

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 151

julho/setembro – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A participação do indivíduo no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos

Mônica Teresa Costa Sousa

Sumário

1. Introdução. 2. Breve análise sobre a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. 3. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – funcionamento e a participação do indivíduo. 4. A Corte Interamericana de Direitos Humanos. 5. Considerações finais.

“Mas só será possível falar legitimamente de tutela internacional dos direitos do homem quando uma jurisdição internacional conseguir impor-se e sobrepor-se às jurisdições nacionais, e quando se realizar a passagem da garantia dentro do Estado – que é ainda a característica predominante da atual fase – para a garantia contra o Estado.”

Norberto Bobbio

1. Introdução

Os direitos naturais já foram os únicos direitos do homem. Contra a violação dos mesmos pelo Estado só havia o direito de resistência. Mas, com o passar dos tempos e com a evolução das estruturas do Estado, chegou-se à proteção jurídica de alguns desses direitos, e o direito de resistência jurisdicionalizou-se, passando o indivíduo a promover ação judicial contra o Estado que lhe violasse um direito (BOBBIO, 1999, p. 31). Dentro da perspectiva atual, *de globalidade das idéias, padrões e valores sócio-culturais*, como esclarece Ianni (1999, p. 119), essa promoção não deve subsistir apenas em cará-

Mônica Teresa Costa Sousa é especialista em Direito Público pela Universidade de Fortaleza. Mestranda em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina. Professora de Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

ter interno, dentro do próprio Estado violador de direitos. A possibilidade de o indivíduo requerer reparação por atos de Estado lesivos a seus direitos foi estendida à jurisdição internacional de maneira discreta porém significativa.

O sistema interamericano e o sistema adotado pela União Européia para a proteção aos direitos humanos são gratas propostas na efetivação desses direitos, e essa proteção é decorrente de uma fundamentação que outra não é senão a Declaração Universal dos Direitos do Homem. A Declaração, surgida no período pós-Segunda Guerra Mundial, *é algo mais que um sistema doutrinário, porém algo menos que um sistema de normas jurídicas* (BOBBIO, 1992, p. 31). Embora não tenha força normativa, ou seja, não tenha o caráter de impor obrigações aos Estados, é dela que decorrem outras dezenas de Pactos, Declarações, Cartas, entre alguns dos instrumentos que se relacionam com a proteção dos direitos humanos na comunidade internacional. Além disso, a Declaração Universal dos Direitos do Homem congrega valores comuns a toda a humanidade (p. 28).

As organizações internacionais, e entre essas elencamos a Organização dos Estados Americanos – OEA, podem operar na proteção dos direitos humanos de várias formas, seja pela via de controle, pela de promoção e, ainda, a de garantia. Alvarenga, ao fazer remissão a Bobbio, esclarece como são desempenhados esses papéis pelas organizações internacionais, restando-nos esclarecer que os órgãos da OEA dedicados aos direitos humanos – a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – exercem fundamentalmente o papel de *garantidores* desses direitos, na medida em que são órgãos de jurisdição internacional no continente americano em matéria de violações de direitos humanos¹.

Este trabalho tem por escopo a análise dos citados órgãos da OEA como promotores de ações de efetivação dos direitos hu-

manos, ressaltando ainda a participação do indivíduo na apreciação de seus requerimentos, o que não deixa de ser inovador dentro de uma organização internacional regional de natureza política (SEITENFUS, 2000, p. 36-42), que congrega apenas Estados e que não estende de forma tão efetiva a participação da sociedade civil em matéria outra que não seja a violação de direitos humanos.

2. Breve análise sobre a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos

O movimento integracionista na América é antigo. Remonta aos tempos de Simón Bolívar, “El Libertador”², e passa por várias fases, até uma atual etapa de organização institucional (SEITENFUS, 2000, p. 190). A OEA surgiu na esteira desse movimento de integração, não voltada aos interesses econômicos, como se deu com a União Européia, que tem nas relações financeiras o seu nascedouro, mas sim dentro de uma concepção política de integração.

Em 1948, em Bogotá, Colômbia, realizou-se a Nona Conferência Internacional Americana, quando foi criada a OEA, por meio da Carta de Bogotá, e onde se adotou a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (p. 194). Iniciou-se o sistema de promoção e proteção dos direitos fundamentais, no sistema interamericano, com essa Declaração.

A Carta de Bogotá, instrumento normativo organizacional da OEA, em muito se assemelha à Carta das Nações Unidas, que por sua vez é o alicerce da Organização das Nações Unidas. Essa semelhança tem uma explicação: ambas as organizações – ONU e OEA – são organizações internacionais estatais de natureza política que têm como princípio fundamental a manutenção da paz e segurança na comunidade internacional. Uma outra semelhança, esta mais interessante a este trabalho, é a preocupação que as duas organizações têm com a causa

dos direitos humanos, tanto é que possuem órgãos específicos para a apreciação desta matéria³.

Mister ressaltar que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem define os direitos protegidos e os deveres correlativos, e estabelece que *os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato dos direitos terem como base os atributos da pessoa humana*⁴.

O sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos fundamentais *tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabelece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana*⁵.

Tanto a Corte como a Comissão foram criadas para proteger os direitos do homem, pois se acreditava, de forma correta, que a garantia desses direitos deveria ser feita por algum órgão jurídico, já que não pode haver direito garantido sem que haja um tribunal competente para tanto. Indo além, a OEA alertava que, como se tratavam de direitos internacionalmente reconhecidos, a proteção jurídica deveria emanar de um órgão internacional, até mesmo porque *a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana não se esgota na atuação do Estado, admitindo-se, mesmo, uma expansão da jurisdição internacional, passando os indivíduos a exercer os chamados “droits des gens”. Os tratados podem atribuir direitos diretamente aos indivíduos, consequência do reconhecimento à sua capacidade processual, havendo que se provar – no caso de petições – a relação entre o reclamante e a violação dos direitos humanos que denuncia* (ALVARENGA, 1998, p. 55).

O papel desempenhado pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em muito contribui para a efetivação dos direitos fundamentais, já que dá ao indivíduo, num ambiente antes tomado apenas pelos Estados – a comunidade internacional –, a possibilidade de apresentar diretamente seus requerimentos quanto à matéria, o que significa um avanço e uma inova-

ção. A análise do funcionamento da Comissão e da Corte, e de como o indivíduo participa desse sistema é fundamental para que se saiba como se efetiva essa participação.

3. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – funcionamento e a participação do indivíduo

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, estabelecida pela Convenção Americana de Direitos Humanos, é hoje dos mais importantes órgãos da OEA. A competência da comissão se estende a todos os Estados-partes na Convenção Americana e vai além, alcançando ainda os outros Estados-membros da OEA quanto aos direitos fundamentais consagrados na declaração Americana.

A Comissão é formada por sete membros de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos, que podem ser naturais de qualquer Estado-membro da Organização dos Estados Americanos. Os membros da Comissão são eleitos, a título pessoal, pela Assembléia Geral por um período de quatro anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez (PIOVESAN, 2000, p. 213).

A Comissão tem por objetivo principal a proteção e observância dos direitos humanos no continente americano. É certo que a Comissão precisa de meios para garantir o exercício de suas funções, que podem ser detalhadas nas recomendações feitas aos Estados-membros, para que estes adotem medidas de proteção aos direitos humanos⁶, realização de estudos e elaboração de relatórios, requerer dos governos dados relativos à aplicação da Convenção e submissão à apreciação da Assembléia Geral da OEA, anualmente, de um relatório de atividades.

O mais destacado e importante papel da Comissão entretanto, numa proposta de efetivação dos direitos humanos, é a apreciação das comunicações (petições) enviadas pelos diversos segmentos da sociedade civil que tratem de denúncias de violações de direitos humanos⁷.

A petição é encaminhada à Comissão, que avaliará primeiramente as condições de admissibilidade, dispostas no art. 46 da Convenção⁸. O que pode, à primeira vista, parecer questionável, nos critérios de admissibilidade, é a exigência de esgotamento dos recursos judiciais internos. Parece que apenas após uma longa batalha judicial interna o indivíduo terá direito à prestação jurisdicional no sistema interamericano, e sobre esta possibilidade, esclarece Cançado Trindade, citado por Piovesan:

“Com efeito, é precisamente porque os tratados de direitos humanos impõem aos Estados-partes o dever de assegurar às supostas vítimas recursos eficazes perante as instâncias nacionais contra violações de seus direitos reconhecidos (nos tratados ou no direito interno) que, reversamente, requerem de todo reclamante o esgotamento prévio dos recursos de direito interno como condição de admissibilidade de suas petições em nível internacional (2000, p. 216).

Embora Cançado Trindade veja com bons olhos essa exigência, não nos parece que esse requisito de admissibilidade seja viável, já que conhecemos a morosidade de alguns sistemas judiciários, notadamente o brasileiro, em que qualquer ação mais simples na Justiça pode levar anos, ainda mais quando se trata de litígio contra o Estado, parte que conta com algumas benesses processuais, como o aumento dos prazos.

Recebendo uma petição e esta sendo admitida, a Comissão solicita informações ao Governo denunciado. Após o recebimento ou não dessas informações, a Comissão investigará os fatos narrados na petição. Prossequindo a reclamação, será oferecida pela Comissão uma solução pacífica para o litígio, e caso essa solução não seja efetivada, é dever da Comissão redigir um relatório com a narração dos fatos e as conclusões relativas ao mesmo. Deve ainda a Comissão fazer recomendações ao Estado denunciado, que deve cumpri-las num prazo de três meses.

Nesse período, ressaltamos que o caso poderá ser resolvido entre as partes (Estado denunciado e denunciante) ou encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos⁹.

Embora tenha de ser percorrido um longo caminho até que se chegue à Comissão, não podemos esquecer que o acesso direto do indivíduo a um sistema internacional de proteção aos direitos humanos é uma proposta inovadora e sem sombra de dúvidas essencial para a garantia dos direitos fundamentais.

4. A Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também é formada por sete juízes, porém não eleitos pela Assembléia Geral da OEA, mas pelos Estados-partes na Convenção, e embora seja um órgão eminentemente jurisdicional, já que se refere principalmente à solução de controvérsias em matéria de direitos humanos, também possui competência consultiva, quando interpreta as disposições da Convenção Americana e ainda as disposições de tratados que tratem de direitos humanos, e essa função pode ser requerida por qualquer Estado parte da OEA, mesmo que não tenha reconhecido a Convenção Americana. Ao contrário da Comissão, apenas os Estados-partes e a Comissão Interamericana têm acesso à Corte, já que infelizmente não está prevista a participação do indivíduo.

Desde sua efetivação como Tribunal Internacional, a Corte já analisou trinta e cinco casos (PIOVENSAN, 2000, p. 233). O que se discute de forma mais efetiva atualmente, principalmente na voz de Cançado Trindade (1999, p. 18-23), é a participação do indivíduo também na Corte, o que não deixa de ser consequência lógica e até mesmo necessária, após a participação do mesmo junto à Comissão, pois, de acordo com o sistema vigente, o indivíduo submete a análise de seu caso junto à Comissão, que percorre todo o caminho já explicitado no item ante-

rior deste trabalho e, em não se obtendo uma solução para o litígio, o caso é levado pela Comissão à Corte e, quando da apreciação do caso pela Corte Interamericana, o indivíduo é substituído pelos delegados da Comissão. Muitos problemas podem advir dessa não-participação, como por exemplo a discordância entre os argumentos da Comissão, e os do representante legal do indivíduo. Se ambos, indivíduo ou representante e Comissão, fossem admitidos na Corte, essas divergências não mais seriam obstáculos a uma decisão mais objetiva e consequentemente a uma reparação mais eficaz, afinal, como explica Cançado Trindade, *o direito de livre expressão das supostas vítimas é elemento integrante do próprio devido processo legal, nos planos tanto nacional como internacional* (1999, p. 19).

5. Considerações finais

Muito se fala em proteção internacional dos direitos humanos, mas medidas de garantia poucas vezes são realmente satisfatórias. Juntamente com o sistema europeu, que também prevê um tribunal específico para ajuizamento de caso de violação de direitos humanos – a Corte Européia de Direitos Humanos, onde também é permitida a participação do indivíduo –, o sistema interamericano se mostra eficaz nas ações da Comissão, e de certa forma deficitário em outras, como a não-legitimação do indivíduo junto à Corte.

É certo que algumas dificuldades são encontradas, nos dois sistemas, que ainda não são o que se pode chamar de ideal, mas é certo também que a proteção dos direitos humanos encontra nesses sistemas, e nessa possibilidade de conhecimento de problemas por parte da comunidade internacional, uma importante ferramenta na construção de um sistema senão ideal, pelo menos mais acessível àquele que teve um de seus direitos fundamentais violados, restando-nos então concluir nas palavras de Piovesan, para quem *o sistema interamericano está*

se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas (2000, p. 228).

Notas

¹ “A *promoção*, cuja prática visa não só a induzir os estados a introduzir uma disciplina específica de tutela, como também aos que já a têm, a aperfeiçoá-la. O *controle*, que, a rigor, é um conjunto de medidas cuja finalidade é verificar se as recomendações e convenções vêm sendo acolhidas e respeitadas, respectivamente. As técnicas e os métodos de controle de supervisão compreendem as reclamações ou petições, relatórios periódicos e investigações. A *garantia*, que, na verdade, é uma tutela jurisdicional internacional em substituição à nacional, quando deficiente ou inexistente” (ALVARENGA, 1998, p. 54).

² “Eu desejo, mais do que qualquer outro, ver formar-se na América a maior nação do mundo, menos por sua extensão e riqueza do que pela sua liberdade e glória”. - Carta da Jamaica (SANTOS, 1998, p. 19).

³ Como já citado, a OEA possui a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Já a ONU, além de diversos subgrupos de trabalho relativos à matéria e ligados ao Conselho Econômico e Social, possui o Alto Comissariado para Direitos Humanos.

⁴ Declaração Americana dos Direitos do Homem. (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Preâmbulo. Disponível em: <http://www.oas.org>.

⁵ A Convenção Interamericana de Direitos Humanos também é conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Entrou em vigor em julho de 1978, quando o 11º instrumento de ratificação foi depositado (PIOVESAN, 2000, p. 206, 210).

⁶ Não basta que os Estados assinem tratados de proteção aos direitos humanos: é preciso que a promoção, garantia e proteção desses direitos em âmbito interno seja uma realidade construída por ações concretas. A mera aquiescência de normas internacionais de proteção dos direitos fundamentais não obriga os Estados-partes a segui-las, já que, como esclarecido, nem mesmo a mais abrangente norma de proteção dos direitos humanos – a Declaração Universal dos Direitos do Homem – tem força impositiva. Um outro problema enfrentado em âmbito interno para a execução de normas internacionais de proteção aos direitos humanos é o modo pelo qual essas normas são integradas ao ordenamento jurídico de cada Estado. Destacamos

o caso do Brasil, em que “há um regime aplicável aos tratados de direitos humanos e um outro aplicável aos tratados tradicionais. Enquanto os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos – por força do art. 5º, § § 1º e 2º – apresentam hierarquia de norma constitucional e são incorporados automaticamente, os demais tratados internacionais apresentam hierarquia infraconstitucional, não sendo incorporados de forma automática pelo ordenamento jurídico brasileiro”(PIOVESAN, 1998, p. 73).

⁷ “Artigo 44. Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte”. Convenção Americana sobre Direitos Humanos

⁸ “Artigo 46. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os arts. 44 e 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional e, d) que, no caso do art. 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição”.

⁹ “Cabe observar, contudo, que a questão só poderá ser submetida à Corte se o Estado-parte reconhecer, mediante declaração expressa e específica, a competência da Corte no tocante à interpe-

tação e aplicação da Convenção – embora qualquer Estado-parte possa aceitar a jurisdição da Corte para um determinado caso”. (PIOVESAN, 2000, p. 218-219).

Bibliografia

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. *Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem comercial internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. In: BOUCALT, Carlos Eduardo de Abreu; ARAÚJO, Nadia de (Org.). *Os Direitos humanos e o direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.