SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: UM SISTEMA JURÍDICO POUCO CONHECIDO

Janara Pereira César Santos, Advogada, Especialista em Direitos Humanos pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FESMIP-BA e Faculdade 2 de Julho - F2J

RESUMO: O propósito do presente trabalho é estudar os direitos humanos no marco de um dos sistemas regionais: o sistema interamericano de proteção. Este objetiva a tutela, promoção e defesa dos direitos da pessoa humana, bem como a responsabilização internacional do Estado que não cumpra com seu dever de garantia e de respeito.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Interamericano – Mecanismos - Acesso.

ABSTRACT: The intention of the present work is to study the human rights in the landmark of one of the regional systems: the inter-American system of protection. This objective the guardianship, promotion and defense of the rights of the person human being, as well as the international esponsabilização of the State that does not fulfill with its duty of guarantee and respect.

KEY-WORDS: Inter-American System - Mechanisms - Access.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Sistema Global e os Sistemas Regionais dos Direitos Humanos: Breves Considerações; 3. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; 3.1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos: O Órgão Central do Sistema Interamericano; 3.1.1. Composição; 3.1.2. Competência; 3.1.3. Petições Individuais e Comunicações dos Estados; 3.2. A Corte Interamericana de Direitos Humanos; 4. Conclusão; 5. Referências

1. INTRODUÇÃO

A proposta do presente artigo é a apresentação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: sua estrutura, âmbito de atuação e papel desempenhado na América Latina. Não pretendemos aqui proceder a uma demonstração exaustiva de todos os aspectos relacionados à temática, mas traremos breves reflexões que nos parecem fundamentais para a compreensão da importância das ferramentas que os mecanismos internacionais nos oferecem para a proteção dos Direitos Humanos, permitindo uma ampliação de estratégias para se enfrentar situações reais e urgentes de violações aos referidos direitos.

Trata-se de uma temática de grande importância, pois os mecanismos internacionais de proteção representam uma garantia adicional, quando os mecanismos de direito interno já não bastam. Resultam, ao se conjugarem com o Direito Interno, em uma ampliação e fortalecimento do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.

A inserção do Brasil no cenário normativo internacional de proteção dos direitos humanos só se deu em 1985, quando deflagrado seu processo de democratização. A partir de então, o país passou a ratificar os principais tratados de direitos humanos. Mas, somente em 1998, o governo brasileiro aceitou a competência contenciosa da Corte Interamericana, tornando-se possível o seu julgamento e uma eventual responsabilização internacional pela ação ou omissão de um órgão ou funcionário público que, no exercício do poder investido, lesione indevidamente os referidos direitos.

Constata-se que hoje, ao contrário do esperado, no Brasil, assim como na maioria dos países do continente americano, o regime democrático ainda não foi capaz de implementar as garantias de um Estado de Direito para todos os cidadãos. Desse modo a impunidade de graves violações aos direitos humanos segue sendo um problema de solução pendente. Por tal razão é imprescindível que os defensores de direitos humanos, nos meios jurídicos, acadêmicos e nos setores sociais tenham uma visão global dos direitos da pessoa humana. A problemática social agravada pela concentração da renda, crescentes disparidades sociais e conseqüentes violações perpetradas nas relações interindividuais, enfatiza o papel dos órgãos públicos, em particular

do Poder Judiciário, e da sociedade civil organizada na proteção de direitos humanos. À vista disso, as matérias analisadas pela Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos têm se tornado cada vez mais ricas e complexas, podendo-se concluir da atualidade e relevância do tema ora proposto.

2. O SISTEMA GLOBAL E OS SISTEMAS REGIONAIS DOS DIREITOS HUMANOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

O respeito aos Direitos Humanos, a garantia do seu livre e pleno exercício e a superação da impunidade não mais representam matérias de interesse exclusivo das instituições nacionais, mais que isso, são de legítimo interesse da comunidade internacional, que deverá ser acionada quando evidenciada a insuficiência ou falibilidade das respostas internas.

Os direitos humanos passaram a constituir uma categoria jurídica própria do Direito Internacional Público, a partir do delineamento de sua concepção moderna, deflagrado pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH). Enquanto expressão de valores universalmente compartilhados, os direitos humanos foram rodeados de garantias e mecanismos processuais de proteção internacional. Estes formaram um sistema de garantia coletiva dos Estados, distinto do previsto no ordenamento jurídico interno, mas complementar a este. Esta normativa internacional de proteção dos direitos humanos abarca tanto os âmbitos global e regional.

O sistema global de garantia, formado no âmbito das Nações Unidas, é integrado por normas de alcance geral, que têm como destinatários qualquer indivíduo, genérica e abstratamente considerado. São os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, DESC. Constitui-se também por normas de alcance especial, que visam proteger certas categorias de pessoas, tais como: mulheres, crianças, trabalhadores, refugiados, entre outras. Paralelamente ao sistema global há ainda os sistemas regionais de proteção, que são integrados pelos sistemas europeu, americano, africano.

> Cada qual dos sistemas regionais apresenta um aparato jurídico próprio. O sistema americano tem como principal instrumento a Convenção

> Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabelece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana. Já o sistema europeu conta com a Convenção Européia de Direitos Humanos de 1950, que estabelece a Corte Européia de Direitos Humanos. Por fim o sistema africano apresenta como principal instrumento a Carta Africana de Direitos Humanos de 1981, que, por sua vez, estabelece a Comissão Africana de Direitos Humanos. (GOMES; PIOVESAN, 2000, p.22-23)

A associação de países, no âmbito regional, busca aprimorar e fortalecer a tutela dos direitos do homem, com atenção especial as particularidades do continente. A incidência de seu regramento se limita a uma determinada parte do globo, o que decorre em uma maior efetividade na proteção, pois estes sistemas regionais estão mais próximos às realidades e necessidades da região. Os sistemas regionais de proteção também se configuram por normas de alcance geral e especial.

Em razão da diversidade de instrumentos internacionais de proteção é importante assinalar alguns aspectos. Primeiro é que o sistema global e os sistemas regionais não se mostram incompatíveis, mas são unidos pela identidade de propósito: proteção e promoção dos direitos humanos. Essas duas sistemáticas observam os valores e princípios enunciados na DUDH, que representa sua base de atuação. Os sistemas regionais funcionam como normas complementares dos objetivos pretendidos pelas Nações Unidas. Um segundo enfoque é o fato dos direitos da pessoa humana receber diversas proteções legais: a nacional e a internacional, esta última através dos seus sistemas global e regionais. Em face disto pode haver direitos idênticos que são tutelados por dois ou mais instrumentos. Como não há hierarquia entre estas sistemáticas caberá ao indivíduo, que sofreu a violação de direito, escolher o aparato que for mais favorável à proteção do seu direito. No domínio de proteção dos direitos humanos, o que vigora é a primazia da norma que for mais favorável à vítima seja de direito interno ou internacional.

A visão moderna de direitos humanos exige que a custódia destes direitos elementares seja levada a cabo tanto pela ordem jurídica nacional, quanto pela regional e global, numa dinâmica de interação com o fim de uma proteção mais integral possível. Entretanto não se pode perder de vista que o objetivo último dessas diferentes instâncias e procedimentos é incrementar e aprimorar a proteção dos direitos dos indivíduos, e não restringi-la.

> Teoricamente, os conflitos devem ser evitados mediante a aplicação das seguintes regras: (1) os standards da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de qualquer outro tratado das Nações Unidas que for acolhido por um país devem ser respeitados; (2) os standards de direitos humanos que integram os princípios gerais de Direito Internacional devem ser também respeitados; (3) quando os standards conflitam, o que for mais favorável à vítima deve prevalecer. (STEINER, 1994, p.401 *apud* GOMES; PIOVESAN, 2000, p.25).

3. O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O sistema interamericano de promoção e proteção de direitos humanos se desenvolveu no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) como uma réplica regional do movimento universal e europeu de criar mecanismos internacionais de proteção para os direitos humanos.

A formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), como um grupo regional dentro da estrutura maior das Nações Unidas, teve como ponto de partida a elaboração da *Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem* (DADH) e da *Carta Internacional Americana*. Ramos (2001, p.57), a respeito, acentua que "Após a adoção da *Carta da OEA* e da *Declaração Americana*, iniciou-se um lento desenvolvimento da proteção internacional de direitos humanos no continente americano".

Estes dois importantes instrumentos são considerados até hoje como pilares do sistema interamericano. A importância da *Carta da*

OEA advém de vários aspectos: primeiro, representa o documento oficial que dá vida à Organização; segundo, a Carta cria os órgãos políticos da OEA. Esta Carta trouxe a obrigação genérica de respeito aos direitos fundamentais (arts. 3 K, 16, 17, 32, 44, 45,136). A DADH, de contraparte, especificou quais são os direitos humanos fundamentais que devem ser observados e garantidos pelos Estados, constituindo um complemento indispensável da Carta da OEA. Além disso, proclamou expressamente a universalidade dos direitos humanos, considerando que estes são inerentes à condição humana, bem como, tratou tais direitos, como um conjunto unitário, interrelacionado a todas as esferas da vida humana e todo o contexto político, social, econômico ou cultural. Consagrando uma visão integral dos direitos humanos.

A Declaração Americana por muito tempo, foi o instrumento normativo mais importante dentro da OEA na matéria, pois não havia outro tratado que protegesse os direitos humanos. Com o tempo sentiu-se a necessidade de um órgão especificamente encarregado de monitorar os avanços e retrocessos dos direitos humanos no hemisfério. Por isto, em 1959, cerca de onze anos após a adoção da Declaração Americana, criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), na 5ª Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores, realizada em Santiago do Chile de 12 a 18 de agosto de 1959.

Malgrado os avanços alcançados pela Comissão com o passar do tempo, reconheceu-se que o sistema interamericano carecia de um órgão judicial, que complementaria o trabalho da CIDH e traria maiores conseqüências jurídicas para ordenamentos internos dos países. Com esta preocupação, a OEA tomou um passo importante para a construção de um sistema de proteção mais sério e eficaz.

É neste cenário que, em 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em São José, Costa Rica, foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Um instrumento internacional que consagra a obrigatoriedade para os Estados partes de garantir, proteger e promover os direitos humanos fundamentais de todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição e determina a responsabilidade internacional daqueles Estados que transgridem suas normas. Atendo-se à análise estrutural deste documento, observa-se que ele está disposto em três partes: a primeira parte refere-se aos deveres dos Estados e direitos protegidos, a segunda parte, aos meios de proteção, e a terceira parte, estabelece disposições

gerais e transitórias. Na segunda parte, com a denominação jurídica de Meios de Proteção, enuncia-se o acesso à tutela dos direitos humanos, estabelecendo o regime dos dois órgãos de proteção, a saber: Comissão e Corte Interamericanas.

A CADH entrou em vigor em 1978 e no ano seguinte instituiu-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CteIDH), que se estabeleceu em São José, Costa Rica, com objetivo interpretar e aplicar a Convenção. A criação deste tribunal consubstancia a maior inovação introduzida pela CADH. Ademais, em relação a sua antecessora, diferencia-se pelo seu caráter vinculante para os Estados partes: sua transgressão é passível de julgamento perante a CteIDH, criada com este fim.

Dada a diversidade de fontes jurídicas, no continente americano há dois subsistemas normativos em matéria de direitos humanos, que não são incompatíveis entre si, mas se reforçam mutuamente. O primeiro subsistema deriva-se da *Carta da OEA* e atinge todos os Estados-Membros desta Organização. Tem a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como órgão de implementação dos preceitos primários proclamados em seu bojo. O segundo advém da entrada em vigor da CADH e dos outros instrumentos a ela conexos. Através dela foi criado o segundo órgão supervisor do sistema interamericano de direitos humanos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ressalte-se que a CIDH faz parte, como órgão comum, de ambos os subsistemas.

O Estado Brasileiro ratificou o *Pacto de San José da Costa Rica* por meio do Decreto Legislativo nº 27 de 28 de maio de 1992 e pelo Decreto Executivo 678 de 6 de novembro do mesmo ano. O cumprimento dessas formalidades em atendimento ao disposto no Texto Constitucional, art. 49, inciso I e art. 84, inciso VII, trouxe para a Convenção força normativa, com a obrigação de ser observada e respeitada pelo Brasil no tocante aos direitos ali assegurados. Quanto à aceitação da jurisdição obrigatória da Corte, somente foi autorizada através do Decreto Legislativo nº 89/98.

3.1 A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: O ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA INTERAMERICANO

A OEA tomou um passo importante no sentido da edificação de um sistema mais sério e eficaz adotando a CADH em 1969. Esta

Convenção previu novas atribuições para a CIDH, que passou a ter uma dupla função: além de, como órgão da OEA, zelar e receber petições individuais sobre violações aos direitos consagrados pela Carta da OEA e pela Declaração Americana; passou a ser, também, órgão da Convenção Americana, analisando petições individuais e encaminhando casos à apreciação da CteIDH. "A Comissão atua nesses dois papéis de modo idêntico. A diferença está na possibilidade de processar o Estado infrator perante a Corte, só existente no âmbito da Convenção Americana (e se o Estado referido houver reconhecido, por meio de declaração facultativa, a jurisdição obrigatória da Corte)" (RAMOS, 2001, p.57).

> Em relação ao Brasil, citem-se os casos 1683 e 1684, que reuniram-se várias entidades peticionantes contra o Estado brasileiro, acusado de repetidas violações de direitos humanos durante o ápice dos anos de chumbo da ditadura militar (1960-1970), quando o Brasil ainda não havia ratificado a Convenção Americana de Direitos Humanos, devendo obediência, contudo, aos dispositivos da Carta da OEA e da Declaração Americana (RAMOS, 2001, p.67).

3.1.1. COMPOSIÇÃO

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é composta por 7 (sete) comissionários, pessoas de alta autoridade moral e de notório saber na área de direitos humanos que trabalham em tempo parcial, individualmente e de forma autônoma, sem vínculos com governos específicos. Muito embora na prática geralmente sejam advogados, não há nenhuma exigência a esse respeito. Esses membros são eleitos por voto secreto na Assembléia Geral da OEA, pelos seus Estados membros, de uma lista de candidatos proposta pelos governos dos mesmos, sejam ou não partes da CADH para um mandato de 4 (quatro) anos e cabendo uma única reeleição.

Deve-se observar que entre os membros da Comissão não poderá haver dois nacionais de um mesmo Estado, isto para assegurar a participação do maior número possível de Estados.

Através dos anos, tanto homens quanto mulheres têm sido membros da Comissão. Ressaltamos, como curiosidade, que o primeiro presidente brasileiro da CIDH foi o jurista Dunshee de Abranches, no biênio 1968-1970; a professora Gilda Russomano foi presidente da Comissão entre 1989-1990 e Hélio Bicudo presidiu a mesma no período de 1999-2001.

3.1.2 COMPETÊNCIA

Como um órgão da Carta, a CIDH desempenha várias funções, incluindo a investigativa, bem como procedimentos não contenciosos de busca de soluções amigáveis para conflitos. Emite, ainda, opiniões consultivas em relação à interpretação da Convenção ou outros tratados de proteção aos direitos humanos, e também sobre adequação dos ordenamentos internos a esses tratados. Regularmente, ela é consultada pelo Conselho Permanente da OEA e Assembléia Geral em debates de direitos humanos. Finalmente, um dado importante é que os órgãos de supervisão dos tratados de direitos humanos têm seguido três métodos ou sistemas de implementação dessas atribuições: mecanismos de petições, de relatórios e de determinação de fatos ou investigações. No caso da CIDH, os três métodos são utilizados.

A CIDH ao realizar visitas *in loco* pode coletar preciosas informações sobre a situação geral dos direitos humanos no território de um determinado Estado-membro da OEA, o que irá facilitar a elaboração de relatórios. Como principal órgão da OEA, é seu dever avaliar a situação de direitos humanos no hemisfério e apresentar as suas conclusões à Assembléia Geral . Esse foi o caso da visita realizada ao Brasil, que teve um objetivo mais geral de elaboração de uma espécie de retrato da situação brasileira em matéria de direitos humanos.

> Cite-se como exemplo, a visita da Comissão ao Brasil em 1995. Com efeito, a Comissão realizou, pela primeira vez em sua história, missão geral de observação *in loco* da situação de respeito aos direitos humanos no território brasileiro em 1995. Durante a permanência da missão no Brasil (de 27 de novembro a 9 de dezembro), os integrantes

> da Comissão reuniram-se com membros do governo, da sociedade civil organizada, ouvindo depoimentos e coletando dados. A partir desse trabalho de campo, a Comissão elabora um relatório (dito geográfico, por abranger a análise da situação geral dos direitos humanos em um território, no caso o brasileiro), emitindo recomendações para a promoção dos direitos humanos (RAMOS, 2001, p. 65).

Inegavelmente, essas missões observadoras se prestam também para preparar estudos que julgue convenientes ou para formular recomendações apropriadas aos governos dos Estados-membros da OEA. O estudo nos países também é uma forma de investigar as condições de direitos humanos dentro dos Estados. A comissão inicia seus estudos quando recebe numerosas comunicações ou outras evidências individuais, freqüentemente provindas de organizações não governamentais de direitos humanos, alegando uma violação em larga-escala de tais direitos dentro de um país.

As missões observadoras permitem o diálogo com as diversas forças sociais do país. Na sua visita, a CIDH terá encontros tanto com autoridades do governo, como com membros de organizações não governamentais, como também ouvirá as opiniões dos cidadãos comuns. Também manterá reuniões com membros do Poder Judiciário, normalmente com os juízes e presidente da Supremo Tribunal Federal. Outro setor que também deverá ser convidado a se reunir com a Comissão é dos líderes de movimentos dos trabalhadores, dos representantes de distintas organizações indígenas ou étnicas.

Para uma melhor apreciação das circunstâncias peculiares do país, a Comissão visitará os presídios, oportunidade em que conversará com as autoridades penais e se reunirá em privado com os presos. Como sublinha Aguiar (1995, p 243) " estas visitas incluirão inspeções a todas as instalações da penitenciária, tais como cozinha, clínicas de saúde, celas de isolamento, áreas de trabalho e recreação." Por vezes, a CIDH recebe denúncia de uma violação de direitos humanos durante sua visita *in situ*. Ela deverá receber as testemunhas ou vítimas e gravar seus depoimentos, para utilizá-los posteriormente como prova nos casos contenciosos da Corte Interamericana.

Finalmente, a Comissão para realizar suas missões observadoras terá que contar com a anuência do governo em questão, pois um país não é obrigado a admitir a entrada da CIDH em seu território. Mas se permiti-la terá que assegurar as condições mínimas para o desenvolvimento da sua tarefa. A respeito deste assunto, adverte Ledesma (1999, p. 57) que apesar dos Estados poderem negar seu consentimento para que se pratique uma observação *in loco* em seus respectivos territórios, não poderão sustentar que possuem uma faculdade absolutamente discricionária para permitir ou rechaçar as referidas investigações, pois na verdade eles têm o dever de cumprir de boa-fé as obrigações que assumiram ao aderir a *Carta da OEA*, assim como têm o dever de cooperar com as tarefas encomendadas aos órgãos do sistema. Por esta razão, uma injustificada negativa por parte do Estado possibilita à CIDH extrair as conseqüências jurídicas que derivam da falta de cooperação do Estado.

A Comissão preparará um esboço de relatório que será publicado no Relatório Anual ou em separado como um Relatório especial. O relatório deverá detalhar as condições dos direitos humanos no país. O esboço do relatório será submetido ao governo do Estado para seus comentários. A sua resposta é analisada pela Comissão, que determinará se o relatório deve ser corrigido à luz das informações trazidas pelo governo. Depois, o relatório será publicado nos idiomas oficiais da CIDH. Não será necessário publicar o relatório se o governo adotar as medidas necessárias para solucionar os problemas de direitos humanos ou concordar em se submeter às recomendações ou ainda comprovar que não estava cometendo alguma infração.

3.1.3 PETIÇÕES INDIVIDUAIS E COMUNICAÇÕES DOS ESTADOS

Os mecanismos de controle contemplados pela CADH são essencialmente um sistema de petições individuais e um sistema de comunicações estatais. O procedimento individual é considerado de adesão obrigatória, ou seja os Estados ao aderirem à Convenção automática e obrigatoriamente estarão aceitando a competência da Comissão para examinar as denúncias e queixas, não sendo necessário qualquer declaração expressa e específica para este fim. Em oposição,

o procedimento interestatal é facultativo, em outras palavras, o Estado parte ao depositar seu instrumento de ratificação ou adesão à CADH, terá que declarar que reconhece a competência da CIDH para receber e examinar as comunicações em que um Estado parte alegue que outro Estado parte tenha violado os direitos humanos consagrados pela Convenção.

Em todo o caso, convém observar que a ferramenta principal do sistema interamericano para a defesa dos direitos humanos é o processamento de casos individuais de violações de direitos humanos. De acordo com a Convenção Americana e o regulamento da CIDH, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode iniciar o procedimento perante a CIDH. A vítima ou seus familiares, porém, devem ter estado sujeitos, no momento da alegada violação, à jurisdição interna do Estado contra o qual se apresenta a denúncia.

Esta disposição configura o espírito do sistema interamericano, qual seja, o da não restrição ao acesso dos indivíduos às instâncias internacionais, assegurando o direito de petição individual. Este consubstancia um direito autônomo que possui toda pessoa de poder atuar, diretamente ou através de representantes, como peticionário ante as instâncias internacionais para, no caso de violação de seus direitos fundamentais, poder vê-los restabelecidos, e obter uma justa reparação. Representa a maior garantia ao exercício dos demais direitos consagrados na CADH, nos instrumentos a ela conexos e na DADH. A este respeito assinalou o Juiz Cançado Trindade em seu Voto Concorrente do Caso Castillo Petruzzi y otros:

> não se pode analisar o artigo 44 como se fosse uma disposição como qualquer outra da Convenção, como se não estivesse relacionada com a obrigação dos Estados Partes de não criar obstáculos ou dificuldades para o livre e pleno exercício do direito de petição individual, ou como se fosse de igual hierarquia que outras disposições procedimentais. O direito de petição individual constitui, em suma, a pedra angular do acesso dos indivíduos a todo o mecanismo de proteção da Convenção Americana (LEDESMA, 1999, p. 192-193)

Sem o direito de petição individual, os instrumentos interamericanos de direitos humanos seriam recurso de mera retórica, careceriam de eficácia real. Inobstante esse dinâmico e valioso mecanismo internacional que confere às pessoas iniciativa processual para proteger os direitos que lhes são ínsitos, poucas têm notícia dessas disposições e infelizmente, também muitos operadores do direito, não têm o conhecimento necessário que viabilize o manuseio desta instrumentalização de defesa dos direitos comuns a toda humanidade.

A Comissão constitui o único canal de acesso dos indivíduos ao sistema interamericano, pois apesar das recentes reformas dos regulamentos da Corte e da Comissão interamericanas concederem um *status* independente às vítimas e seus representantes no procedimento ante à CteIDH, estes não têm acesso autônomo perante a este tribunal.

Para a CIDH abrir um caso, terá que se alegar que um dos Estados-membros da OEA é responsável da violação dos direitos humanos em questão. Nesta hipótese a CIDH aplicará a CADH e os demais instrumentos indicados no seu regulamento para processar aqueles Estados denunciados que são partes da Convenção. Em relação àqueles Estados não partes da referida Convenção, a CIDH aplicará a Declaração Americana. Na prática, o tratamento dado às comunicações individuais recebidas sobre Estados partes e não partes da CADH é análogo, com a diferença de que o procedimento aplicado aos Estados partes abre a possibilidade de remissão de casos à Corte e prevê um mecanismo de conciliação, conhecido pelo nome de solução amistosa.

Não é desnecessário frisar que a Comissão somente examinará aquelas petições nas quais se alegue que os agentes de um Estado cometeram violações de direitos humanos por ação, ou que tenham faltado com o dever de prevenir uma violação aos mesmos ou falhado em dar um tratamento posterior adequado à mesma, incluindo a investigação e a conseqüente punição dos responsáveis, assim como o pagamento da devida indenização.

Para facilitar o acesso ao sistema, a CIDH elaborou um singelo formulário que não requer uma assistência letrada e que contêm os requisitos básicos, meramente formais, que devem tramitar-se para que a Secretaria possa admitir a denúncia, quais sejam:

1. Nome, nacionalidade e assinatura da pessoa ou pessoas denunciantes ou no caso do peticionário ser uma ONG, o nome e a assinatura de seu (s) representante(s) legal (is);
2. A indicação do Estado que o peticionário considera responsável, por ação ou omissão, pela violação de direitos humanos;
3. Se o peticionário autoriza que sua identidade seja revelada. No caso de silêncio, esta será mantida em sigilo perante o Estado denunciado;
4. Exposição do fato ou situação denunciada, com a especificação do lugar, data em que ocorreram as violações alegadas (O que passou? Onde? Quando? Que tipo de participação tiveram os agentes estatais? A autoridade estatal teve conhecimento do ocorrido?);
5. O nome da vítima e se possível de qualquer autoridade pública que tenha tomado conhecimento do fato ou situação denunciada;
6. Os direitos humanos, contidos na CADH ou em outros instrumentos básicos aplicáveis, que foram violados, ainda que não se faça uma referência específica ao artigo que foi supostamente violado;
7. Referência às ações empreendidas para esgotar os recursos internos ou a impossibilidade de fazê-lo;
8. Endereço para receber correspondência da Comissão e se for o caso, n° do telefone, fax ou e-mail.

O procedimento de trâmite de uma denúncia perante a Comissão segue um modelo quase judicial, contemplando réplicas, tréplicas e audiências. No entanto apresenta menos formalismos do que nos sistemas nacionais, podendo as vítimas formular suas denúncias por si mesmas sem necessidade de estarem assistidas por advogado ou através de seus representantes. Geralmente a impossibilidade física da vítima para apresentar a denúncia e o medo de sofrerem represálias fazem necessária uma assistência legal que na maioria dos casos é prestada por ONGs ou entidades protetoras dos direitos humanos, as quais também têm legitimidade para interpor tais denúncias segundo o estabelecido no artigo 44 da CADH.

O procedimento de um caso perante a Comissão tem três fases: a apresentação da denúncia, quando se comunica a CIDH os fatos e os

motivos de submeter uma determinada situação à sua apreciação; a admissibilidade, onde a CIDH determina se o caso reúne todos os requisitos necessários e se há jurisdição para apreciá-lo; e a etapa de mérito, onde se define se um Estado é responsável pelas violações alegadas e de que maneira deverá proceder para solucionar o caso.

Deve se observar que esta função de receber petições ou comunicações que contenham violações dos direitos protegidos por algum Estado-membro, constitui um aspecto fundamental do papel desempenhado pela CIDH dentro do sistema. O caráter transcendental desta função advém de duas questões em particular. A primeira é que a CIDH atua como um organismo quase-judicial, pois está submetida a procedimentos preestabelecidos, que supõe um exame da situação exposta pelo peticionário com a subseqüente conclusão se o Estado denunciado violou ou não suas obrigações internacionais. A segunda fixa-se no fato de que a CIDH é o meio pelo qual um caso pode chegar à Corte; em outras palavras, para um caso ser submetido à competência da CteIDH é pressuposto processual inafastável ter passado antes pelo procedimento marcado nos artigos 44 a 51 da CADH, relativos ao procedimento de petições individuais. Em concordância com o exposto, conclui-se que antes da entrada em vigor da CADH a Comissão possuía apenas atribuições eminentemente políticas e diplomáticas, mas a CADH lhe conferiu funções jurisdicionais ou para alguns doutrinadores quase-judiciais, similares às da Comissão Européia. Por esta razão, a Corte comparou a CIDH a uma espécie de Ministério Público do sistema interamericano de proteção.

3.2. A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Corte é um órgão judicial internacional, com independência e autonomia. A Corte está definida no seu estatuto, art.1°, como uma "instituição judicial autônoma", cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da CADH. O mestre Espiell (1999, p.80), acentua que o qualificativo "autônoma" está corretamente empregado, pois traduz com precisão que a Corte exerce suas funções contenciosa e consultiva de maneira absolutamente autônoma e independente. Dizer que a Corte

é independente e autônoma significa concluir que a mesma não depende da OEA, exercendo suas funções de forma não subordinada, não tendo nenhuma relação hierárquica que implique em instruções ou diretrizes. Por seu turno, a expressão "Instituição Judicial" reporta-se, como aduz Navia (1994, p.258), a um tribunal que administra a justiça, com competência para decidir um caso contencioso relativo à interpretação e aplicação da CADH e para dispor garantia à vítima de violação de um direito ou liberdade protegidos por esta, o gozo dos mesmos, a reparação das conseqüências e o pagamento de uma justa indenização às vítimas. Trata-se de um Tribunal Internacional, no qual o litígio se trava entre a Comissão e os Estados ou entre os Estados.

A Corte está sediada em San José da Costa Rica, onde foi instalada em 3 de setembro de 1979. Constitui-se por sete juízes, "experts" na matéria de direitos humanos, eleitos com base na titulação pessoal pelos Estados partes da CADH, na Assembléia Geral da OEA, entre uma lista de candidatos propostos pelos mesmos Estados. Na composição da Corte não deve haver mais de um juiz da mesma nacionalidade.

O mandato dos juízes da Corte é de seis anos, cabendo reeleição por uma só vez. Gozam das imunidades e privilégios reconhecidas, pelo Direito Internacional, aos agentes diplomáticos, concedidas automaticamente pelos Estados partes, enquanto durarem seus mandatos. Cabe ainda acrescentar que a Corte não é um tribunal permanente.

A Corte exerce dois tipos de competência: uma contenciosa e outra consultiva. No exercício da competência contenciosa, a Corte examinará casos concretos atentatórios aos direitos humanos e depois de verificados os pressupostos de admissibilidade, decidirá se houve violação a um direito ou liberdade protegido na CADH, prolatando uma sentença, que determinará a restauração do gozo do direito ou da liberdade violados e a reparação das conseqüências advindas com a prática do ato violador.

Neste plano contencioso, a competência da Corte não deriva direta e imediatamente da ratificação dos Estados partes à CADH, mas do reconhecimento expresso desta competência ao Secretário Geral da OEA. Nos términos do artigo 62 da Convenção, essa declaração de reconhecimento pode ser incondicionalmente aplicável a todos os casos ou, então, em condições de reciprocidade, por prazo determinado ou

para um caso específico. Há que se atentar que esta aceitação da competência da Corte é opcional e facultativa.

A Corte somente poderá conhecer de pedidos dos Estados partes e da CIDH. Eis o enunciado no o art. 61(1) da CADH: " Somente os Estados partes e a Comissão têm direito de submeter um caso à decisão da Corte." Nesse passo, nem os indivíduos, os organismos internacionais, nem nenhum outro órgão do sistema interamericano ou entidade governamental têm a capacidade de submeter um caso à decisão da Corte.

Atendo-nos ainda a legitimação ativa da CIDH, mencione-se que ao apresentar um caso à Corte, aquela atua como um órgão do sistema interamericano de proteção estabelecido pela CADH. Não atua como representante da vítima, nem como peticionário, mas em cumprimento a uma atribuição, que justifica a sua existência: a defesa dos direitos humanos. Ademais, a Comissão comparece em todos os casos em trâmite na Corte velando pela efetividade deste interesse comum do sistema regional. Daí decorre sua intitulação de "Ministério Público" do sistema interamericano.

No entanto, com o novo Regulamento da Corte, que entrou em vigor em 2001, ampliou-se a participação do indivíduo a todo o procedimento contencioso. Esta nova realidade pode ser observada no art. 23 deste Regulamento. No sistema de litígio dos casos eleva-se em importância à posição das vítimas e de seus representantes, que adquiriram um papel central no desenvolvimento do processo, permitiu-se sua defesa autônoma frente à Corte, desta forma, sem que isto seja demérito a relevante função da CIDH, outorgou-se aqueles melhores possibilidades de reparação.

Um aspecto não menos relevante é que a Corte no exercício de sua competência de examinar qualquer caso que verse sobre a interpretação ou aplicação da CADH ou em relação à violação de outros tratados que tratem de direitos humanos, não se vincula às decisões da Comissão.

Por último, explicite-se que a competência da Corte será definida observando o exato momento em que os fatos ocorreram em relação ao momento em que a Convenção entrou em vigor para o país demandado. Saliente-se que os Estados partes do Pacto de San José podem denunciá-lo, mediante aviso prévio de um ano, notificando o Secretário Geral da OEA, o qual deve informar as outras partes. Sendo

que o Estado denunciante será responsabilizado por violações cometidas anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito.

A Corte é um órgão colegiado, logo todo o juiz que houver participado do exame de um caso, tem o direito de expor publicamente seu voto dissidente ou concorrente. Esses votos deverão ser apresentados dentro do prazo fixado pelo Presidente, para que seja do conhecimento dos demais juízes, o que antecede a comunicação da sentença. Esses votos deverão se deter a matéria tratada na sentença. Desta deve ser dada notificação às partes e ciência aos Estados partes na Convenção. No caso de determinar uma indenização compensatória, a sentença terá força de título executivo, podendo ser executada no Estado condenado, de acordo com sua legislação interna que dispõe sobre a execução de sentenças contra o Estado.

A sentença proferida pela Corte é definitiva e inapelável, e fixa também um eventual pagamento de custas. Por essa razão, não caberá recurso ante qualquer outra autoridade da decisão da Corte, trata-se de um tribunal de última instância. Não obstante, em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, caberá petição de qualquer das partes, em um prazo de noventa dias, para elucidar o ponto duvidoso, do chamado recurso de interpretação, previsto na CADH no art.67, que se assemelha aos embargos de declaração.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu enfocar o despertar da comunidade internacional para a inviabilidade de se deixar a cargo unicamente das instituições domésticas a proteção dos direitos humanos, evidenciando assim a necessidade da criação de instâncias internacionais de proteção.

Com efeito, examinou-se que depois de proclamadas as primeiras declarações de direitos, sentiu-se a necessidade da adoção e a entrada em vigor de tratados internacionais nos quais os Estados partes se obrigassem a respeitar os direitos nele consagrados.

Outrossim, durante as últimas décadas, muitas convenções regionais e globais de proteção de direitos humanos foram ratificadas, o que implicou no reconhecimento de muitos direitos e no pacto de correlatas obrigações, tudo com o fito de aperfeiçoar e fortalecer a proteção aos referidos direitos. Algo que se procurou salientar é que com esta

formulação em textos internacionais, os direitos humanos passaram de mero conjunto de valores éticos mais ou menos compartilhados, para constituir uma categoria normativa da maior importância, na medida em que delimita o comportamento legítimo dos órgãos estatais.

Como corolário, a violação dos referidos direitos é uma questão de relevância internacional e não concerne ao domínio exclusivo do Estado. A partir dessas considerações, demonstrou-se que não é portanto ilegítimo que a Assembléia Geral da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou qualquer outra instância internacional examine a situação dos direitos humanos, não em termos puramente abstratos, mas concretos, em algum país em particular. A criação desses mecanismos internacionais de supervisão constitui uma inovação em relação ao Direito Internacional clássico.

No âmbito das Nações Unidas surgiu o sistema normativo global, ao lado deste emergem os sistemas regionais integrados pelo sistema europeu, africano e americano. Ao enfocar a existência desses sistemas internacionais, houve a preocupação de deixar claro que estes não são dicotômicos, mas complementares. O propósito do presente estudo foi estudar os direitos humanos no marco de um dos sistemas regionais: o sistema interamericano de proteção. Empenhamo-nos na tarefa de analisar o aparato de monitoramento estabelecido pela CADH, que é integrado pela Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos, que tem sido utilizado pelos indivíduos como um recurso adicional, quando se frustam todas as suas tentativas no âmbito interno de verem seus direitos respeitados e restabelecidos, contribuindo, assim, para a defesa e garantia dos direitos fundamentais frente às violações praticadas pelos Estados.

O sistema interamericano tem alcançado a reparação a nível regional de diversas vítimas de violações de direitos humanos. Já existe uma abundante prática na matéria e um considerável número de decisões emanadas por seus órgãos.

Finalmente, ressaltamos que em todo o corpo deste trabalho objetivou-se a apresentação do sistema interamericano de proteção e as variadas ferramentas que existem neste sistema, tanto nas esferas políticas como judiciais. De igual modo foi objeto de nossa preocupação abordar questões relacionadas a efetividade desse sistema regional no ordenamento jurídico brasileiro.

5. REFERÊNCIAS

Livros

ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA. *Direitos Humanos: visões contemporâneos*. São Paulo, 2001.213p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1999. (Polêmica).

ESPIEL, Héctor G. "El Procedimento Contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". In: NIKKEN, Pedro (Org.). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: estudios y documentos*. 2 ed. San José, C. R.: Corte IDH, 1999, p. 77- 118.

GOMES, Luis Flávio; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *O Sistema Interamericano de Proteção e o Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 466 p.

LEDESMA, Héctor Faúndez. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*. 2. ed. Costa Rica: IIDH, 1999, 785p.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. *Os Direitos humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, 292 p.

NAVIA, Rafale Nieto. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos". In: CRUZ, Rodolfo Cerdas; LOAIZA, Rafael Nieto (Comp.). *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. San José, C.R.: IIDH, 1994. p. 251 – 273.

NIKKEN, Pedro (Org.). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: estudios y documentos*. 2 ed. San José, C. R.: Corte IDH, 1999, 477 p.

PADILA, David J. *La Comisson Interamericana de Derechos Humanos*. In:_____.p.227-249.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 4.ed. São Paulo : Max Limonad, 2000. 464 p.

RAMOS, André Carvalho. *Direitos Humanos em juízo:* comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos e estudo e implementação dessas decisões no Direito brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 2001.

RESCIA, Víctor Rodríguez. La ejecución de sentencias de la Corte. In:

MÉNDEZ, Juan E. ; COX, Francisco. *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de Los Derechos Humanos*. San José, C.R.: IIDH, 1999, p. 449- 490.

Revista e Artigos

FISCHMANN, Roseli. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/fischman.html> . Acesso em: 11de setembro de 2002.

FORTALECIMENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: Revista semestral IIDH. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n. 30-31, 2001. Edição Especial.

O Fortalecimento do Sistema Interamericano de Proteção. *Centro pela Justiça e o Direito Internacional,* Costa Rica:2001.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos Globais. *Revista Direitos Humanos*- GAJOP, Recife,p.51, dez. 1999.

REVISTA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. Salvador: Nova Civilização, 2001.

Relatórios, Legislações e Comunicações em Congressos

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado Federal, 2006.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Novo Regulamento da Corte. Resolução, de 2000. Informe: *Bases para un proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su Macanismo de Proteción.* Costa Rica : Corte IDH, 668 p., 2 vol., 2001.

TRINDADE, Antônio Cançado; *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en El Siglo XXI*. Chile: Editorial Jurídica do Chile, 2001, 449 p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Org.). Memória del Seminário El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. In: SEMINÁRIO EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI, 1999, Costa Rica. **Resumos...** San José, C.R.: Corte IDH, 2001, 750p.

Homepages Institucionais

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL . Apresenta textos sobre os mecanismos internacionais de Direitos Humanos nos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: < www.cejil.org/portuguese/index.shtml >. Acesso em : 19 de janeiro de 2002.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Apresenta documentos referentes às atividades da entidade do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos humanos nas Américas. Disponível em: < www.cidh.oas.org/comissao.htm >. Acesso em: 10 de agosto de 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Apresenta informações gerais sobre a estrutura e a transcrição das decisões da instituição judicial do Sistema Interamericano de Direitos humanos. Disponível em: < www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 19 de janeiro de 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Desenvolvida pela Secretaria Técnica de Mecanismos de Cooperação Jurídica. Apresenta informações gerais e específicas sobre as atividades desempenhadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: < www.oas.org.defaultpt.htm >. Acesso em : 10 de julho de 2002.