer que, caso a denúncia ou a queixa seja proposta perante a Corte, novamente passará a um novo exame de admissibilidade (MACHADO, 2012).

Não obstante, de acordo com o art. 48.1 da Convenção Americana sobre Direito Humanos, realizado e reconhecido o exame de admissibilidade da petição ou comunicação, serão solicitadas informações ao Governo do Estado supostamente violador dos direitos humanos, que deverá prestá-las dentro de um prazo reputado razoável. Uma vez recebidas as informações ou transcorrido o prazo à revelia, ou seja, sem a prestação da manifestação

formal do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como violadora dos direitos humanos, três situações podem ocorrer: i) a verificação da existência dos motivos da petição ou comunicação; ii) a verificação da inexistência dos motivos que supostamente ensejaram a violação, sendo que, identificada a segunda hipótese, determina-se o arquivamento dos autos, findando-se o processo ou iii) a declaração de inadmissibilidade ou de improcedência da petição ou comunicação, fundada em informações ou provas supervenientes.

Caso haja continuidade do expediente, e no objetivo de comprovar os fatos, a Comissão, encaminhará ao conhecimento das partes os fatos alegados na petição ou comunicação e, se necessário e conveniente, instaurará uma investigação junto ao Estado supostamente violador dos direitos humanos, o qual, por sua vez, deverá viabilizar as informações e estrutura necessárias à facilitação da obtenção de informações.

Ainda, poderá a Comissão se colocar à disposição das partes interessadas, por meio de mediador, a fim de buscar a autocomposição do conflito entre as partes de forma amistosa e consensual. Desse modo, consagra o art. 48.1, 'f', da Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

Art. 48.1 A comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer

dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira: [...]

f. pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção.

Obtida a solução amistosa, a Comissão reduzirá os termos do acordo em um relatório que será encaminhado ao Estado-parte e ao peticionário, que pretendeu pela busca da tutela em face da violação de seus direitos. Entretanto, se não for obtida a solução amistosa, será redigido um relatório com a exposição dos fatos e as conclusões até então alcançadas. Se não conter no relatório o acordo unânime, no todo ou em parte, dos membros da Comissão, qualquer um deles poderá agregar o seu voto em separado. O relatório concluso será encaminhado aos Estados interessados, com a formulação das proposições e recomendações julgadas adequadas pela Comissão, não sendo-lhes facultada a publicação.

A partir da remessa do relatório aos Estados interessados, e dentro do prazo de 03 (três) meses, o pleito deverá ser solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado.

De igual maneira, baseado nas disposições previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Regulamento da Comissão Interamericana de

Direitos Humanos, no art. 40, itens 1 a 6 dispõe sobre a solução amistosa de conflitos de interesses formulados em petições individuais que contenham denúncias ou queixas de violação aos direitos humanos.

Algumas questões em torno da previsão contida no Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos devem ser destacadas, haja vista que atuam como complementos às disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. É o caso do art. 40.1 do Regulamento, que prevê a possibilidade da busca pela solução amistosa do conflito de interesse individual, seja por iniciativa da própria Comissão ou a pedido das partes, em qualquer etapa do exame da petição ou caso.

O mesmo art. 40.1 ainda estabelece o respeito aos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e amplia essa proteção à Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis.

Requisito imprescindível para a busca da solução amistosa do conflito de interesse é o consentimento das partes, seja no início do procedimento seja em relação a sua continuação, de acordo com o art. 40.2 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Formalmente, a questão que se coloca é se o consentimento deveria ser expresso ou tácito. Nesse aspecto, entende-se que a mera aceitação das partes envolvidas

em participarem do procedimento tendente à busca pela solução amistosa e o seu efetivo comparecimento é suficiente para comprovar o seu consentimento.

Quando da realização da audiência para a obtenção de acordo entre o indivíduo e o Estado-parte, a Comissão, sempre que considerar necessário, poderá designar um ou mais membros a incumbência de promover a facilitação da negociação entre as partes, na forma prevista no art. 40.3 do Regulamento.

No entanto, a conclusão da intervenção da Comissão no procedimento de solução amistosa ocorrerá nas seguintes hipóteses: a) quando o assunto não for suscetível de solução pela via eleita, no caso de solução amistosa; b) quando qualquer das partes decidir pela não participação no procedimento visando a mediação ou não concordar com a sua aplicação; ou c) quando a parte não se mostrar disposta a se submeter ao procedimento visando a obtenção de uma solução amistosa do conflito de interesse que versa sobre a violação dos direitos humanos, como disciplina o art. 40.4 do referido Regulamento.

Uma vez alcançada a solução amistosa, a Comissão deverá aprovar um relatório em que terá que incluir uma breve exposição dos fatos e da solução obtida contendo as cláusulas estipuladas, notificando as partes da decisão e efetuando a publicação. Porém, antes de aprovar o relatório, deverá

verificar se a vítima da suposta violação ou seus beneficiários consentiram no acordo obtido por meio da solução amistosa.

Entretanto, caso não seja obtida a solução amistosa, a Comissão necessariamente dará prosseguimento ao feito, com a correspondente tramitação da petição ou caso junto à própria instituição, procedendo à análise do mérito e emitindo um relatório conclusivo, como asseveram os autores Nóbrega; Bruno; Morais e Oliveira; Elias e Barcelos (2017: 3):

A principal função da Comissão Interamericana é a de “promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria” (art. 1, 1, primeira parte), por isso, ela deve verificar se a solução amistosa alcançada pelas partes é “fundamentada no respeito aos direitos humanos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e em outros instrumentos aplicáveis” (art. 40, 1) e se ela expressa o compromisso de respeitar os direitos e liberdades e de garantir seu livre e pleno exercício assumidos pelos Estados na Convenção Americana (art. 40, 5, parte final). Só em caso afirmativo, a “Comissão aprovará um relatório que incluirá uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada” (art. 40, 5, primeira parte). Caso contrário, a Comissão Interamericana dará prosseguimento à tramitação da petição ou caso (art. 40, 6).

Se o Estado-parte tiver aceitado em etapa anterior a atribuição da Corte

Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão poderá consultar a vítima sobre a possível remessa do caso para etapa contenciosa e jurisdicional junto a Corte.

É pertinente destacar que em todos os casos submetidos a uma tentativa de solução amistosa, deverão ser observados os direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Declaração Americana e demais instrumentos normativos aplicáveis.

Diante da necessária observância dos requisitos acima, faz-se importante para a validade da negociação a presença da Comissão Interamericana, instituição de sólida força política e negociadora dentro do Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, assevera Stander (1999: 530): [a presença da Comissão Interamericana] “pode confortar a vítima e fazer com que o Estado violador pense cuidadosamente sobre suas táticas e posições”.

### **Dos casos submetidos à Comissão Interamericana contra a República Federativa do Brasil**

Há de se ressaltar que somente a partir de 1998, houve o reconhecimento da atribuição jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos como forma de fortalecimento no Sistema Regional

de Proteção Interamericano dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, a República do Brasil passa a admitir a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para conhecimento, análise e apreciação de denúncias de violação de direitos reconhecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Entretanto, o conhecimento, apreciação e decisão de casos que envolvam violação de direitos humanos junto a Corte Interamericana de Direitos Humanos está condicionado a que esses sejam submetidos somente pelos Estados-parte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É o que estabelece o art. 61 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, *literatim*:

Art. 61.

1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.
2. Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50.

Ou seja, somente após a conclusão do trâmite procedimental perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é que o caso que envolva violação aos direitos humanos poderá ser submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Especificamente, destaca-se quatro casos que foram protocolados diretamente perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, apesar da existência de outros tantos que ainda tramitam na Comissão Interamericana e/ou que foram protocolados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana. O objetivo é ressaltar os casos que tiveram tramitação processual conclusiva junto a Comissão Interamericana. São eles:

1. Caso n.º 11.287 – que trata sobre denúncia de homicídio do Sr. João Canuto, então presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria, no Estado do Pará na década de 80.

2. Caso n.º 1788 – que trata acerca do desaparecimento de vinte integrantes da “Guerrilha do Araguaia” na década de 70, na divisa dos Estados do Tocantins e do Pará.

3. Caso n.º 12.001 – que envolve caso de discriminação racial por indivíduo que pretendia a vaga de emprego e foi declinado por conta de sua raça, no Estado de São Paulo.

4. Caso n.º 12.051 – trata de violência contra a mulher, notoriamente, conhecido como caso “Maria da Penha”.

Apesar da tramitação dos casos mencionados, busca-se no presente trabalho abordar a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos na obtenção de solução amistosa de conflitos individuais em matéria

de direitos humanos sociais, razão pela qual optou-se pela análise particular do caso n.º 11.289 José Pereira Ferreira vs. Brasil.

### **A solução amistosa celebrada pelo Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o caso n.º 11.289 José Pereira Ferreira vs. Brasil**

As organizações não governamentais Américas Watch e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) protocolaram, no ano de 1994, uma petição perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face da República Federativa do Brasil, alegando fatos que ensejam a violação aos direitos humanos, relacionados com a situação de trabalho análogo à escravidão, violação ao direito à vida e direito à justiça no Estado do Pará, situado na região norte do país.

Em seu petitório, as organizações alegaram que o Estado Brasileiro violou os dispositivos circunscritos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem com relação as pessoas sob sua jurisdição que sofreram violência por estarem submetidas às condições análogas à escravidão imposta por outras pessoas e por permitirem a permissividade dessa prática por omissão ou cumplicidade. Entre os dispositivos elencados, se encontram: o artigo 6 – Proibição da

escravidão e da servidão; o artigo 8 – Garantias judiciais; o artigo 25 – Proteção Judicial, conjugados com o artigo 1, que estabelece a obrigação de respeitar os direitos reconhecidos e as liberdades reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. E, ainda: o artigo I – que regulamenta o direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade da pessoa; o artigo XIV – o direito ao trabalho e a uma justa retribuição e, o artigo XXV – que determina o direito de proteção contra prisão arbitrária, todos com previsão normativa na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

O caso se refere a diversas pessoas, exatos 60 (sessenta) trabalhadores que estavam em condições análogas à escravidão impostas por outras pessoas, com referência específica ao adolescente José Pereira Ferreira, que tinha 17 (dezessete) anos de idade, e foi vítima da violação de direitos humanos, na Fazenda Espírito Santo, situada no sul do Estado do Pará.

Essas vítimas trabalhadoras foram constrangidas contra a sua vontade a permanecer na fazenda e forçados a trabalhar sem remuneração efetiva e em condições degradantes, desumanas e ilegais. Na tentativa de escapar da situação relatada, o adolescente José Pereira e outro trabalhador sofreram disparos de fuzil em represália a fuga.

Apesar da tentativa de homicídio, o adolescente José Pereira sobreviveu aos

diversos disparos, ao contrário do outro trabalhador, conhecido vulgarmente por “Paraná” que foi morto durante os disparos. Deixados pelos assassinos em um terreno, o adolescente José Pereira conseguiu caminhar até a fazenda mais próxima, sendo socorrido.

As organizações não governamentais alegaram que o fato ocorrido com José Pereira não se tratava de um caso isolado, mas acometia os trabalhadores agrícolas sazonais que, recrutados através de promessas fraudulentas, eram transportados para fazendas e obrigados contra a sua vontade e mediante violência e endividamento a trabalhar em condições desumanas. Foi mencionado no petítório que o perfil desses trabalhadores era de agricultores pobres e analfabetos, provenientes da região nordeste brasileira.

Na petição protocolada perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as peticionárias alegaram que os métodos consistentes à privação da liberdade dos trabalhadores envolviam a violência pura e simples, mediante esquema de endividamento. O aliciamento dos trabalhadores se dava através da promessa de pagamento de valor por hectare trabalhado. Contudo, ao chegarem ao local do trabalho, se deparavam com a falsa informação, porém não podiam mais ir embora do local enquanto não efetuassem o pagamento decorrente dos gastos de transporte, comida, habitação, por

decorrência da viagem ou pela dívida contraída no local de trabalho durante a permanência do trabalhador.

### **A responsabilização do Estado Brasileiro e a adoção de medidas tendentes à reparação e prevenção contra violações aos direitos humanos de cunho social, visando a redução de trabalho análogo à escravidão**

O caso José Pereira vs. Brasil foi submetido a uma negociação entre as partes, tendo alcançado a solução amistosa em 18 de setembro de 2003, a qual contemplou o seguinte teor em seu preâmbulo:

1. O Estado brasileiro representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e os petionários representados pelo “Centro pela Justiça e o Direito Internacional/Brasil, e pela Comissão Pastoral da Terra celebram o presente Acordo de Solução Amistosa no contexto do caso 11.289.
2. O caso 11.289 refere-se ao cidadão brasileiro José Pereira, ferido no ano de 1989 por disparos de arma de fogo efetuados por pistoleiros que tentavam impedir a fuga de trabalhadores mantidos em condições análogas à de escravos na Fazenda Espírito Santo, no Estado do Pará. José Pereira tinha 17 anos nessa época e foi gravemente ferido, sofrendo lesões permanentes no olho e mãos direitos.
3. O presente acordo de solução amistosa tem por objeto reparar os

danos causados a José Pereira pelas violações sofridas, considerando-se conluído o caso 11.289 com o cumprimento dos termos acordados [...].

No acordo celebrado, o Estado brasileiro de pronto reconhece a sua responsabilidade internacional no que pertine ao caso, apesar das violações argumentadas não terem sido praticadas por agentes públicos estatais. Além do reconhecimento formal perante a Comissão, o Estado brasileiro promoveu, no mês de setembro de 2003, um reconhecimento público e de notoriedade durante a solenidade de criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), instituída através de Decreto Presidencial, de 31 de julho de 2003, cuja Comissão tem como objetivo coordenar e avaliar a implementação das ações previstas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. A Comissão possui competência para acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, além de avaliar a proposição de estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no Estado brasileiro.

Ambas as partes atreladas ao caso n.º 11.289 firmaram o compromisso de manutenção do sigilo acerca da identidade da vítima José Pereira durante a solenidade de reconhecimento de responsabilidade do Estado e nas declarações públicas reputadas sobre o caso especificamente.

Além do reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro em relação às violações de direitos humanos sofridas por José Pereira, foram acordadas duas modalidades de medidas visando a solução do conflito de interesse de cunho individual: i) as de natureza pecuniárias de reparação e ii) as de natureza preventiva. Além disso, se estabeleceu mecanismo de seguimento visando o efetivo cumprimento das cláusulas acordadas.

Acerca das medidas pecuniárias de reparação, acordou-se a efetuação do pagamento a título de indenização por danos materiais e morais à vítima, na ordem de R\$ 52.000,00 (cinquenta e dois mil reais). O pagamento foi proposto através de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, transmutado na Lei n.º 10.706, de 30 de julho de 2003, a qual foi aprovada em caráter de urgência. O referido pagamento eximiu o Estado brasileiro de efetuar quaisquer outros ressarcimentos à vítima José Pereira, por decorrência do caso submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

No tocante às medidas de prevenção, foram propostas modificações na legislação nacional brasileira, além de medidas de fiscalização e repressão ao trabalho escravo e de sensibilização contra o trabalho escravo.

Apesar de ser signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos que proíbe expressamente, no seu artigo 6º, a prática da

escravidão em todas as suas formas, e estabelece que ninguém deve ser constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório, o Estado brasileiro comprometeu-se a implementar as ações e as propostas de alterações nas normas legislativas propostas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, desenvolvido pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

No acordo celebrado, Estado brasileiro se comprometeu a promover duas importantes alterações legislativas: i) no Projeto de Lei n.º 2.130-A, datado de 1996, a fim de inserir a utilização de mecanismos ilegítimos de redução dos custos de produção como o não pagamento dos impostos trabalhistas e sociais, exploração do trabalho infantil, escravo ou semi-escravo” entre as infrações contra a ordem econômica; ii) no Texto Substitutivo, submetido pela Deputada Zulaiê Cobra ao Projeto de Lei n.º 5.693, de autoria do Deputado Nelson Pellegrino, que sugere a alteração no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, cuja redação foi alterada pela Lei n.º 10.803, de 11 de dezembro de 2003, *literatim*:

Código Penal Brasileiro (Decreto Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940)

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer

restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Ademais das modificações legislativas, o Estado brasileiro também se comprometeu, no objetivo precípuo de evitar a impunidade, a priorizar a defesa na determinação da atribuição da competência federal para o conhecimento, a apreciação e o julgamento do crime de redução análoga à escravidão.

No que tange as medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo, e por decorrência da demora na tramitação nas propostas de modificação legislativa, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade: i) de primar pelo fortalecimento da instituição – Ministério Público do Trabalho; ii) de velar pelo cumprimento da legislação existente, através da imputação de cobranças de multas administrativas e judiciais, da investigação e a apresentação de denúncias contra os autores da prática de trabalho análogo ao da escravidão; iii) de fortalecer o Grupo Móvil do Ministério do Trabalho e Emprego, e iv) de promover gestões junto ao Poder Judiciário e as suas entidades representativas, no sentido de punir os

autores dos crimes associados ao trabalho escravo.

Sobre a fiscalização do Trabalho Escravo, o Governo brasileiro comprometeu-se a revogar, até o final do ano de 2003, os atos autorizativos de cooperação celebrados entre os proprietários das fazendas e as autoridades do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho, os quais foram denunciados no respectivo processo atinente ao caso em análise.

Para além das medidas mencionadas, houve o comprometimento do Estado brasileiro quanto ao fortalecimento gradativo da Divisão de Repressão ao Trabalho Escravo e de Segurança dos Dignatários (DTESD), em atuação junto a Polícia Federal, e regulamentado através da Portaria MJ n.º 1.016, de 04 de setembro de 2002, no propósito de promover a dotação estrutural e funcional necessárias para o adequado funcionamento do órgão a fim de viabilizar e fortalecer as ações de fiscalização de denúncias do trabalho análogo à escravidão.

No sistema de justiça, o Estado brasileiro comprometeu-se ainda a diligenciar junto ao Ministério Público Federal no sentido de ressaltar a importância nas ações de acompanhamento e fiscalização de denúncias sobre trabalho escravo levadas ao conhecimento do órgão ministerial.

Quanto às medidas de sensibilização contra o trabalho escravo estão a promoção de campanha nacional, a qual foi programada para ser realizada em outubro de 2003, com direcionamento e fortalecimento das ações de propagação no Estado do Pará, conforme a seguinte orientação:

17. A campanha estará baseada num plano de comunicação que contemplará a elaboração de material informativo dirigido aos trabalhadores, a inserção do tema na mídia pela imprensa e através de difusão de curtas publicitários. Também estão previstas visitas de autoridades nas áreas de enfoque.

18. O Estado brasileiro compromete-se a avaliar a possibilidade de realização de seminários sobre a erradicação do trabalho escravo no Estado do Pará, até o primeiro semestre de 2004, com a presença do Ministério Público Federal, estendendo o convite para a participação dos petionários.

Finalmente, as partes se comprometeram a encaminhar relatórios anuais acerca dos avanços obtidos no acordo, com especial, enfoque ao papel assumido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no sentido de facilitar a realização de audiências para a troca de informações sobre o cumprimento das medidas acordadas, assim como, na viabilização das visitas *in loco*, diante de eventual necessidade.

## Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar o procedimento normativo em relação a efetivação de acordos sobre conflitos de interesses individuais em matéria de direitos humanos perante o sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos com enfoque na atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso José Pereira vs. Brasil.

Nesse sentido, foi demonstrado que a solução amistosa de conflitos individuais sobre violação de direitos humanos é um instituto que encontrou guarida na estrutura do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, apesar de ainda ser pouco utilizado frente ao procedimento tendente a judicialização da demanda no sentido de buscar a tutela de direitos por meio da adjudicação de sentença, que implica no envolvimento e na atuação específica da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Verificou-se, ainda, que a solução amistosa obtida em conflitos de interesses individuais em face do Estado-parte se constitui em um instrumento hábil a viabilizar o acesso à justiça de modo mais célere e em tempo adequado para o indivíduo que busca a tutela de seus direitos, vez que possibilita o diálogo como premissa para a satisfação da pretensão das partes conflitantes, sobretudo, quando há a intermediação de mediador a exercer uma postura neutra e a possuir amplo conhecimento acerca do conflito posto em

análise especificamente. Tais condições – postura neutra do mediador e dialogal entre partes, inclusive, permitem uma maior cooperação entre os sujeitos envolvidos na busca pela solução adequada e positiva do conflito de interesses de forma pacificada.

Contudo, há que se destacar a ausência de formalização em instrumento normativo próprio acerca do *pari passu* procedimental a ser observado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que concerne à utilização das técnicas específicas de negociação e dos trâmites internos perante a instituição para a obtenção de acordos decorrentes da solução amistosa da solução de interesses.

Ainda, constata-se uma tênue fiscalização em torno da execução das decisões proferidas perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sobretudo quanto ao cumprimento das medidas pelo Estado violador dos direitos humanos, o que enseja uma precária aplicabilidade do controle de convencionalidade pela Comissão Interamericana enquanto órgão com competência para analisar os casos que envolvam violação de direitos humanos.

Especificamente, no que concerne ao caso n.º 11.289 – José Pereira Ferreira vs. Brasil tem-se que o posicionamento do Brasil em aceitar estabelecer uma negociação demonstra a boa-fé do Estado em relação a

iniciativa no cumprimento dos objetivos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, notadamente, pela observância ao princípio *pacta sunt servanda*, no qual os Estados devem cumprir de boa-fé as obrigações assumidas por decorrência da ratificação dos tratados e convenções internacionais. Entretanto, em que pese o avanço da Comissão Interamericana e do próprio Estado-parte no reconhecimento da violação de direitos humanos sociais no caso analisado, ainda persistem na sociedade inúmeros casos de violação dos mesmos direitos capitulados, fato que demonstra que a mera criação no ordenamento jurídico interno de normativas tendentes à proteger aos direitos humanos, é insuficiente à garantia da efetividade da norma jurídica na sociedade, e não impede as práticas violadoras dos direitos humanos.

Não obstante, a solução amistosa estabelecida na Convenção Americana sobre Direitos Humanos se perfaz num importante instrumento para a resolução e conclusão dos casos individuais que envolvam violação aos direitos humanos levados ao conhecimento da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

## Referências bibliográficas

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa, y Bichão, João Paulo Borges.

Análise procedimental comparativa do acesso ao sistema de proteção europeu e interamericano de direitos humanos [em linha]. *Revista de Direitos Humanos em perspectiva*, 3, 2, 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/direitos-humanos/article/view/2276>>. Acesso em: 10 mai 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 5.693, de 2001* [em linha]. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5693&intAnoProp=2001&intParteProp=1#](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5693&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940* [em linha]. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei n.º 10.706, de 30 de julho de 2003* [em linha]. Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.706.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.706.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei 2.130, 1996* [em linha]. Acrescenta inciso ao art. 21 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que "transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17677>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. [Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira]. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [Pacto de San José da Costa Rica] [em linha]. San José da Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costa-rica.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

GARAPON, Antoine. *Crimes que não se podem punir nem perdoar – Para uma justiça internacional*. Coleção Direito e Direitos do Homem [tradução de Pedro Henriques]. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira*. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACHADO, Isabel Penido de Campos. "Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Comissão e Corte de Interamericana de Direitos Humanos". *En: Silva, Roberto Luiz, y Oliveira, Bárbara da Costa Pinto Oliveiras (orgs.). Manual de direito processual internacional* [em linha]. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 417-447. Disponível em: <<http://www.fkb.br/biblioteca/Arquivos/Direito/Manual%20de%20Direito%20Processual%20Internacional%20-%20Barbara%20da%20Costa%20Pinto%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

NÓBREGA, Candida Dettenborn, Bruno, Maira Bogo, Oliveira, Rômulo de Moraes e, Elias, Raphael Lemes, y Barcelos, Leila Rufino. *A negociação de acordos de solução amistosa de conflitos no sistema interamericano de direitos humanos à luz da teoria do equilíbrio de John Nash* [em linha]. [Palmas]: Instituto Federal do Tocantins, 2017. Disponível em: <<http://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/jice/8jice/paper/viewFile/8246/3969>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* [em linha]. Paris: ONU, 1948.

Disponível em:

<[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* [em linha]. Bogotá: OEA, 1948.

Disponível em:

<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos* [em linha]. Bogotá: OEA, 2009.

Disponível em:

<<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório n.º 95/03 – caso 11.289 Solução Amistosa José Pereira vs. Brasil, de 24 de outubro de 2003* [em linha]. Bogotá: OEA, 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, Maria Esther. “El discurso de los derechos humanos em perspectiva histórica. El síndrome de la torre de babel”. In: Ballesteros, María de la Paz, Ramírez, Alicia Muñoz, y Rodríguez, Pedro Garrido (dirs. y eds.). *Pasado y presente de los derechos humanos – mirando al futuro*. Madrid: Catarata, 2016.

STANDER, Patricia E. The Friendly Settlement of Human Rights Abuses in the Americas. En: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9:519, 1999.

Disponível em: <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1238&context=djcil>>. Acesso em: 25 jun. 2019.