

DO UNIVERSAL AO REGIONAL: O BRASIL NO CONTEXTO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**THE UNIVERSAL TO REGIONAL: BRAZIL IN THE CONTEXT OF THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS PROTECTION**¹Clarice Gavioli Boechat Simão**RESUMO**

O presente trabalho analisa o processo de regionalização da proteção dos direitos humanos, abordando suas justificativas e progressos obtidos, notadamente a partir da ótica interamericana, com suas peculiaridades. O objetivo precípua é melhor conhecer a origem histórica, a estrutura e o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como a efetiva participação do Estado brasileiro nele. A construção do trabalho recorreu à análise concentrada das circunstâncias fáticas que antecederam e sucederam a criação do referido organismo, além de análise de dados reunidos por instituições interessadas na promoção e defesa dos direitos humanos nas Américas e no mundo. Por derradeiro, discorre-se sobre a atuação brasileira em sua região continental e nos limites do seu território em respeito aos direitos humanos para finalmente concluir sobre os avanços já empreendidos e sobre os aspectos que ainda carecem de atenção.

Palavras-chave: Direitos humanos, Regionalização, Sistema interamericano, Brasil, Avanços e dificuldades

ABSTRACT

This paper analyzes the process of regionalization of human rights protection, dealing with its justifications and progress made, notably from the inter-American optics, with its peculiarities. The main objective is to better understand the historical origin, structure and functioning of the Inter-American Human Rights as well as the effective participation of the Brazilian state in it. The construction of this work appealed to the concentrated analysis of the factual circumstances that preceded and followed the creation of that body, and analysis of data gathered by institutions interested in promoting and defending human rights in the Americas and worldwide. On the last, it talks on Brazil's performance in the continental region within the limits of its territory in respect for human rights to finally conclude on the progress already made and on aspects that still require attention.

Keywords: Human rights, Regionalization, Inter-american system, Brazil, Advances and hardships

¹ Especialização em Direito Público pela Universidade Candido Mendes - UCAM, Rio de Janeiro (Brasil).
Advogada pela Storti & Boechat Advogadas Associadas - S&B, Rio de Janeiro (Brasil).
E-mail: claricegboechat@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos é um conjunto de mecanismos e instrumentos regionais de proteção dos direitos do homem erigido no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e coexistente com o sistema universal da Organização das Nações Unidas (ONU). Referido Sistema Interamericano tem se desenvolvido, a partir de 1948 até os dias de hoje, através da celebração de tratados, da criação de diferentes órgãos, iniciativas e ferramentas internacionais de proteção e efetividade dos direitos do ser humano.

O presente trabalho tem por objetivo melhor conhecer a origem, a história, a estrutura, os mecanismos de acionamento e tramitação, bem como a evolução do Estado brasileiro no contexto desse sistema regional de proteção aos direitos da humanidade.

Nesse sentido, ao invés de pesquisar detalhadamente os direitos do homem consagrados em cada um dos instrumentos interamericanos assinados, far-se-á análise concentrada das circunstâncias fáticas que antecederam e sucederam a criação do referido organismo, além de análise dos órgãos encarregados de velar pela promoção e defesa dos direitos consagrados nos tratados regionais, ou seja, volta-se aqui o olhar para a história da Comissão Interamericana e da Corte Interamericana de Direitos Humanos e para seus diversos mecanismos de trabalho através dos quais desempenham suas atribuições.

A metodologia empregada é a pesquisa dogmática, com base em doutrina abalizada, e também a pesquisa empírica, partindo de dados fornecidos oficialmente pelos órgãos do Sistema Interamericano e por instituição autônoma fiscalizadora dos direitos humanos.

Ao final, pretende-se concluir, se desta trajetória e dinâmica de funcionamento, decorrem resultados compatíveis com o objetivo colimado ao Sistema Interamericano e ainda se sua evolução atende à pretensão inicial de universalização e fortalecimento de direitos humanos no mundo e nas Américas.

Além disso, serão esmiuçados o ingresso e a participação brasileira nesse sistema que tem crescido em abrangência e importância no cenário mundial.

1. UNIVERSALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Embora as discussões a respeito da necessidade de universalização dos direitos humanos não sejam recentes, o processo de positivação internacional dos mesmos iniciou-se apenas a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Trata-se, como se sabe, de processo que é



eminentemente fruto de um esforço global que visa a evitar que as violações ocorridas no auge do fascismo e do nazismo se repitam.

Os direitos humanos tornaram-se assim temas obrigatórios na agenda internacional, a partir das lições negativas deixadas por sistemas políticos totalitários que, durante o Segundo Grande Conflito, impuseram violência e barbárie a homens e mulheres, crianças e idosos, em diversos países da Europa.

Em termos históricos, é após a Segunda Guerra Mundial que ganha força a necessidade de um sistema de verificação de responsabilidade internacional do Estado, notadamente pelos atos cometidos pelos nazistas, tanto em solo alemão quanto no solo dos países invadidos (PIOVESAN; GARCIA (Org.), 2011, p. 1143).

Como consectário do processo histórico do pós-Segunda Guerra, deu-se uma proliferação de convenções internacionais que estabeleceram garantias mínimas ao ser humano, cujo instrumento mais conhecido é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, assinada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. A essa altura, a proteção dos direitos humanos não era mais assunto interno de cada Estado, mas interesse de toda humanidade.

Esse processo de universalização dos direitos humanos deu ensejo à formação de sistemas coletivos de defesa, como o Sistema Universal de Proteção, que se formou nas Nações Unidas, e os Sistemas Regionais Europeu, Americano e Africano. Desenvolve-se, assim, o que se denominou Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, uma das principais preocupações desse movimento foi converter os direitos humanos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional, o que implicou nos processos de universalização e internacionalização desses mesmos direitos. Esses processos permitiram, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção de direitos humanos, de âmbito global e regional, como também de âmbito geral e específico. Adotando o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. A sistemática internacional, como garantia adicional de proteção, institui mecanismos de responsabilização e controle internacional, acionáveis quando o Estado se mostra falho ou omissivo na tarefa de implementar direitos e liberdades fundamentais (PIOVESAN, 2000, p. 110).

Surge, então, a partir da elaboração de tratados internacionais de proteção de direitos humanos, notadamente os patrocinados pela Organização das Nações Unidas, o novíssimo ramo do Direito denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esse novo campo do conhecimento trouxe inovações para a proteção dos direitos humanos consubstanciadas em



novos diplomas normativos e sujeitos de direito, novas obrigações, órgãos verificadores de responsabilidade e sanções para os violadores, entre outros díspares institutos jurídicos.

Merecem destaque os esforços envidados pelos sistemas coletivos de proteção formados a partir da dinâmica internacionalista dos direitos humanos. Referidos sistemas coletivos opõem-se aos sistemas individuais porque partem da necessidade de integração das nações que entre si estabelecem um vínculo de responsabilidade objetiva na proteção de mencionados direitos. Neste caso, em regra, é criado um órgão independente e autônomo para analisar os casos de violação que lhe serão submetidos para julgamento. A sanção imposta conta assim com a concordância prévia do grupo de Estados que se submeteram às normas do sistema (PIOVESAN; GARCIA (Org.) 2011, p.1148-1149).

De outro vértice, o sistema unilateral de proteção se caracteriza pelo não reconhecimento da existência de uma comunidade de nações. O Estado ofendido é juiz e parte no julgamento da violação identificada, é ele quem determina as regras pelas quais o ofensor será processado, bem como a acusação e a sentença. É o que ocorreu, por exemplo, quando os Estados Unidos invadiram o Iraque sob a alegação de que havia lá armas nucleares, o que, ao final, se mostrou inverídico. Deu-se ali decisão unilateral de um Estado que, sob o pretexto de proteger direitos humanos, de interesse universal, violou a soberania de outro para impor o seu ponto de vista.

Sem contar com a aprovação das Nações Unidas, em março de 2003, os EUA deram início à guerra contra o Iraque (TERRA, 2013). Referida iniciativa opôs-se à Resolução nº 4114/2002 do Conselho de Segurança da ONU, que se posicionou apenas no sentido de que o Estado iraquiano devesse cooperar sem reservas com os inspetores das Nações Unidas que buscavam por informações acerca do eventual uso de armas de destruição de massa naquele território, tendo, ao final do documento, recordado “que o Conselho alertou repetidamente que o Iraque enfrentará sérias consequências, como resultado de suas contínuas violações de suas obrigações”¹ (tradução livre) (Nações Unidas, 2002). Referidas consequências jamais foram precisamente indicadas, menos ainda houve autorização para guerra.

Contrariou, portanto, os Estados Unidos o movimento internacionalizante dos direitos humanos, atualmente pautado na atuação coletiva, em atitude de abandono da ordem jurídica internacional e do processo de transbordamento de fronteiras dos Direitos Humanos, que vem se concretizando desde meados do século XX.

¹Texto original: “Recalls, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations”.



O sistema unilateral afasta-se assim do princípio da imparcialidade, opõe-se ao direito ao contraditório e à ampla defesa, nega ao Estado supostamente violador as diretrizes básicas de um processo justo regido pelo direito, para paradoxalmente tentar impor direitos humanos a bem de toda a humanidade.

Nesse sentido, os sistemas coletivos são os preferíveis hodiernamente, no âmbito da ordem jurídica internacional, sendo os que se busca fortalecer na dinâmica global, pois partem de uma comunhão de Estados que, através de um processo orientado pelos preceitos de direito internacional, pretendem garantir direitos mínimos ao ser humano sob sua jurisdição.

2. REGIONALIZAR PARA PROTEGER MAIS

A partir do movimento internacionalizante, que lançou as bases para a expansão da área de atuação e efetividade da proteção dos direitos humanos, os sistemas coletivos regionais vêm se consolidando como as mais recentes macroiniciativas do processo de concretização de tratados e efetivação das obrigações pactuadas entre os Estados.

Depois de terem superado a oposição da própria ONU que, em princípio, via nos regionalismos uma ameaça à pretensão de direitos humanos universais, os sistemas regionais veem se consolidando como complementadores do sistema global, representado pela ONU.

Embora tenha havido questionamentos iniciais contra a instauração de sistemas regionais de direitos humanos, especialmente por parte das Nações Unidas com sua ênfase na universalidade, os benefícios de se contar com tais sistemas são hoje em dia amplamente aceitos. Países de uma determinada região freqüentemente têm um interesse compartilhado em proteger os direitos humanos naquela parte do mundo, e existe a vantagem da proximidade no sentido de influenciar reciprocamente seu comportamento e de assegurar a concordância com padrões comuns, coisa que o sistema global não oferece (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006).

A justificativa para regionalizar tem sido, assim, a de estabelecer o máximo de garantias possíveis aos direitos humanos. O objetivo a partir da construção de novos sistemas é, por um lado, ampliar a proteção em termos materiais, reconhecendo-se novos direitos; por outro lado, em termos processuais, visa-se à criação de normativas e novas cortes internacionais, capazes de julgar e penalizar as violações detectadas.

Nesse sentido, o sistema regional se afigura mais eficaz na proteção dos direitos humanos por prestigiar as especificidades regionais e possibilitar maior fiscalização e capacidade sancionatória.

Cançado Trindade advoga no sentido de que é preciso observar o caráter complementar dos instrumentos normativos do sistema regional mediante o sistema global de proteção aos direitos humanos:

Os tratados e instrumentos de proteção se desenvolveram, em suma, como respostas a violações de direitos humanos de vários tipos. Com a multiplicidade dos instrumentos internacionais de proteção (tratados gerais, convenções "setoriais", procedimentos baseados em resoluções, em níveis global e regional), reconheceu-se a complementaridade de tais instrumentos mediante um processo de interpretação reforçado posteriormente pela construção jurisprudencial convergente dos órgãos internacionais de supervisão. Esta última enfatizou a identidade comum de propósito, os valores superiores que perseguia, o caráter objetivo das obrigações neste domínio de proteção, e a necessidade de realização do objeto e propósito dos tratados e instrumentos em questão (2006, p. 416).

A diversidade de instrumentos deve ser compreendida, portanto, como ampliação da proteção aos direitos humanos, podendo, inclusive, o indivíduo escolher a qual sistema recorrer (global ou regional). Referida faculdade de escolha se alberga no princípio da primazia da norma mais favorável quando da violação dos direitos em questão. Assim, à guisa de solucionar eventuais conflitos entre uma norma regional e uma global, a regra de desempate consiste na opção pela norma mais benéfica à proteção dos direitos. “Em outras palavras, a primazia é a norma que, no caso, mais protege os direitos da pessoa humana, interpretação essa consoante com a jurisprudência da Corte Européia dos Direitos Humanos” (MAZZUOLI, 2000, p. 190).

Atualmente, três grandes sistemas regionais atuam de forma organizada nos continentes Americano, Africano e Europeu. Cada um deles com suas particularidades. O Sistema Europeu, por exemplo, é o único que não conta em sua estrutura com a atuação de uma comissão. Nesse sistema, uma corte única foi estabelecida em 1998, em lugar da antiga estrutura formada por uma comissão e uma corte. Por sua vez, o Sistema Africano é o único que agasalha, junto dos direitos humanos, também o direito dos povos (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006).

Contudo, é especificamente sobre o Sistema Interamericano que este trabalho versa, pois é nele que a realidade brasileira está inserida de forma mais próxima.

3. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é o mais antigo organismo regional do mundo. A sua origem está relacionada à Primeira Conferência Internacional Americana, ocorrida em outubro de 1889 a abril de 1890, em Washington, EUA. Nesta ocasião, foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas e teve início a organização de normativas e instituições, que hoje são reconhecidas como as bases do que se tornou o Sistema



Interamericano, o primeiro sistema coletivo internacional de proteção dos direitos humanos no mundo.

Fundada em abril de 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, a Organização dos Estados Americanos já teve sua Carta originária emendada e ampliada em quatro oportunidades: 1) pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967, entrou em vigor em fevereiro de 1970; 2) pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985, entrou em vigor em 1988; 3) pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993, entrou em vigor em janeiro de 1996 e 4) pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992, entrou em vigor em setembro de 1997 (OEA, 2015).

O artigo 1º da Carta da OEA, que entrou em vigor em dezembro de 1951, revela o objetivo primordial desta Organização, qual seja, fazer com que seus Estados-membros alcancem “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (OEA, 2015).

Atualmente, 35 (trinta e cinco) Estados americanos integram esse que é o principal fórum governamental político, jurídico e social do continente, tendo como principais pilares, conforme disposto em seu portal eletrônico, “a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento” (OEA, 2015).

Na mesma ocasião em que fora assinada a Carta da OEA, fora aprovada também a Declaração Americana dos Direitos do Homem. E, embora frequentemente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948, seja citada como o documento inaugural da nova visão internacional de proteção dos direitos humanos, em verdade, 8 (oito) meses antes do aperfeiçoamento deste documento, 21 (vinte e um) países americanos² (OEA, 2014), já haviam aprovado aquele que efetivamente deveria ser considerado o primeiro instrumento de relevo no campo da proteção internacional dos direitos humanos: a Declaração Americana dos Direitos do Homem, de abril de 1948.

² Os Estados que primeiro aderiram à Declaração Americana de Direitos do Homem foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. Mais tarde, também se juntaram à OEA: Barbados (1967); Trinidad e Tobago (1967); Jamaica (1969); Granada (1975); Suriname (1977); Dominica (1979); Santa Lúcia (1979); Antígua e Barbuda (1981); São Vicente e Granadinas (1981); Bahamas (1982); São Cristóvão e Nevis (1984); Canadá (1990); Belize (1991) e Guiana (1991).

Observe-se, contudo, que referida declaração não compõe a Carta da OEA, de maneira que seu valor jurídico, ainda hoje, é bastante discutido, pois não é um instrumento que tenha sido ratificado formalmente pelos Estados que aderiram à Carta (OEA, 2014).

A partir deste inventário cronológico de fatos, conclui-se que, no contexto do continente americano, as tendências internacionalizantes de proteção aos direitos humanos resultaram na Declaração Americana dos Direitos do Homem e na Carta da Organização dos Estados Americanos, ambas propostas pela OEA, em 1948. Esta última contava inclusive com a previsão, em seu artigo 106, de criação de uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria”.

As disposições transitórias da Carta previram ainda que uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabeleceria a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as de outros órgãos encarregados de tal matéria: “Artigo 145: Enquanto não entrar em vigor a convenção interamericana sobre direitos humanos a que se refere o Capítulo XV, a atual Comissão Interamericana de Direitos Humanos velará pela observância de tais direitos”.

Não obstante a previsão convencionada em 1948, a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) demorou para se estabelecer. Somente em 1959, o órgão passou a receber e examinar reclamações de indivíduos contra violações a direitos humanos ocorridas nos territórios dos Estados-membros.

E apenas 10 (dez) anos mais tarde, em 22 de novembro de 1969, foi adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que disciplina os deveres dos Estados-membros da organização e estrutura de forma definitiva o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. A Convenção entrou em vigor em 1978, após alcançar o mínimo de 11 (onze) ratificações, e atualmente conta com 23 (vinte e três) ratificações mantidas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2015):

SIGNATÁRIOS	ASSINATURA	RATIFICAÇÃO/ ADESÃO	DEPÓSITO	COMPETÊNCIA DA CORTE	COMPETÊNCIA DA COMISSÃO
Argentina	02/02/84	08/14/84	09/05/84	09/05/84	09/08/84
Barbados	06/20/78	11/05/81	11/27/82	10/04/00	/ /
Bolívia	/ /	06/20/79	07/19/79	07/27/93	/ /
Brasil	/ /	07/09/92	09/25/92	12/10/98	/ /
Chile	11/22/69	08/10/90	08/21/90	08/21/90	08/21/90
Colômbia	11/22/69	05/28/73	07/31/73	06/21/85	06/21/85



Costa Rica	11/22/69	03/02/70	04/08/70	07/02/80	07/02/80
Dominica	//	06/03/93	06/11/93	//	//
El Salvador	11/22/69	06/20/78	06/23/78	06/06/95	//
Equador	11/22/69	12/08/77	12/28/77	07/24/84	08/13/84
Estados Unidos	06/01/77	//	//	//	//
Grenada	07/14/78	07/14/78	07/18/78	//	//
Guatemala	11/22/69	04/27/78	05/25/78	03/09/87	//
Haiti	//	09/14/77	09/27/77	03/20/98	//
Honduras	11/22/69	09/05/77	09/08/77	09/09/81	//
Jamaica	09/16/77	07/19/78	08/07/78	//	08/07/78
México	//	03/02/81	03/24/81	12/16/98	//
Nicarágua	11/22/69	09/25/79	09/25/79	02/12/91	02/06/06
Panamá	11/22/69	05/08/78	06/22/78	05/09/90	//
Paraguai	11/22/69	08/18/89	08/24/89	03/26/93	//
Peru	07/27/77	07/12/78	07/28/78	01/21/81	01/21/81
República Dominicana	09/07/77	01/21/78	04/19/78	03/25/99	//
Suriname	//	11/12/87	11/12/87	11/12/87	//
Trinidad e Tobago	//	04/03/91	05/28/91	05/28/91	//
Uruguai	11/22/69	03/26/85	04/19/85	04/19/85	04/19/85
Venezuela	11/22/69	06/23/77	08/09/77	04/24/81	08/09/77

Não participaram, nem mesmo assinando a Convenção, os Estados de Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Guiana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Suriname.

A Convenção Americana

é fortemente modelada pela Convenção Européia de Direitos Humanos, principalmente em termos institucionais. Com seus 82 artigos, é a convenção para proteção de direitos humanos mais abrangente e garante, entre outros, o direito à vida, à integridade social, à liberdade da pessoa, ao processo judicial justo, à privacidade, a um nome, à nacionalidade, à participação em tomada de decisão estatal, à igualdade e à proteção legal (HEINTZE, 2009, p. 73).

Outrossim, as obrigações nela contidas não são apenas negativas, mas principalmente obrigam os Estados a tomarem medidas positivas para garantir o pleno exercício dos direitos enumerados:

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (Convenção Interamericana de Direitos Humanos, 1969).

Os sistemas regionais de proteção de direitos humanos, assim como o sistema global da ONU, são compostos por documentos gerais e especiais. No caso do Sistema Interamericano, os documentos gerais são a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), com seu Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos nas Áreas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de Salvador de 1988). Os instrumentos especiais são a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), o Protocolo para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos para Abolir a Pena de Morte (1990), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (1994), a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994) e a Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências (1999).

Em 1979, na mesma cidade onde foi adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, São José da Costa Rica, foi fundada também a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos organizou-se de maneira bifásica, pois é formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgãos especializados da OEA, cujas atribuições estão estabelecidas na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ambos os órgãos, embora com distintas atribuições, são competentes para verificar o cumprimento das obrigações assumidas a partir da assinatura da Convenção pelos Estados-membros da OEA.

4. UM SISTEMA BIFÁSICO DE PROTEÇÃO

Para compreender de que forma se dá o amparo aos direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano, é preciso conhecer o funcionamento de seus órgãos incumbidos de tornar efetiva a proteção pretendida, quais sejam, a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.



Para esse desiderato, cumpre, desde já, distinguir as funções primordiais, a estrutura e os mecanismos de atuação das duas instituições que atuam de forma autônoma no âmbito do sistema protetivo de direitos humanos das Américas.

4.1 DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana, com sede em Washington, nos Estados Unidos, tem como principal função promover a observância e a proteção dos direitos humanos por todos os Estados Partes da Convenção Americana. Referida atribuição consta do Estatuto da Comissão, aprovado em outubro de 1979:

I. NATUREZA E PROPÓSITOS

Artigo 1

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria.

Criada em 1959, a Comissão foi efetivamente o primeiro organismo de proteção dos direitos humanos do mundo. E, sendo a pioneira, teve que descobrir as melhores formas de cumprir sua função. Ao longo dos tempos, seu papel foi ampliado e reformulado, sendo-lhe designada inclusive competência para fazer recomendações aos Estados Partes da Convenção Interamericana, com possibilidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva tutela dos direitos garantidos convencionalmente.

Ademais, à Comissão incumbe o preparo de estudos e relatórios sobre situações específicas de violação aos direitos humanos, podendo solicitar aos governos informações sobre as providências por eles adotadas em cada caso (artigo 18 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - ECIDH), para tanto, vale-se de seus escritórios situados em cada um dos Estados-membros da OEA (OEA, 2015).

Além disso, membros da Comissão Interamericana, que é órgão tanto da OEA, quanto da Convenção Americana de Direitos Humanos, realizam visitas aos territórios dos Estados, para obter informações sobre casos específicos em trâmite (investigação *in loco*) ou para elaborar relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos nos países visitados.

Tendo sua primeira reunião ocorrido em 1960,

já em 1961 a CIDH começou a realizar visitas *in loco* para observar a situação geral dos direitos humanos em um país, ou para investigar uma situação particular. Desde então realizou 92 visitas a 23 países membros. A respeito de suas observações de tipo geral

sobre a situação de um país, a CIDH publica informes especiais, tendo publicado até agora 60 destes (OEA, 2015).

A Comissão conta em sua composição com 7 (sete) membros eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de 4 (quatro) anos, permitida uma reeleição. Os eleitos são representantes de todos os Estados-membros da OEA, não de seus próprios países e se reúnem na sede da Comissão pelo menos 2 (duas) vezes ao ano (artigos 34 a 37 da Convenção Americana dos Direitos do Homem).

A possibilidade de postulação atribuída a qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental é uma das características mais importantes da Comissão Interamericana, pois garante amplo acesso ao sistema de proteção. Assim, alguém que sofra, presencie ou tome conhecimento de uma violação de direitos humanos pode efetuar denúncia diretamente ao órgão da OEA.

Os Estados-parte também podem denunciar supostas ofensas incorridas por outros Estados-membros, contanto que reconheçam eles próprios a competência da Comissão para examinar violações suas.

Ao receber uma denúncia de violação de direitos humanos, a Comissão Interamericana deverá observar as normas processuais previstas em seu Estatuto e na Convenção Americana, partindo da análise de requisitos essenciais de admissibilidade, dentre eles: o prévio esgotamento dos recursos internos do Estado denunciado (artigo 20, c do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos). A partir desse preceito basilar, um Estado não pode ser acionado perante o sistema internacional sem que lhe seja permitido antes resolver a questão internamente.

Ou seja, em respeito à soberania dos Estados, um órgão de proteção internacional de direitos não pode substituir o Judiciário estatal. Apenas a partir do esgotamento de todas as possibilidades disponíveis no âmbito interno, ou em ocorrendo uma das exceções ao esgotamento como, por exemplo, a demora injustificada ou a ineficácia dos recursos, é que a questão pode ultrapassar os limites do Estado e ser levada ao foro internacional.

Além desse, outro requisito relevante é a ausência de litispendência internacional: um mesmo caso não pode ser levado, ao mesmo tempo, ao Sistema Interamericano e ao Sistema Universal da Organização das Nações Unidas. Deve o denunciante fazer, portanto, opção por um dos mecanismos.

Ademais, deve ser observado: a) se os fatos denunciados representam violação da Convenção; b) se a comunicação não é manifestamente infundada; c) se a comunicação não pode ter sido apresentada anteriormente, em termos semelhantes, à Comissão ou outros órgãos



internacionais; d) a correta qualificação do denunciante e d) o decurso de, no máximo, 6 (seis) meses desde a decisão final sobre o caso submetido ao Estado denunciado (artigos 46 e 47 da Convenção Americana de Direitos do Homem).

Sendo que este último requisito pode não ser exigido, na hipótese de ter havido demora injustificada da decisão, é o que ocorreu, por exemplo, no caso Maria da Penha contra o Estado brasileiro, que deu origem à lei protetiva dos direitos das mulheres neste país.

Presentes os requisitos, a petição é encaminhada ao Estado denunciado, para se manifestar sobre os requisitos de admissibilidade da denúncia. A Comissão pode ainda chamar as partes para apresentarem observações adicionais, e então decide se admite ou não a petição. Excepcionalmente, a Comissão poderá diferir o juízo sobre a admissibilidade da reclamação para o julgamento sobre o mérito.

Em caso de verificação de todos os requisitos, é formalmente aberto um caso. Aos litigantes é dada nova oportunidade para firmarem seus posicionamentos, mas desta vez sobre o mérito da questão.

A Comissão tem a obrigação de incentivar e permitir a negociação para se atingir uma solução amistosa.

Se da fase de solução amistosa não se tenha alcançado um desfecho positivo, a Comissão Interamericana pode: decidir que não houve violação ou manifestar-se pela ocorrência de violação a um ou mais dispositivos protegidos por diploma internacional. Neste caso, apresentará relatório preliminar de recomendações, que é transmitido ao Estado.

O Estado já considerado violador de direitos humanos terá prazo de 3 (três) meses para se manifestar sobre o cumprimento das recomendações. Se, por ventura, silenciar ou não justificar o desatendimento às medidas indicadas, recebe um segundo informe da Comissão, reiterando as recomendações, que podem ser publicadas no relatório anual da Comissão Interamericana.

Na hipótese de descumprimento definitivo, com a anuência dos denunciantes, o caso poderá ser levado pela Comissão à Corte Interamericana de Direitos Humanos, salvo se a maioria absoluta de seus membros se opuser.

4.2 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos é instituição judicial autônoma e órgão da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), que a instituiu em seu artigo 33:

São competentes para conhecer de assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes nesta Convenção:

- a) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e
- b) a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte.

De acordo com o Relatório Anual 2014 da Corte, dentre os 35 (trinta e cinco) Estados que formam a OEA, 20 (vinte) reconhecem sua competência contenciosa. São eles: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014).

Com relação aos demais Estados que não reconhecem a autoridade dos órgãos da Convenção Interamericana,

(...) A Comissão e a Corte tiveram de enfrentar questões complexas em relação a alguns dos remanescentes quinze estados, especialmente Cuba e Estados Unidos, que não ratificaram a Convenção. Em relação a Cuba, a Comissão adotou uma série de relatórios desde que o governo comunista chegou ao poder em 1959. Em relação aos Estados Unidos, o debate gira em torno do status da Declaração Americana. Os Estados Unidos assinaram a Convenção Americana, mas não a ratificaram. A sua posição oficial é que a Declaração Americana é claramente não vinculativa³ (tradução livre) (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 987).

A esse respeito, observa-se que é no mínimo incoerente o esforço, inclusive bélico, que faz os Estados Unidos para impor a outros Estados a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que tem a mesma natureza da Convenção Americana e, por outro lado, em sua região continental, nega-se ao reconhecimento da competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisdição da Corte Interamericana, órgãos de defesa dos direitos humanos em sua região continental.

Quanto a Cuba, a partir da abertura política e diplomática que recentemente empreende, certamente suas tratativas com o Sistema Interamericano sofrerão alterações, sendo ainda muito cedo para supor quais e quando acontecerão.

Fechados esses parênteses, tem-se que a Corte Interamericana é formada por 7 (sete) juízes eleitos na condição de indivíduos, ou seja, não são representantes de seus Estados de

³ Texto original: (...) *the Commission and the Court have had to confront complex issues in relation to some of the remaining fifteen states, especially Cuba and United States, which have not ratified the Convention. In relation to Cuba, the Commission has adopted a series of reports ever since the Communist Government came to power in 1959. In relation to the United States, the debate turns around the status of the American Declaration. The United States has signed the American Convention but not ratified it. Its official position is that the American Declaration is clearly non-binding.*



origem e seus mandatos são de 6 (seis) anos. Os idiomas oficiais são: português, inglês, francês e espanhol (*International Bar Association*, 2010, p. 24).

Quanto à sua área de jurisdição,

a Corte exerce competência decisiva sobre o estado-Parte, desde que este não somente tenha ratificado ao TIADH, mas também tenha entregue uma declaração de que obrigatoriamente reconhece a jurisdição da Corte em todas as interpretações ou aplicações da convenção relacionadas ao assunto como ipso facto, sem a necessidade de acordos especiais (artigo 62, I da ConvADH) (HEINTZE, 2009, p. 75).

A regulamentação de seu procedimento, desde a propositura da denúncia, até a sentença, consta da Convenção Americana e do Regulamento da própria Corte.

Crítica feita a tais instrumentos é no sentido de que eles não especificariam todas as regras atinentes ao rito processual, restando à jurisprudência da própria Corte a tarefa de detalhá-la (PIOVESAN; GARCIA (Org.) 2011, p. 1152). Nesse sentido, as lacunas no regramento, segundo os críticos, dariam ensejo à insegurança e arbitrariedade, causando surpresas às partes ao estabelecer regras novas no curso do processo, um dado que estaria na contramão dos princípios basilares do devido processo legal e da legalidade, tão caros à democracia.

Contudo, referida crítica atualmente parece não fazer sentido, afinal já não são mais tão raros os casos julgados pela Corte. Desde 1979, até o final de 2014, 291 (duzentos e noventa e um) casos contenciosos já foram decididos (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2015), o que definitivamente faz de sua jurisprudência já consistente e repetida em relação a diversos temas.

É claro que, por ser a vida mais ampla que o direito, casos fáticos concretos poderão sempre ensejar questões normativas ainda impensadas e, portanto, não previstas, mas esse dado humano não é suficiente para tornar o regramento ou a jurisprudência da Corte inseguros mesmo 37 (trinta e sete) anos depois do início de suas atividades jurisdicionais.

No tocante à legitimidade para propor casos à Corte, diferentemente do que ocorre junto à Comissão, somente os Estados-parte da Convenção e a própria Comissão podem fazê-lo.

As partes ofendidas podem, porém, participar, uma vez iniciada a demanda, bem como solicitar medidas provisórias "em casos de extrema gravidade e urgência e quando for necessário para evitar prejuízos irreparáveis às pessoas" (artigos 25.1 a 25.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos).

Ademais, a partir do ano de 1996, inovações no Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos expandiram a participação do indivíduo no processo, autorizando que os representantes ou familiares das vítimas apresentassem, de forma autônoma, suas próprias alegações e provas durante a etapa de discussão sobre as reparações devidas e ainda fazer uso da palavra durante as audiências públicas (artigos 25 e 51 do Regulamento da Corte Interamericana e Direitos Humanos).

A petição inicial, apresentada perante a Secretaria da Corte, deve indicar: as partes, a exposição dos fatos, as provas oferecidas, os fundamentos de direito e os pedidos (reparações e custas), além dos nomes dos agentes e delegados que atuarão em nome dos Estados ou da Comissão, respectivamente, bem como a qualificação das vítimas.

O exame preliminar da demanda tem como objetivo verificar se a mesma preenche os requisitos de propositura. Ao postulante, pode ser dado prazo de 20 (vinte) dias para que supra as lacunas eventualmente encontradas.

A demanda deve ser então notificada: ao Presidente e juízes da Corte; ao Estado demandado; à Comissão, se não for ela própria a demandante; ao denunciante original, se conhecido; à suposta vítima, familiares ou representante, conforme o caso; aos outros Estados-partes; ao Presidente e ao Secretário-Geral da OEA.

Notificado, o Estado demandado tem 4 (quatro) meses para se manifestar, apresentando em sua contestação as exceções preliminares, que visam a impedir a análise do caso pela Corte e a defesa de mérito sobre o tema da causa.

Quanto às preliminares, as partes interessadas poderão se manifestar, em 30 (trinta) dias e não possuem efeito suspensivo do processo. A Corte pode optar por resolvê-las na sentença de mérito ou convocar audiência especial, após a qual resolverá (artigo 37, 6 do Regulamento da Corte).

Em sede de contestação, vige a regra da impugnação especificada (artigo 38 do Regulamento).

As provas orais deverão ter sido indicadas na inicial. A Corte pode atuar *ex officio* em relação às provas que considerar essenciais, poderá ainda solicitar a qualquer entidade, autoridade ou órgão informações e relatórios a respeito do tema (artigo 45 do Regulamento).

Sobrevindo a sentença, dela deve constar:

- a. o nome de quem presidir a Corte e dos demais Juízes que a proferiram, do Secretário e do Secretário Adjunto;
- b. a identificação dos intervenientes no processo e seus representantes;
- c. uma relação dos atos do procedimento;
- d. a determinação dos fatos;



- e. as conclusões da Comissão, das vítimas ou seus representantes, do Estado demandado e, se for o caso, do Estado demandante;
- f. os fundamentos de direito;
- g. a decisão sobre o caso;
- h. o pronunciamento sobre as reparações e as custas, se procede;
- i. o resultado da votação;
- j. a indicação sobre qual é a versão autêntica da sentença (artigo 65 do Regulamento da Corte).

As decisões da Corte são finais, ou seja, são incontestáveis. Não há, contudo, previsão de um rito de execução forçada da sentença. Os Estados-parte simplesmente se comprometem a cumpri-las.

Em um caso no qual o país não cumpriu sua sentença, a Corte pode, na melhor das hipóteses, apresentar o caso em uma audiência da Assembleia Geral da OEA e emitir recomendações adequadas. A Assembleia Geral pode, então, discutir o assunto e adotar medidas políticas contra um Estado-Parte (HEINTZE, 2009, p. 76).

O único questionamento à sentença admitido é o pedido de interpretação de sentença, quando há dúvidas a seu respeito (espécie de embargos de declaração).

Quando há expressa autorização da Corte, o processo pode ser encerrado antecipadamente se houver desistência do caso ou se ocorrer solução amistosa entre os envolvidos.

Questão bastante atual é essa relativa aos poderes e limites da Corte Interamericana para execução de suas sentenças. Afinal, a própria Corte é encarregada de supervisionar o cumprimento das mesmas. Faculdade esta que é inerente ao exercício de suas atividades jurisdicionais e está prevista nos artigos 33, 62.1, 62.3 e 65 da Convenção Americana, bem como no artigo 30 do Estatuto da Corte Interamericana, sendo seu procedimento regulamentado no artigo 69 do Regulamento da Corte e tem como objetivo que as reparações ordenadas pelo Tribunal para o caso concreto sejam efetivamente implementadas e cumpridas.

Do Relatório Anual 2014 da Corte Interamericana, extrai-se que

A supervisão do cumprimento das sentenças da Corte implica, em primeiro termo, que esta solicite periodicamente informação ao Estado sobre as atividades desenvolvidas para alcançar este cumprimento e receba as observações da Comissão e das vítimas ou de seus representantes. Uma vez que o Tribunal conte com essa informação pode ir avaliando se houve cumprimento do ordenado, orientar as ações do Estado para esse fim e, se for o caso, convocar uma audiência de supervisão. No contexto destas audiências o Tribunal não se limita a tomar nota da informação apresentada pelas partes e pela Comissão, mas busca uma aproximação entre as partes, sugerindo para isso algumas alternativas de solução, promove o cumprimento da sentença, chama a atenção diante de um marcado descumprimento de falta por vontade e promove o estabelecimento de cronogramas de cumprimento a serem

trabalhados entre todos os envolvidos (p. 08).

A celeuma reside no fato de que o artigo 68, parágrafo 1º do Pacto de San José da Costa Rica embora disponha que “os Estados-partes na Convenção se comprometem a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”, inexistente dispositivo que preveja sanções expressas para o caso de descumprimento.

Já está identificado que

o grande problema que existe relativamente ao cumprimento integral das obrigações impostas aos estados pela Corte Interamericana não está na parte indenizatória da sentença (a qual deve ser cumprida pelo estado condenado *sponte sua* ...), mas na dificuldade de executar internamente os deveres de investigar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos (MAZZUOLI, 2012, p. 945).

Na visão de Mazzuoli, os deveres decorrentes da sentença que os condenados devem obedecer são necessariamente os de indenizar a vítima ou sua família, investigar toda violação ocorrida (sem atenuação de leis internas) e punir os responsáveis pela violação perpetrada.

Para esse autor, o não cumprimento da sentença importaria no cometimento de nova violação da convenção e conseqüente possibilidade de novo processo junto à Corte, que deve ainda informar à OEA referido descumprimento por meio de seu relatório anual. Desta iniciativa resultaria a possibilidade de o Estado descumpridor sofrer sanções econômicas e diplomáticas. Estas sim verdadeiras medidas coativas (não judiciais) de execução.

No caso brasileiro especificamente, considerando-se que as sentenças da Corte Interamericana valem como título executivo judicial no ordenamento interno, cabe à vítima ou ao Ministério Público Federal, com fundamento no artigo 109, inciso III da Constituição, propor ação de cumprimento da sentença, com vistas ao implemento da obrigação assumida pelo Estado na esfera internacional dos direitos humanos e determinada por sentença de órgão competente para tanto.

4.3 DA FUNÇÃO CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA

A Corte, no desempenho de sua função consultiva, pode ser interpelada pelos Estados (membros ou não da Convenção) sobre sua interpretação quanto a dispositivos da Convenção Americana ou de outros tratados de direitos humanos que digam respeito aos Estados americanos, assim como poderá emitir parecer sobre a compatibilidade entre qualquer das normas internas da própria Corte e os instrumentos internacionais (PIOVESAN; GARCIA (Org.) 2011, p. 1151).



De acordo com o Relatório Anual 2014, a Corte já desempenhou esta função em 21 (vinte e uma) ocasiões, desde 1979 até o final de 2014, manifestando-se, por exemplo, sobre questões referentes aos interesses das crianças e adolescentes, migração e crimes de exploração sexual (Corte Interamericana de Direitos Humanos, p. 09).

Contudo, indaga-se se esse parecer consultivo teria poder vinculante em relação aos Estados-membros da Convenção. Ou seja, a consulta à Corte resultaria em interpretação que vincularia os Estados-membros?

A resposta é positiva e, uma vez mais, encontra respaldo no artigo 68 da Convenção Americana de Direitos Humanos:

1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.
2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

Ou seja, no plano consultivo, a Corte analisa uma norma ou conduta, de forma abstrata, sem partes diretamente afetadas, com a finalidade de definir a sua interpretação perante determinado caso hipotético, mas, nos mesmos termos de uma sentença proferida em um caso concreto, as opiniões consultivas também vinculam os Estados-partes a agir conforme o parecer emitido pela Corte. Novamente, no que toca o caso brasileiro, cabe igualmente a ação de cumprimento de sentença prevista no artigo 109, inciso III da Constituição, sendo legítimo para tanto o Ministério Público Federal.

5. O BRASIL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Com o abrandamento da Guerra Fria, na década de 80, o governo militar e ditatorial brasileiro, que vigorou a partir do golpe de 1964, enfraqueceu-se. O Estado passou, então, a se comprometer mais com a proteção dos direitos humanos, admitindo inclusive a atuação de mecanismos internacionais de supervisão, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nesse momento da história, foi a Constituição Cidadã de 1988 que elevou os direitos humanos à condição prevalente na política externa nacional (artigo 4º da CRFB) e abriu os caminhos para a ratificação da Convenção de São José da Costa Rica, o que de fato se deu através do Decreto nº 678 de 1992.

Assim, o Brasil se tornou membro do Sistema Interamericano desde 1992 (HEINTZE, 2009, p. 73), o que só foi possível após a consolidação do processo de redemocratização. Também na década de 80, o país aderiu aos principais tratados de proteção aos direitos humanos: os Pactos das Nações Unidas sobre direitos humanos, a Convenção contra a Tortura, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Em 10 de dezembro de 1998, data em que se comemorou os 50 (cinquenta) anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil reconheceu oficialmente a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De lá para cá, referida Corte já julgou em relação ao Estado brasileiro, 7 (sete) casos contenciosos, determinou 32 (trinta e duas) medidas provisórias e realizou 8 (oito) supervisões de cumprimento de sentença (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2015).

Desde a ratificação da Convenção e o reconhecimento da jurisdição internacional da Corte Interamericana, os esforços e progressos brasileiros na tutela dos direitos humanos podem ser mensurados e criticados a partir de relatórios anuais da Comissão Interamericana (CIDH) e de Organizações Não-Governamentais que, atentas às realidades do continente Americano, indicam os percalços e auxiliam no apontamento das políticas públicas que ainda carecem de implementação ou maior cuidado.

A *Human Rights Watch*, cujo relatório mais recente serve de base para o presente trabalho em razão de sua atualidade e amplitude de temas, é uma organização internacional não-governamental que atua na defesa dos direitos humanos e na realização de pesquisas sobre o tratamento dado a esses direitos no mundo. Com sede na cidade de Nova York, ela atualmente possui escritórios situados em 16 (dezesesseis) grandes cidades ao redor do globo, dentre elas em São Paulo capital (*HUMAN RIGHT WATCH*, 2015, p. 115).

A organização produz relatórios sobre violações a normas relativas aos direitos humanos em nível internacional, com vistas a chamar a atenção para os eventuais abusos existentes e auxiliar na formulação de políticas públicas hábeis a valorizar referidos direitos.

São temas frequentes nesses materiais a discriminação sexual e social, a tortura, o uso de crianças para fins militares, a corrupção política, os abusos do sistema judicial e o direito humanitário internacional.

Dessas informações reunidas pela ONG sobre os eventos de 2014, em sua publicação de janeiro de 2015, extrai-se os principais desafios a serem superados pelo Brasil de acordo com os seguintes macro temas delineados (*HUMAN RIGHT WATCH*, p. 115-121):

a) Segurança pública e conduta policial:



Conforme o relatório, policiais militares e civis foram responsáveis pela morte de 436 (quatrocentas e trinta e seis) pessoas no estado do Rio de Janeiro e 505 (quinhentas e cinco), em São Paulo, só nos primeiros 9 (nove) meses do ano de 2014. Em 2013, mais de 2.220 (duas mil duzentas e vinte) pessoas morreram durante ações policiais, no país. Os policiais, em geral, justificam as mortes como sendo resultados de trocas de tiros.

Numa tentativa de apurar as razões para tantas mortes, o governo de São Paulo adotou em 2013 uma resolução proibindo os policiais de removerem os corpos dos locais dos tiroteios. No Rio, cerca de 2.900 (dois mil e novecentos) policiais e servidores públicos receberam auxílio financeiro por terem contribuído para a redução da criminalidade e também das mortes nos enfrentamentos policiais. Contudo, em ambos estados, o problema persiste.

Quanto às condições das prisões, maus-tratos e tortura de detentos no sistema carcerário, apurou-se que a população carcerária brasileira é de mais de meio milhão de pessoas e excede em 37% (trinta e sete por cento) a capacidade do sistema prisional.

Atrasos na atuação do Judiciário são apontados como um dos fatores que contribuem para a superlotação. No Piauí, estão 68% (sessenta e oito por cento) dos detentos provisórios, o maior índice do país.

b) Sistema carcerário:

Entre janeiro de 2012 e junho de 2014, o escritório da *Human Rights Watch* recebeu 5.431 (cinco mil quatrocentas e trinta e uma) denúncias de tortura nas unidades de detenção. Em 2013, 60 (sessenta) internos foram mortos no interior do complexo prisional de Pedrinhas no Maranhão, tratando-se de problema crônico.

No ano de 2014, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou à Corte Interamericana pedidos de medidas provisórias para adoção, sem demora, das medidas necessárias para preservar a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade nos Complexos Penitenciários do Curado, em Pernambuco, e de Pedrinhas, no Maranhão, além da Unidade de Internação Socioeducativa, no Espírito Santo. Em todos os casos, a Corte emitiu resoluções, mediante as quais requereu ao Estado brasileiro que adotasse de forma imediata todas as medidas que fossem necessárias para sanar a questão (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014, p. 37-38.)

c) Direitos reprodutivos:

O Relatório da ONG *Human Rights Watch*, mencionou a decisão de abril de 2012 do Supremo Tribunal Federal, que autorizou o aborto para casos de anencefalia e problemas

genéticos fatais no Brasil, concluiu que, apesar disso, prosperam no país as clínicas clandestinas, onde os abortos são realizados de forma improvisada e as mulheres expostas ao risco de morte.

Em 2014, o Ministro da Saúde publicou resolução estendendo ao sistema público de saúde a obrigação de realizar os abortos legalmente autorizados, contudo, a mesma resolução foi revogada uma semana depois, em resposta a pressões políticas.

d) Orientação sexual:

O escritório da *Human Rights Watch* recebeu em 2013, mais de 1.500 (mil e quinhentas) reclamações sobre violência e discriminação em razão da orientação sexual. Em 2014, este número era superior a 500 (quinhentas) reclamações.

Foi consignado no relatório o fato de um candidato a presidente ter sugerido, durante um debate televisivo, tratamento médico para gays e lésbicas.

e) Direito do Trabalho:

Desde 1995, os esforços governamentais libertaram mais de 46.000 (quarenta e seis mil) trabalhadores em regime de escravidão. Contudo, a Pastoral do Trabalho recebeu mais de 3.000 (três mil) denúncias sobre pessoas mantidas em regime de escravidão e a punição para esses crimes continuam sendo raras.

Uma emenda constitucional aprovada em 2014 prevê a expropriação de imóveis onde forem encontrados trabalhadores escravizados, mas referido diploma carece ainda de regulamentação.

Em 2013, a Emenda Constitucional 72/2013, conhecida como a Lei da Empregada Doméstica, estendeu a cerca de 6.500.000 (seis milhões e meio) de trabalhadores direitos trabalhistas e previdenciários antes inexistentes, pois referidos trabalhadores eram tidos como categoria diferenciada dentre os trabalhadores brasileiros e dispunham de menor número de direitos.

f) Violência rural:

A violência no campo tem merecido, segundo o relatório da ONG, atenção da Pastoral da Terra que registrou 34 (trinta e quatro) homicídios ocorridos em disputas por terra em todo o país em 2013. Até agosto de 2014, este número era de 23 (vinte e três) pessoas. De acordo com o Conselho Missionário Indígena da Igreja Católica, em 2013, 53 (cinquenta e três) índios foram mortos, sendo que 33 (trinta e três) deles, só no estado do Mato Grosso do Sul.



g) Abusos do período militar:

Em maio de 2012, uma Comissão Nacional da Verdade começou a investigar as violações de direitos humanos sistemáticas ocorridas no período militar brasileiro, entre 1964 e 1985. O relatório final desta equipe de trabalho foi entregue em dezembro de 2014.

Em suas 4.328 (quatro mil trezentas e vinte e oito) páginas, referido documento responsabilizou 337 (trezentas e trinta e sete) pessoas pelo cometimento de diversos crimes, como tortura, sequestro, homicídio, estupro etc. Referido documento contém ainda 29 (vinte e nove) recomendações, em sua maioria, no sentido de que sejam punidos os agentes do Estado que praticaram, durante a ditadura, graves lesões aos direitos humanos.

Instalada em maio de 2012, a CNV foi criada para apurar e esclarecer, indicando as circunstâncias e a autoria, as graves violações de Direitos Humanos praticadas entre 1946 e 1988 (o período entre as duas últimas constituições democráticas brasileiras) com o objetivo de efetivar o direito à memória e a verdade histórica e promover a reconciliação nacional (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014).

Em abril de 2014, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a Lei de Anistia de 1979, que obsta a persecução penal dos agentes perpetradores das condutas ofensivas aos Direitos Humanos no país. Não obstante, 9 (nove) meses depois, a Corte Interamericana reputou referida Lei incompatível com a Convenção Interamericana. A Justiça de primeira instância tem recebido no Rio e em São Paulo denúncias contra agentes estatais que teriam cometido crimes naquele contexto ditatorial.

h) Política internacional:

Como membro do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Brasil votou desfavoravelmente às operações militares de Israel em Gaaza.

Em setembro de 2014, o Brasil foi um dos patrocinadores de uma resolução que combate a discriminação de gênero. Na OEA, o Estado apresentou resolução que proíbe essa espécie de discriminação.

Na Assembleia Geral da ONU, o Brasil liderou a promoção de políticas de privacidade na internet. Em dezembro de 2013, foi aprovada a proposta apresentada em conjunto com a Alemanha.

Em novembro de 2014, aprovou, no Conselho de Segurança da ONU, a submissão da Coreia do Norte ao Tribunal Penal Internacional por crimes contra a humanidade.

CONCLUSÃO

De fato, o sistema de proteção internacional dos direitos do homem teve grande desenvolvimento a partir da segunda metade do século XX. Na perspectiva mundial, isso se deu em razão da necessidade de se reagir ao legado dos governos nazistas e fascistas no Pós Segunda Guerra.

De outro lado, no contexto Americano, embora o marco histórico do final da guerra também tenha servido de combustível para iniciativas como a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos do Homem, ambas de 1948, o enfraquecimento dos regimes militares nas décadas de 70 e 80 foi o que oportunizou, em Estados como o brasileiro, a revisão de um passado de violações e a assinatura de diversos tratados internacionais complementares à Declaração Americana na defesa dos direitos humanos como, por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985) e o Protocolo para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos para Abolir a Pena de Morte (1990).

Outros importantes mecanismos de defesa regionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, embora adotada em novembro de 1969, só entrou em vigor em 1978, quando alcançou o mínimo de 11 (onze) ratificações. Não obstante, a maior parte das atuais 23 (vinte e três) ratificações mantidas ocorreu entre os anos de 1979 e 1993, como resultado do desfecho de governos militares e da transição democrática ocorrida em diversos Estados da América Central e América Latina, como foi o caso brasileiro que só aderiu à Convenção em 1992.

O processo de regionalização da defesa dos direitos do ser humano nas Américas, a partir das iniciativas ocorridas no âmbito da OEA e posteriormente através da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos, possibilitou a especialização e o atendimento das realidades que lhes eram próprias.

Ademais, a regionalização da proteção, ao contrário dos temores propalados por aqueles que temiam pelo fim da defesa universal, resultou inequivocamente na ampliação do acesso ao sistema de proteção dos direitos do homem neste continente, bem como numa maior presença dos organismos internacionais de proteção no cotidiano dos indivíduos e dos Estados. Ou seja, o Sistema Interamericano ao invés de enfraquecer, fortalece os direitos humanos no continente.

Ademais, a partir do estabelecimento da regra de prevalência da norma mais benéfica à proteção dos direitos humanos, qualquer caso pode ser submetido tanto ao sistema regional,



quanto ao sistema universal. Nesse sentido, definitivamente não há prejuízo seja ao indivíduo, seja à aspiração de universalidade.

Sendo certo que o sistema coletivo de apuração da responsabilidade internacional dos Estados se afigura bem mais eficaz e adequado que o sistema individual de proteção. Aliás, o sistema coletivo é de fato o mais coerente em relação à ideia de comunidade de nações que vem se consolidando nas últimas décadas.

Nas Américas, o Sistema Interamericano de Direito Humanos constitui mecanismo importantíssimo na promoção e proteção dos direitos do homem, sendo ele o viabilizador das reparações nas situações de violação que lhe são submetidas.

Seu desenvolvimento, desde 1948, tem se caracterizado pela criação de diferentes órgãos e instrumentos internacionais, possuindo atualmente uma estrutura jurídica adequada e órgãos com a devida faculdade para realizar o trabalho que lhe foi encomendado: o de obter justiça em respeito às violações de direitos humanos quando a justiça local não houver funcionado devidamente.

Contudo, o processo de internacionalização dos direitos da pessoa humana ainda tem muito a avançar notadamente em razão da necessidade de que diversos Estados do continente adiram à Convenção Americana e à jurisdição da Corte Interamericana, negadas, por exemplo, pelos Estados Unidos e que, portanto, não são unânimes na região.

Também a partir da análise dos dados coletados pela ONG *Human Rights Watch* e das informações organizadas pelo Sistema Interamericano de proteção em seus portais eletrônicos, chega-se à mesma conclusão acerca da necessidade de o processo de internacionalização avançar.

O Brasil, a exemplo de diversos outros Estados americanos que aderiram ao Sistema Interamericano, ainda convive com prisões ilegais, carceragens desumanas, violações contínuas ao direito à vida, à saúde, ao devido processo legal, ao juiz natural e tantos outros problemas como os desaparecimentos não investigados de presos políticos no período militar.

De fato, todos os poderes da República brasileira – Executivo, Legislativo e Judiciário – precisam se aperfeiçoar no respeito aos direitos humanos assumidos no âmbito do sistema coletivo de proteção das Américas.

Ademais, o próprio Sistema Interamericano é ainda carecedor de aprimoramento e, até mesmo, de maior proximidade em relação às violações ocorridas, talvez até precisasse de mais escritórios regionais, capazes de garantir ao cidadão comum maior acesso à Corte Interamericana e maior defesa dos direitos consagrados na Convenção Americana.

Por derradeiro, cumpre observar a dificuldade do sistema protetivo regional de direitos do homem nas Américas que não dispõe ainda de ferramentas diretas que permitam a execução de suas sentenças. A inexistência de meios coativos de cumprimento resulta em descumprimentos ostensivos pelos Estados e na conseqüente perpetuação da violação. Assim, embora sejam inquestionáveis os avanços alcançados desde as primeiras iniciativas protetivas de 1948, os desafios a serem superados são ainda imensos até que se obtenha finalmente a devida guarda aos direitos humanos nas Américas e no mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International Human Rights: the successor to international human rights in context: law, politics and morals**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 nov. 1992, p. 15562. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (Brasil). **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos. Casos Contenciosos. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Medidas Provisionales. <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/medidas-provisionales>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Supervision de Cumplimiento. <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Resolução Nº AG/RES.2759 (XLII-0/12). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Opiniones Consultivas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Relatório Anual 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2014.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.



HEINTZE, Hans-Joachim. Proteção Regional dos Direitos Humanos. In: PETERKE, Sven (Org.). **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. Brasília: ESMPU, 2009. p. 71-76.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Revista Internacional de Direitos Humanos - SUR**, ano 3, n. 4, edição em português. Conectas Direitos Humanos: São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/index4.php>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Worlds Report 2015**: events of 2014. New York, 2015.

INTERNATIONAL Bar Association. **Direitos Humanos na Administração da Justiça**: um manual de direitos humanos para juízes, procuradores e advogados. Out. 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/direitos_humanos/human%20rights%20in%20the%20administration%20of%20justice%20portuguese.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no ordenamento brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 37 n. 147 p. 179 – 200, jul./set. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/618/r147-15.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. **Curso de direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NAÇÕES Unidas. Resolução 4114 do Conselho de Segurança da ONU. 08 nov 2002. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1441\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1441(2002))>. Acesso em: 30 jul. 2015.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Sobre a OEA. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Carta da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Convencion Americana sobre Derechos Humanos suscrita em la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos: informacion general del Tratado. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.



_____. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Aprovado pela resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979.

Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. O que é a CIDH? Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Estados Membros, 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. Oficina de coordinación de las oficinas de la secretaría general en los Estados miembros. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/acerca/offices.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

PIOVESAN, Flávia, GARCIA, Maria (Coord.). **Direitos Humanos: proteção internacional dos direitos humanos**. v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flávia. O Processo de Globalização dos Direitos Humanos. **Revista da Fundação Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília**, Brasília, DF, ano 8, v. 15, p. 93-110, jan. - jun. 2000. Disponível em: <<http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Piovesan-writing-2.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

TERRA. Guerra do Iraque – 10 anos: A guerra baseada em mentiras. São Paulo, mar. 2013. Seção Mundo. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/infograficos/guerra-do-iraque-10anos/>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas dos direitos internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: CONFERÊNCIAS PROFERIDAS PELO AUTOR NO XXXIII CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL ORGANIZADO PELA COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA DA OEA, 18, 21-22 ago. 2006, Rio de Janeiro, p. 408-490. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2015.