

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: FUNCIONAMENTO E EFETIVIDADE DO MECANISMO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA.¹

AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: OPERATION AND EFFECTIVENESS OF THE MECHANISM OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN LATIN AMERICA.

RAINNER JERÔNIMO ROWEDER²

THIAGO ANTÔNIO DE MELO OLIVEIRA³

Resumo: Fruto de movimentos pós-II Guerra Mundial, o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos está consagrado na Convenção Americana de Direitos Humanos, que possui dois principais órgãos para monitorar o respeito a esses direitos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A primeira recebe denúncias de indivíduos e ONGs, conduz uma investigação junto ao Estado sobre o respeito às normas da Convenção e emite recomendações a fim de interromper a violação. A segunda atua quando essas recomendações não surtem efeito e julga o caso, podendo ordenar reparações à vítima. O artigo levanta informações para mostrar que, por meio desses órgãos, o sistema interamericano é efetivo frente a seus objetivos, mas sofre constrictões. Analisa-se também como estas decisões impactam o Direito dos países latino-americanos. Sem pretensão de esgotar o assunto, instiga-se o leitor a se interessar pelo sistema continental de proteção aos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS- DIREITOS HUMANOS- EFETIVIDADE – AMERICA LATINA.

Abstract: Resulting from post II World War movements, the interamerican system of human rights protection is ruled by

1 Comunicação apresentada ao Conselho Científico da Jornada de Estudos Jurídicos da UFMG para participar do processo seletivo para a escolha de comunicações serem apresentadas na I Jornada de Estudos Jurídicos da UFMG, a ser realizada no segundo semestre de 2009.

1 Graduando em Direito na Faculdade de Direito da UFMG.

2 Graduando em Direito na Faculdade de Direito da UFMG.

the 1969 American Convention on Human Rights, which has two main bodies: the Interamerican Human Rights Commission and an Interamerican Court. The first is where individuals and NGOs can file suits against States, which will be then subject to an investigation and may be targeted by Commission recommendations in order to interrupt human rights violations. If these recommendations are ineffective, the Court analyses the case and may order reparations to the victim. The article raises information to demonstrate that, through these organs, the interamerican system is effective in view of its objectives, though suffering constrictions. It also analyses the way in which these decisions impact member-countries internal law. Not expecting to end the subject, it intends to call the reader's interest to the continental system of human rights protection.

KEY-WORDS: INTERAMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS- INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS – HUMAN RIGHTS-EFFECTIVENESS – LATIN AMERICA.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS. 3. CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 4. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 5. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 6. EFETIVIDADE DAS NORMAS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 7. EFETIVIDADE DAS NORMAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 8. CONCLUSÃO. 9. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUÇÃO

O sistema americano de proteção dos direitos humanos é, institucionalmente, um dos mais arrojados que existem no mundo, com uma estrutura voltada para proteger uma extensa gama de direitos e que, ao longo de décadas, já desenvolveu uma importante jurisprudência. Ainda assim, é pouco discutido na sociedade brasileira e, quando é debatido, tende-se a considerá-lo, *a priori*, ineficaz – opiniões que partem do princí-

pio de que, como o sistema americano possui poucas possibilidades de sancionar os infratores, estaria fadado a emitir recomendações não cumpridas pelos violadores dos direitos humanos. Tais opiniões estariam calcadas no paradigma normativista-legalista, predominante na cultura jurídica brasileira.

Nesse contexto, este artigo propõe-se a (1) descrever as origens e o funcionamento do sistema continental de proteção aos direitos humanos; (2) examinar a efetividade das recomendações e decisões emitidas por seus dois principais órgãos, a Comissão e a Corte de Direitos Humanos, e seu impacto no ordenamento jurídico dos países-parte da Convenção.

Para tanto, adotamos, como método, a análise de bibliografia relevante acerca do tema, bem como o levantamento, compilação e exame de documentos publicados pelos órgãos acima referidos.

Com base nessas análises, traremos, à guisa de conclusão, formulações que revelam o importante papel que cumpre o sistema americano de proteção aos direitos humanos e seu particular meio de ser efetivo nesse objetivo.

2. DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

A internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno que surge após a II Guerra Mundial, quando a opinião pública estava sensibilizada pelas violências praticadas pelos nazistas. Como consequência, logo em 1948 foi aprovada, pela Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo a qual toda pessoa é, indistintamente, titular de direitos universais e indivisíveis – direitos civis, políticos, sociais e culturais.

Concomitantemente, ganhou relevo a idéia de que a proteção dos direitos humanos pode desafiar a soberania do Estado, de modo que sua proteção não deve ser confiada exclusivamente ao ordenamento jurídico interno de um país. Nesse contexto, formou-se um sistema normativo internacional para resguardar os direitos humanos, integrado por instrumentos de alcance geral - como os pactos de direitos civis e políticos, e de direitos econômicos, sociais e culturais firmados em 1966, no âmbito das Nações Unidas⁴. - e de escopo mais restrito - como as convenções

4 O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais foram adotados pela Resolução 2200 da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1966, e começaram a vigorar em 1976, quando atingiram o número mínimo de ratificações. O primeiro impele os

específicas sobre tortura, discriminação racial, direito das mulheres, das crianças etc⁵.

Paralelamente a esse sistema global de proteção aos direitos humanos surgem subsistemas regionais na Europa, América e África. Em 1977, a resolução 32/127 da Assembléia Geral da ONU formalmente endossou a formação desses instrumentos continentais⁶, considerando os sistemas global e regionais complementares, legitimando, assim, a faculdade do indivíduo de usar em seu favor aquele que lhe melhor adequar.

Como regra interpretativa central no tratamento dos diferentes sistemas normativos de proteção dos direitos humanos (da ONU, regional e de direito interno), consagrou-se o princípio da prevalência da norma mais favorável, ou seja, que mais eficazmente proteja a dignidade da pessoa - seja a norma interna ou internacional.

3. CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Um dos pactos regionais de proteção à pessoa, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Convenção) foi firmada na Costa Rica, em 1969, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, e entrou em vigor anos mais tarde. Sua adoção foi facultada aos membros da OEA, que só se obrigam perante a ela uma vez que assinarem esse pacto, especificamente.

O Brasil só aderiu à Convenção em 1992⁷, passado o regime militar e numa fase em que o país se enquadrava aos regimes multilaterais de meio ambiente, energia nuclear e, entre outros, direitos humanos. No ano seguinte, o Brasil presidiria a redação da Convenção de Viena sobre esse mesmo tema (SABOIA, 1999).

Entre os direitos que se encontram protegidos pela Convenção, é ilustrativo citar: o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica

Estados-parte a respeitarem os direitos civis e políticos, incluindo aí o direito à vida, a liberdade de expressão e os princípios do devido processo legal e da ampla defesa. O segundo contempla direitos como à saúde, à educação, ao trabalho e trabalhistas, e a uma condição digna de vida.

5 GOMES, Flavio. *O Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. Página 30.

6 Lê-se na resolução: “[The General Assembly] appeals to States in areas where regional arrangements in the field of human rights do not yet exist to consider agreements with a view to establishing within their respective regions of suitable regional machinery for the promotion and protection of human rights.”

7 Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992.

(art.3º); o direito à vida (art. 4º); à liberdade pessoal (art. 7º); às garantias judiciais (art. 8º); à liberdade de consciência e religião (art. 12º); à liberdade de pensamento e expressão (art. 13º); os direitos políticos (art. 23º), entre outros.

Em 1988, um protocolo adicional⁸ acresceu ao Pacto direitos sociais, culturais e econômicos como: direito a condições justas, eqüitativas e satisfatórias de trabalho (art. 7º); direito à saúde (art. 10º); à educação (art. 13º) e aos benefícios da cultura (art. 14º), entre outros.

Aos Estados cabe respeitar e assegurar o exercício desses direitos, conforme os dois primeiros artigos do tratado, devendo tomar todas as medidas necessárias para tanto – inclusas a adoção e modificação de leis. A obrigação estatal frente à Convenção é, portanto, negativa, no sentido de não violar os termos da Convenção, e positiva, na medida em que deve promover ações para ativamente fazer com que eles sejam cumpridos.

Seus dois principais órgãos são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

4. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Composta por sete autoridades em direitos humanos, a Comissão tem por objetivo observar a proteção dos direitos humanos no continente americano, com uma competência que se estende a todos os Estados-parte do Pacto de San José. De acordo com a Convenção, a Comissão exerce seu papel ao fazer recomendações aos governos (art. 41, b), preparar estudos e relatórios (art. 41, c), requisitar informações dos governos para monitorar a aplicação da Convenção (art. 41, d) e levar à Assembleia Geral da OEA um relatório anual (art. 41, g).

Segundo Hector Fix-Zamudio⁹, a Comissão tem funções *conciliadora*, entre os governos e grupos sociais; *assessora*, aconselhando os governos; *crítica*, apontado descumprimentos aos direitos humanos; *legitimadora*, ao atestar que as medidas tomadas pelos governos corrigem as violações aos direitos humanos; e *promotora*, ao efetuar estudos sobre direitos humanos para promover o respeito a eles. Além disso, ostenta função *protetora*,

8 Promulgado, no Brasil, pelo Decreto no 3321, de 30 de dezembro de 1999.

9 FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El sistema americano de protección de los derechos humanos*. In: Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La protección internacional de los derechos humanos. Normas y procedimientos. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

ao solicitar a adoção de medidas cautelares para conter ameaças iminentes ou flagrantes infrações aos direitos.

Conforme consta no texto da Convenção, a Comissão é o órgão que recebe as petições propostas por indivíduos ou entidades não-governamentais (art. 44), trazendo denúncias de violações aos direitos nela resguardados. O Estado-parte aceita essa possibilidade de ser denunciado automaticamente ao se tornar signatário do Pacto de San José (art. 45). Os pedidos à Comissão, no entanto, só podem ser apresentados uma vez que tenham se esgotado os recursos internos ao dispor da vítima para fazer valer os direitos (art. 46, a).

Seguindo o processo determinado na *seção 4* da Convenção, se a Comissão reconhece que a petição pode ser admitida, solicita então informações ao governo denunciado. Tenta-se estabelecer uma solução amistosa entre as partes, mas, se ela não ocorrer, a Comissão redige um relatório com suas conclusões e recomendações de ação para o país. Nos próximos três meses, o caso poderá ser solucionado pelas partes ou a Comissão terá a faculdade de encaminhá-lo à Corte Interamericana de Justiça.

5. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A adesão à Convenção não subentende o aceite da Corte. Conforme o art. 62 do tratado, os países que integram o Pacto de San José têm que declarar sua adesão à competência contenciosa da Corte – no caso brasileiro, isso foi feito apenas em 1998.

Somente a Comissão Interamericana e os Estados-parte da Convenção podem submeter um caso à atenção da Corte (art. 61, I). Um Estado pode denunciar a violação praticada por outro país perante a Corte, apenas se ambos reconhecerem, expressamente, esse tipo de faculdade a seus pares¹⁰.

Composta de sete juízes, todos de nacionalidades diferentes (art. 52, II), a Corte tem competência consultiva e contenciosa (seção 2, do capítulo VII da Convenção). Ao lado da sua equivalente européia, a Corte Interamericana é o único órgão judicial de direitos humanos existente com jurisdição supranacional, capaz de impor suas decisões ao ordenamento jurídico de um país soberano. “Os Estados-parte na Convenção compro-

10 GOMES, Flavio. *O Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. Página 41.

metem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”, afirma o art. 68.

A competência consultiva da Corte pode ser solicitada em relação aos termos da Convenção ou de qualquer outro tratado de direitos humanos que opere no continente americano (art. 64).

Dentre os pareceres da Corte, destaca-se o emitido acerca da impossibilidade da adoção da pena de morte na Guatemala, opinião solicitada pela Comissão Interamericana. Nesse caso, a Corte decidiu que a Convenção impõe uma proibição absoluta quanto à extensão da pena de morte a crimes adicionais, que um país não punia de tal maneira quando tornou-se signatário¹¹.

Já a competência contenciosa só pode ser exercida em relação aos Estados que, além da Convenção, ratificaram o estatuto da Corte (art. 62). Quando examinando um caso contencioso, a Corte irá julgar o mérito e determinará a adoção de medidas para restaurar o direito violando (art. 63, I). As compensações à vítima que a Corte fixa em um desses casos valem como título executivo no direito interno dos países-parte (art. 68, II).

Na jurisdição contenciosa, caso paradigmático é o “Velasquez Rodriguez”, homem que desapareceu em Honduras na década de 80. A Corte condenou o Estado a indenizar a família da vítima alegando que a Convenção impõe aos seus signatários o dever de investigar violações dos direitos humanos e punir seus praticantes. A vítima houvera sofrido tortura e desaparecimento forçado, perpetrado pela polícia hondurenha¹².

Como a Corte pode impor medidas provisórias (art. 63, II) e a Comissão medidas cautelares (art. 48, I, f) - ambas com o fim de evitar a continuação de uma violação dos direitos humanos enquanto um caso é analisado - a Convenção Interamericana torna-se o único mecanismo de direitos humanos no mundo a possuir o instituto de medidas preliminares.

A Corte recebe casos contenciosos dos Estados-parte ou da Comissão (art. 61), em geral uma vez que essa tenha aguardado o cumprimento de suas recomendações feitas a um Estado infrator e esse não o fez (art. 63, II). Tendo em vista que a decisão do envio é faculdade discricionária da Comissão, essa pode mesmo decidir submeter o caso à Corte juntamente com o envio das recomendações ao país infrator.

11 PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

12 PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

Como a maior parte das questões tende a passar pela análise anterior na Comissão, elas atingem a Corte já com uma decisão prévia e com recomendações dirigidas ao Estado infrator. Não há na Convenção, no entanto, termo que afirme que essa decisão anterior vincule os juízes do organismo – portanto, eles podem decidir adversamente da Comissão.

Uma vez iniciado o julgamento, quando a Comissão é demandante, seu papel é análogo ao de um Ministério Público na causa (art. 33 do Regulamento da Corte Interamericana de Justiça - RCIJ). Ainda que a vítima não tenha acesso à Corte, seu advogado pode participar diretamente como representante da parte, ou, para honrar ao devido processo legal, a Comissão pode agir em sua defesa (art. 33 do RCIJ).

Finalizando o processo, a Corte emite uma sentença é definitiva, inapelável e estabelece as medidas que o Estado deve tomar para se finalizar com as infrações cometidas (art. 67). Algumas sentenças paradigmáticas já proferidas pela Corte foram, no caso Loayza Tamayo¹³, a ordem de por a ré em liberdade porque sua prisão fora arbitrária e não seguira o devido processo legal; e, no caso Castillo Petruzzi¹⁴, a ordem de que fosse realizado um novo julgamento porque o que levava à condenação de Petruzzi não seguira o devido processo. No caso Aloeboetoe¹⁵, a Corte ordenou que fosse reaberto um caso de saúde numa aldeia indígena no Suriname.

6. EFETIVIDADE DAS NORMAS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo mandato surge com a Carta da OEA e com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, representando todos os países membros da OEA. Está integrada por sete membros independentes que atuam de forma pessoal, os quais não representam nenhum país em particular, sendo eleitos pela Assembléia Geral.

A CIDH se reúne em Períodos Ordinários e Extraordinários de sessões várias vezes ao ano. Sua Secretaria Executiva cumpre as instruções da CIDH e serve de apoio para a preparação legal e administrativa de suas atribuições.

13 Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Sentença de 17 de setembro de 1997.

14 Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru. Sentença de 4 de setembro de 1998.

15 Caso Aloeboetoe e outros Vs. Suriname. Sentença de 4 de dezembro de 1991.

Uma vez descrito, em resumo, o funcionamento do sistema interamericano a partir dos seus dois principais órgãos, examinaremos agora a questão da sua efetividade. Para tanto, descreveremos uma análise do real cumprimento das resoluções emitidas pela Comissão Interamericana nos Estado Latino-americanos, no período de 2001 a 2007.

Para a melhor compreensão de tal análise faz-se mister a conceituação do termo efetividade. Se analisarmos o conteúdo etimológico do termo veremos que efetividade é a qualidade do que é efetivo, é a atividade real, o resultado verdadeiro (AURELIO,2009). Ou seja, efetividade é a capacidade de produzir um efeito, seja ele positivo ou negativo, um fazer ou não fazer. Neste sentido, Luís Roberto Barroso (BARROSO,1993) assim a define:

“A efetividade significa, portanto, a realização do direito, o desempenho de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

No período mencionado (2001-2007), a Comissão emitiu 115 resoluções sendo que 97 envolvem a América Latina.

Tal análise é possível de ser feita, pois a Comissão faz um acompanhamento do caso, mesmo depois de proferida a recomendação. Conforme o descrito no artigo 46 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direito Humanos:

“Artigo 46. 1. Publicado um relatório sobre solução amistosa ou quanto ao mérito, que contenha suas recomendações, a Comissão poderá adotar as medidas de acompanhamento que considerar oportunas, tais como a solicitação de informação às partes ou a realização de audiências, a fim de verificar o cumprimento de acordos de solução amistosa e de recomendações.”

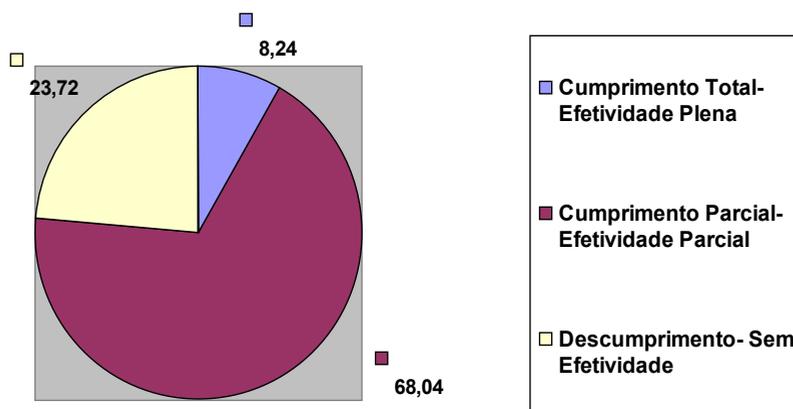
Com base no acompanhamento de suas recomendações, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos produz, anualmente, um relatório que é apresentado à Assembléia Geral da OEA. A comissão sublinha que algumas recomendações formuladas são de cumprimento de trato sucessivo e não imediato e que algumas delas requerem um certo tempo para serem concretizadas. Portanto o quadro apresenta o estado atual em que se encontra o cumprimento da resolução ou acordo amistoso. Nesta perspectiva, a Comissão avalia se as recomendações são implementadas ou não e se já houve um início (ou uma tentativa) de implementação de tais recomendações.

Neste quadro cada caso pode se encontrar em uma das três categorias a seguir:

- **Cumprimento total:** São aqueles casos em que o Estado cumpriu plenamente com todas as recomendações feitas pela Comissão. Nestes casos ela considera que foram plenamente aplicadas as recomendações e que o Estado iniciou e concluiu com êxito procedimentos que lhe foram recomendados.
- **Cumprimento parcial:** São aqueles casos em que o Estado tem parcialmente cumprido as recomendações feitas pela Comissão. Seja por que ele cumpriu apenas algumas das recomendações ou por que ele cumpriu todas de maneira incompleta.
- **Cumprimento inexistente (pendente de cumprimento):** São aqueles casos em que a Comissão considera que não foi cumprida a recomendação, pois o Estado não fez nenhum esforço para que a recomendação seja cumprida. Nestes casos o Estado pode, de antemão, ter informado a Comissão Interamericana de Direitos Humanos que não cumprirá a recomendação ou não informou a ela sobre o andamento do cumprimento da recomendação.

Tendo como base a análise destes dados e em resoluções de cada caso elaboramos tabelas e gráficos que permitem uma melhor visualização do grau de efetividade das *normas* (considerando como normas as recomendações e propostas de soluções amistosas) emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos nos casos com julgamento do mérito concluído.

Gráfico I- EFETIVIDADE DAS NORMAS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA AMERICA LATINA



Observações:

O número total de normas emitidas é de 97(100%) considerado o período de 2001 até 2007 e apenas os casos que já tiveram o seu mérito apreciado e uma norma emitida, sendo que 8 (8,24%) possuem efetividade plena, 66 (68,04%) possuem efetividade parcial e 23 (23,72%) não possuem qualquer efetividade.

O gráfico trata de números da América Latina, portanto dele foram excluídos os EUA, o México e o Canadá.

Nota-se um grande número de normas que possuem efetividade parcial. Isto se dá, pois a Comissão normalmente emite recomendações complexas que abrangem desde reparações econômicas até a produção ou aperfeiçoamento de um diploma normativo para um determinado Estado. Ou seja, são recomendações que exigem um efetivo esforço do Estado para o seu cumprimento pleno.

Tomemos como exemplo o relatório 54 de 2001 que concluiu pela omissão, negligência e tolerância do Estado Brasileiro em relação à violência doméstica e familiar contra as mulheres do país, o famoso caso Maria da Penha, que estabeleceu recomendações específicas ao Brasil para: 1) completar o processamento penal do responsável; 2) proceder à investigação e responsabilização sobre as irregularidades e atrasos injustificados no processo; e 3) prover a reparação simbólica e material à vítima; 4) recomendações de políticas públicas, no sentido de prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância Estatal e 5) combater o tratamento discriminatório à violência doméstica contra mulheres no Brasil, adotando medidas específicas no sentido de capacitar funcionários judiciais e policiais especializados; 6) simplificar procedimentos judiciais penais, sem afetar direitos e garantias do devido processo; 7) promover formas alternativas de solução de conflitos no âmbito familiar; 8) multiplicar o número de delegacias especializadas, seus recursos e apoiar o Ministério Público nos informes judiciais; e, por fim, 9) incluir, nos planos pedagógicos, unidades curriculares sobre respeito à mulher, seus direitos, a Convenção de Belém do Pará e manejo de conflitos intrafamiliares.

Observa-se que a Comissão considerou necessárias 9 medidas para a resolução do conflito brasileiro, e mesmo com a criação da lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) que veio para cumprir, de uma só vez, vários pontos da recomendação a Comissão considera o caso como de Cumprimento Parcial e que a efetividade de sua resolução foi parcial.*

Veremos abaixo na tabela que produzimos qual a demanda de denúncias à CIDH recebeu no ano de 2005, 2006 e 2007 e de quais países elas vêm mais freqüentemente depois veremos como fica o gráfico de efetividade destes Estados:

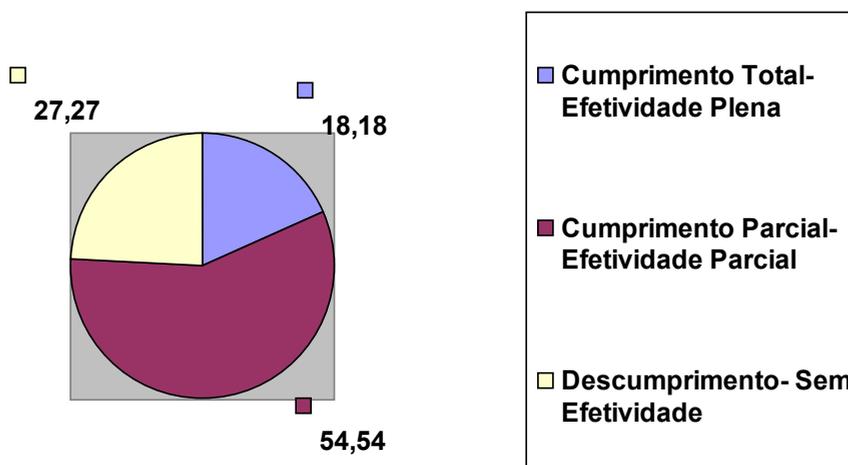
Tabela 1 - DENÚNCIAS RECEBIDAS PELA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS POR ANO				
	2005	2006	2007	TOTAL
Peru	278	304	290	872
Colômbia	111	137	137	473
Argentina	163	138	160	461
Costa Rica	112	94	54	260
Chile	62	47	82	191
Brasil	42	66	80	188
Outros	562	539	604	1527

Observações:

Percebe-se uma grande quantidade de denúncias recebidas pelo Peru que supera em quase 85% o segundo país mais denunciado.

Nota-se que há um crescimento das denúncias recebidas de modo geral e em especial as recebidas de outros atores no ano 2006 para 2007.

Gráfico 2- EFETIVIDADE DAS NORMAS DA CIDH NOS PAÍSES MAIS DENUNCIADOS DA AMERICA LATINA



Observações:

O número total de normas emitidas para estes Países é de 33(100%) considerado o período de 2001 até 2007 e apenas os casos que já tiveram o seu mérito apreciado e uma norma emitida, sendo que 6 (18,18%) possuem efetividade plena, 18 (54,54%) possuem efetividade parcial e 9 (27,27%) não possuem qualquer efetividade.

Pode-se concluir ao analisarmos os dois gráficos que quanto maior a demanda do País na CIDH maior a porcentagem de casos sem efetividade, que sobe de 23,72% para 27,27%.

7. EFETIVIDADE DAS NORMAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos se auto define, em seu sitio (www.corteidh.or.cr), como uma instituição judicial autônoma da Organização dos Estados Americanos, criada em 1979, cujo objetivo é a aplicação e interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros tratados concernentes a esta matéria.

É formada por juristas da mais alta autoridade moral e amplamente reconhecida competência na área dos Direitos Humanos, que são eleitos a título individual.

Tal Corte possui tripla competência: a contenciosa, que profere decisão final sobre o litígio, mas que está condicionada ao consentimento das partes. A provisional, que foi feita para evitar iminentes danos à pessoa e a consultiva que funciona como um parecer que a Corte dá em determinados casos. Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade “a Corte Interamericana de Direitos Humanos exerce a importante função de interpretação da letra e espírito da Convenção Americana sobre Direitos Humanos”(TRINDADE, 1999).

A sentença da Corte tem eficácia previamente aceita, principalmente para os países que reconhecem sua competência, conforme o artigo 1.1 da convenção que prevê que:

“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 natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.” (grifos nossos).

Nota-se que as decisões da Corte tornaram-se, em regra, obrigação geral de observância imperativa. O Estado signatário assume um compromisso de respeitar os direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção e a jurisdição desta. A Corte vem para garantir e assegurar o cumprimento destes Direitos, caso os Estados que se comprometeram a cumpri-los, os ignorem.

As decisões, basicamente, se restringem a condenar o Estado infrator a reparar o dano causado, o que não implica na reforma das decisões internas de cada Estado. Este, para assegurar o exercício dos direitos humanos assume uma obrigação de fazer, que se materializa no compromisso de se fortalecer de estruturas aptas a prevenir, investigar e punir toda violação de direito humanos, seja ela pública ou privada.

As sentenças relativas à pecúnia obedecem, de maneira geral, ao processo interno de execução de sentença contra o Estado. No Brasil, por exemplo, a execução da sentença se dá com base em título executivo judicial.

Porém, em alguns Estados, principalmente na América Latina, a demora para pagar a dívida Estatal é muito grande. Ou seja, a efetividade das sentenças da Corte é colocada em xeque devido à morosidade no pagamento.

Como dito, as sentenças se reduzem, basicamente, a condenar o Estado ao pagamento de uma indenização. Mas, a força da sentença não se restringe a isto. A jurisprudência da Corte, como já dizia José Roberto Gomes Albéfaro, tem sido agente vetor de transformação nas legislações internas de alguns países (ALBEFÁRO, 2007).

A título de exemplos podem ser citados:

- O Caso Olmedo Bustos e Outros vs Chile (Última Tentação de Cristo, 2001) – este julgamento permitiu a discussão e a subsequente reforma da legislação sobre a liberdade de expressão, ocorrida no Chile após o julgamento pela Corte;
- O Caso Bairros Altos vs Peru (mérito, 14/05/2001) - entendeu a Corte que as leis peruanas que auto-anistiavam os responsáveis por violações aos direitos humanos “eram manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana”. A sentença foi acatada e os responsáveis vêm sendo punidos exemplarmente naquele País.

A Corte, segundo o relatório anual de 2008, emitiu 192 sentenças no período de 1979 a 2008. Mas, nem todos os casos possuem cumprimento total ou parcial das obrigações expedidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Neste mesmo relatório a Corte estima que 19 por cento dos casos com o mérito julgado e que já possuem tempo hábil para o cumprimento da obrigação imposta por este organismo internacional estão pendente de cumprimento. Ou seja, grande parte dos Estados nada faz para o adimplemento desta obrigação internacional. Este dado se amplia se apenas os casos da América Latina forem estudados, devido ao maior tempo médio do processo interno de execução da dívida e a própria condição financeira mais escassa destes Estados.

8. CONCLUSÃO

Do ponto de vista institucional, o sistema americano de proteção aos direitos humanos é um dos mais tradicionais do planeta, fruto de sua experiência já exercida por décadas, que se contrapõe ao incipiente sistema africano e ao contexto asiático, onde ainda se ausenta uma convenção regional de direitos humanos. Do mesmo modo, é caracterizado por mecanismos arrojados – como a possibilidade de aplicar medidas cautelares ou provisórias – ainda que carregue o arcaísmo de impedir o acesso direto dos cidadãos americanos à sua Corte de Direitos Humanos.

Para garantir o cumprimento das disposições do Pacto de San José, a Comissão tem um papel de orientar e fiscalizar as ações praticadas pelos Estados, usando para isso de suas recomendações, exames *in loco*, entre outros. Em geral, frente a uma violação dos direitos humanos, as medidas que a Comissão sugere que sejam tomadas são amplas, extensas. Assim, nossa análise revelou que, ainda que a quase totalidade dos países-alvo de recomendações tomem ações no sentido de atender as reivindicações da Comissão, a menor parte satisfaz integralmente o que é recomendado pelo órgão.

Nesse contexto, segundo levantamento já apresentado neste artigo, temos que cerca de 75% das recomendações da Comissão são parcial ou totalmente atendidas. Tendo em vista que outros organismos internacionais não-judiciais – como a Assembleia Geral da ONU – também tem efetividade limitada, pode-se admitir que um índice de cumprimento nos $\frac{3}{4}$ é bastante significativo. Corrobora a tese de boa efetividade da Comissão o fato de que, se o Estado não cumprir sua recomendação, isso não

necessariamente significa que ele permaneceu infrator dos direitos humanos, pois os casos não resolvidos nesse órgão podem ser encaminhados à Corte de Direitos Humanos.

Em relação à efetividade do órgão judicial do Sistema Interamericano, já foi relatado acima que cerca de 20% das decisões não são implementadas pelos Estados condenados. Novamente, apesar dessa parcela de não cumprimento ser significativa, há de se reconhecer que a maior parte das infrações aos direitos humanos é total ou parcialmente solucionada.

Com base na exposição acima, portanto, concluímos que, contrariamente às opiniões majoritárias na cultura jurídica brasileira relativas à efetividade do Pacto de San José, a Convenção Americana de Direitos Humanos é um instrumento que tem sido aplicado e tem possibilitado a cidadãos americanos a fazerem seus Estados respeitarem direitos que lhes estavam sendo negados.

O estudo empreendido aponta que a principal vulnerabilidade da Convenção não reside no desrespeito às suas decisões – ainda que essas não gozem de efetividade absoluta. Não obstante, o sistema é passível de críticas – ao analisar os processos de funcionamento da Corte e da Comissão, percebe-se que dificuldades podem interpor-se no momento em que os particulares tentarem mobilizar esse sistema em prol de seus direitos.

Neste atual momento, o regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos encontra-se na segunda etapa de sua revisão, processo que tem sido levado adiante sem despertar interesse da sociedade brasileira, como atesta o parco interesse da imprensa e da Academia no assunto. Presentemente, a discussão se dá em torno do fato de que o infrator contaria com duas frentes autônomas de acusação – a Comissão e os representantes da vítima – o que comprometeria o devido processo legal. Tenta-se tornar essa situação equânime, com vistas também a conferir mais eficiência ao trabalho da Corte. A sociedade caminha apática a essa oportunidade de facilitar e ampliar a proteção aos direitos humanos no continente.

Uma vez acionados, os instrumentos do Pacto de San José quase certamente são capazes de fazer valer os direitos humanos. No entanto, permanecem, tanto nos países latino-americanos quanto nos anglo-saxões, flagrantes violações dos direitos humanos acontecendo além do faro dos instrumentos jurídicos capazes de incitar os Estados a contornar essas violações. O que dizer do sistema prisional brasileiro, por exemplo?

Encerramos, portanto, ensejando que a comunidade acadêmica reveja suas premissas acerca da Convenção Americana e passe a discutir seu funcionamento, sua jurisprudência, a fim de promover a consciência de que há disponível esse valioso instrumento de defesa de nossos direitos mais básicos.

9. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALBEFÁRO, José Roberto Gomes. *Efetividade e acesso à justiça na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Manaus: Conpedi, 2007.

AURÉLIO, Dicionário Eletrônico.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª edição, 1993.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório nº 54/01. Disponível em: <[HTTP://www.ceidh.org/annualrep/2000port/12051.htm](http://www.ceidh.org/annualrep/2000port/12051.htm)> .

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. São José da Costa Rica. *Caso La Última Tentación de Cristo*. http://www.corteidh.or.cr/serie_c/Serie_c_73_esp.doc , consultado em 15/08/2009

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: FUNAG, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El sistema americano de protección de los derechos humanos*. In: Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La protección internacional de los derechos humanos. Normas y procedimientos. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

JAYME, Fernando Gonzaga. *A Relação entre o sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e Direito Interno*. Ouro Preto: SIEDH, 2007.

GOMES, Flavio. *O Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DO ANO DE 2007. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/indice2007.htm>

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

TRINDADE, Antonio Augusto. *Repertório da prática brasileira do direito internacional*. Brasília: FUNAG, 1984.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.