

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: IMPACTO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Flávia PIOVESAN

SUMÁRIO: I. *Introdução*. II. *Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: origem, perfil e objetivos*. III. *Impacto do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos na experiência brasileira*. IV. *Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: desafios e perspectivas*. V. *Bibliografia*.

I. INTRODUÇÃO

Como compreender o impacto do sistema interamericano na experiência brasileira? Em que medida a litigância perante o sistema interamericano tem permitido avanços internos no campo dos direitos humanos? Quais são os atores deste ativismo transnacional em prol dos direitos humanos, quais as suas demandas e quais as respostas do sistema?

São estas as questões centrais a inspirar este estudo.

Inicialmente, será introduzido o sistema interamericano, sua origem, seu perfil e seus objetivos. Em um segundo momento, será desenvolvida análise a respeito do impacto do sistema interamericano na experiência brasileira, como eficaz instrumento para o fortalecimento da proteção de direitos humanos no âmbito doméstico.

II. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ORIGEM, PERFIL E OBJETIVOS

A análise do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos demanda sejam considerados o seu contexto histórico, bem como as pecu-

liaridades da região. Trata-se de uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direitos e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico.

Dois períodos demarcam, assim, o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais; e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil.

Ao longo dos regimes ditatoriais que assolaram os Estados da região, os mais básicos direitos e liberdades foram violados, sob as marcas das execuções sumárias; dos desaparecimentos forçados;¹ das torturas sistemáticas; das prisões ilegais e arbitrárias; da perseguição político-ideológica; e da abolição das liberdades de expressão, reunião e associação.

Nas lições de Guillermo O'Donnell:

É útil conceber o processo de democratização como um processo que implica em duas transições. A primeira é a transição do regime autoritário anterior para a instalação de um Governo democrático. A segunda transição é deste Governo para a consolidação democrática ou, em outras palavras, para a efetiva vigência do regime democrático.²

Neste sentido, sustenta-se que, embora a primeira etapa do processo de democratização já tenha sido alcançada na região — transição do regime autoritário para a instalação de um regime democrático — a segunda etapa

¹ Na Guatemala, após o golpe militar, estima-se que em média 30.000 pessoas tenham desaparecido. Na Nicarágua a prática dos desaparecimentos forçados foi uma constante no governo Somoza; no Brasil, após o golpe militar de 1964; no Chile, após o golpe militar de 1973; e na Argentina, particularmente após o golpe militar de 1976, estima-se que mais de 9000 pessoas desapareceram. Na década de 80, estas práticas se estenderam a El Salvador, Peru e persistem ainda hoje na Colômbia. Novelli, Mario e Celeyta, Berenice, “Latin America: The Reality of Human Rights”, em Smith, Rhona K.M. y Van den Anker, Christien (eds.), *The essentials of Human Rights*, London, Hodder Arnold, 2005, p. 219.

² O'Donnell, Guillermo, “Transitions, continuities, and paradoxes”, em Mainwaring, Scott *et al.*, *Issues in democratic consolidation: the new south american democracies in comparative perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, p. 18.

do processo de democratização, ou seja, a efetiva consolidação do regime democrático, ainda está em curso.

Isto significa que a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados —direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais—. ³ Como reitera a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Ao processo de universalização dos direitos políticos, em decorrência da instalação de regimes democráticos, deve ser conjugado o processo de universalização dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais. Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático. A América Latina é a região com o mais elevado índice de desigualdade no mundo, considerando a distribuição de renda. ⁴

É à luz destes desafios que há de ser compreendido o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

³ A respeito, afirma Christina M. Cerna: “Todos os instrumentos internacionais de direitos humanos pressupõe um Estado democrático como condição para o exercício de direitos humanos. A Comissão Interamericana tem sido um ator fundamental no processo de democratização das Américas. A OEA, criada em 1959, foi o primeiro organismo internacional a definir os atributos de uma Democracia, em sua primeira Declaração de Santiago... embora muitos Estados da região à época não fossem democráticos.” Cerna, Christina M., “The Inter-American Commission on Human Rights”, em Smith, Rhona K.M. y Van den Anker, Christien (eds.), *The essentials of Human Rights*, London, Hodder Arnold, 2005, p. 184.

⁴ Como realça o ECLAC: “A desigualdade na América Latina não é apenas a maior, se comparada com outras regiões, mas permanece estável desde os anos 90”. ECLAC, *Social Panorama of Latin America - 2006*, chapter I, p. 84, <http://www.eclac.org/>.

Para Cesar P. Bouillon e Mayra Buvinic: “No que se refere à renda, os países da região latino-americana estão dentre os mais desiguais do mundo. Nos anos 90, os 20% mais ricos da população concentravam 60% da renda, enquanto que os 20% mais pobres apenas detinha 3%.” Bouillon, Cesar P. e Buvinic, Mayra, *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*, Background document for EC/IADB “Seminar on Social Cohesion in Latin America”, Brussels, June 5-6, 2003, pp. 3-4, párr. 2.8, <http://www.iadb.org/sds/doc/soc-idb-socialcohesion-e.pdf>.

O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos (“Convenção Americana” o “CADH”), também denominada Pacto de San José da Costa Rica.⁵ Esta Convenção foi assinada em San José, Costa Rica, em 1969, entrando em vigor em 1978,⁶ contando em 2009 com 25 Estados-partes.⁷ Apenas Estados membros da Organização dos Estados Americanos têm o direito de aderir à CADH. Como observa Thomas Buergenthal:

Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por Ditaduras, tanto de direita, como de esquerda. Dos 11 Estados-partes da Convenção à época, menos que a metade tinha governos eleitos democraticamente. A outra metade dos Estados havia ratificado a Convenção por diversas razões de natureza política... O fato de hoje quase a totalidade dos Estados latino-americanos na região, com exceção de Cuba, terem governos eleitos democraticamente tem produzido significativos avanços na situação dos direitos humanos nesses Estados. Estes Estados ratificaram a Convenção e reconheceram a competência jurisdicional da Corte.⁸

Substancialmente, a CADH reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Ci-

⁵ Note-se que o sistema interamericano consiste em dois regimes: um baseado na CADH e o outro baseado na Carta da Organização dos Estados Americanos. O enfoque do presente artigo se concentrará exclusivamente no regime instaurado pela CADH.

⁶ *Cfr.* Thomas Buergenthal: “A Convenção Americana de Direitos Humanos foi adotada em 1969 em uma Conferência inter-governamental celebrada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O encontro ocorreu em San José, Costa Rica, o que explica o porquê da Convenção Americana ser também conhecida como ‘Pacto de San José da Costa Rica’. A Convenção Americana entrou em vigor em julho de 1978, quando o 11º instrumento de ratificação foi depositado”. Buergenthal, Thomas, “The inter-american system for the protection of human rights”, in Meron, Theodor (ed.), *Human rights in international law: legal and policy issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 440.

⁷ De acordo com <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>.

⁸ Prefácio de Buergenthal, Thomas e Pasqualucci, Jo M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court on Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. XV. Em 2009, 22 Estados haviam reconhecido a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>.

vis e Políticos. No universo de direitos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica; o direito à vida; o direito a não ser submetido à escravidão; o direito à liberdade; o direito a um julgamento justo; o direito à compensação em caso de erro judiciário; o direito à privacidade; o direito à liberdade de consciência e religião; o direito à liberdade de pensamento e expressão; o direito à resposta; o direito à liberdade de associação; o direito ao nome; o direito à nacionalidade; o direito à liberdade de movimento e residência; o direito de participar do governo; o direito à igualdade perante a lei; e o direito à proteção judicial.⁹

A CADH não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico, limitando-se a determinar aos Estados que alcancem, progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras medidas que se mostrem apropriadas, nos termos do artigo 26 da Convenção. Posteriormente, em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou um Protocolo Adicional à Convenção, concernente aos direitos sociais, econômicos e culturais (Protocolo de San Salvador), que entrou em vigor em novembro de 1999, quando do depósito do 11º instrumento de ratificação, nos termos do artigo 21 do Protocolo.¹⁰ Ressalte-se que a aprovação do Protocolo de

⁹ Na visão de Hector Gross Espiell: “Os direitos previstos no capítulo II são: o direito à personalidade jurídica, o direito à vida, o direito ao tratamento humano, a proibição da escravidão e servidão, o direito à liberdade pessoal, o direito a um julgamento justo, o princípio da não retroatividade, o direito à compensação, o direito de ter a própria honra e dignidade protegidas, a liberdade de consciência e religião, a liberdade de pensamento e expressão, o direito de resposta, o direito de assembléia, a liberdade de associação, o direito de se casar e de fundar uma família, o direito ao nome, os direitos da criança, o direito à nacionalidade, o direito à propriedade privada, a liberdade de movimento e residência, direitos políticos, igualdade perante a lei e o direito à proteção judicial (arts. 4º a 25)... O artigo 26 trata dos direitos sociais, econômicos e culturais”. Gross Espiell, Hector, “The Organization of American States (OAS)”, em Vasak, Karel (ed.), *The international dimensions of human rights*, Connecticut, Greenwood Press, 1982, vol. 1, pp. 558-559. Ver ainda Harris, David e Livingstone, Stephen, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

¹⁰ Até 2009 o Protocolo de San Salvador contava com 14 Estados-partes. De acordo com <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic6.Prot.Sn%20Salv%20Ratif.htm>. Dentre os direitos enunciados no Protocolo, destacam-se: o direito ao trabalho e a justas condições de trabalho; a liberdade sindical; o direito à seguridade social; o direito à saúde; o direito ao meio ambiente; o direito à nutrição; o direito à educação; direitos culturais; proteção à família; direitos das crianças; direitos dos idosos; e direitos das pessoas portadoras de deficiência. Note-se que, além do Protocolo de San Salvador

San Salvador ocorreu após quase 20 anos da adoção da CADH, contando, em 2009, com 14 Estados-partes, enquanto a Convenção conta com 25 Estados-partes, o que, por si, só revela as ambivalências e resistências dos Estados em relação à proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Em face desse catálogo de direitos constantes da CADH, cabe ao Estado-parte a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado-parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados.

A Convenção Americana estabelece um aparato de monitoramento e proteção dos direitos que enuncia, integrado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“CIDH”) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte” o “Corte IDH”), como será examinado a seguir.

III. IMPACTO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No caso latino-americano, o processo de democratização na região deflagrado na década de 80 é que propiciou a incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latino-americanos. A título de exemplo, note-se que a CADH, adotada em 1969, foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte IDH deu-se na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. Atualmente constata-se que os países latino-americanos subscreveram os principais tratados de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA.

Quanto à incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, observa-se que, em geral, as Constituições latino-america-

(1988), outros tratados de direitos humanos foram adotados no âmbito do sistema interamericano, com destaque ao Protocolo para a Abolição da Pena de Morte (1990); à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); à Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994); à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994); e à Convenção Interamericana sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência (1999).

nas conferem a estes instrumentos uma hierarquia especial e privilegiada, distinguindo-os dos tratados tradicionais. Neste sentido, merecem destaque o artigo 75, 22 da Constituição Argentina, que expressamente atribui hierarquia constitucional aos mais relevantes tratados de proteção de direitos humanos e o artigo 5o., parágrafos 2 e 3 da Carta Brasileira que incorpora estes tratados no universo de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.¹¹

As Constituições latino-americanas estabelecem cláusulas constitucionais abertas, que permitem a integração entre a ordem constitucional e a ordem internacional, especialmente no campo dos direitos humanos. Ao processo de constitucionalização do Direito Internacional conjuga-se o processo de internacionalização do Direito Constitucional.

O sistema regional interamericano simboliza a consolidação de um “constitucionalismo regional”, que objetiva salvaguardar direitos humanos no plano interamericano. A CADH, como um verdadeiro “código interamericano de direitos humanos”, acolhida por 25 Estados, traduz a força de um consenso a respeito do piso protetivo mínimo e não do teto máximo de proteção. Serve a um duplo propósito: a) promover e encorajar avanços no plano interno dos Estados; e b) prevenir recuos e retrocessos no regime de proteção de direitos.

Ao acolher o sistema interamericano, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território. O Estado tem sempre a responsabilidade primária relativamente à proteção dos direitos humanos, constituindo a ação internacional uma ação suplementar, adicional e subsidiária. É sob esta perspectiva que se destaca a atuação da CIDH e da Corte IDH.

¹¹ Ao julgar o Recurso Extraordinário 466.343, em 03 de dezembro de 2008, o Supremo Tribunal Federal endossou que os tratados de direitos humanos têm um valor privilegiado no sistema jurídico brasileiro. A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontra-se dividida entre a tese majoritária que confere aos tratados de direitos humanos hierarquia infra-constitucional, mas supra-legal e a tese que confere aos tratados de direitos humanos hierarquia constitucional, nos termos do artigo 5o., parágrafos 2 e 3 da Constituição Federal. Esta autora defende a tese da hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos à luz de uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição, considerando a racionalidade e integridade valorativa da Constituição de 1988. A respeito, ver Piovesan, Flávia, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 10a ed., São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 51-94.

Promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da CIDH. Para tanto, cabe à CIDH fazer recomendações aos governos dos Estados-partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostrem necessários; solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.¹² É também da competência da Comissão examinar as comunicações, encaminhadas por indivíduo ou grupos de indivíduos, ou ainda entidade não-governamental, que contenham denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção, por Estado que dela seja parte, nos termos dos arts. 44 e 41. O Estado, ao se tornar parte da Convenção, aceita automática e obrigatoriamente a competência da Comissão para examinar estas comunicações, não sendo necessário elaborar qualquer declaração expressa e específica para este fim.

Atente-se que a Comissão exerceu um extraordinário papel na realização de investigações “in loco”, denunciando, por meio de relatórios, graves

¹² Sobre os relatórios produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, leciona Mónica Pinto: “Diversamente do que ocorre no âmbito universal, em que o sistema de informes é um método de controle regular, que consiste na obrigação dos Estados-partes em um tratado de direitos humanos de comunicar ao competente órgão de controle o estado de seu direito interno em relação aos compromissos assumidos em decorrência do tratado e a prática que tem se verificado com respeito às situações compreendidas no tratado, no sistema interamericano, os informes são elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além de se constituir em um método para determinar atos, precisar e difundir a objetividade de uma situação, os informes da Comissão servem para modificar a atitude de Governos resistentes à vigência dos direitos humanos, através do debate interno que eles proporcionam ou, a depender do caso, do debate internacional. A CIDH elabora dois tipos de informes: um sobre a situação dos direitos humanos em um determinado país e outro que encaminha anualmente à Assembléia da OEA. Os informes sobre a situação dos direitos humanos em um Estado membro da OEA são decididos pela própria Comissão ante situações que afetem gravemente a vigência dos direitos humanos... Por outro lado, os informes anuais para a Assembléia Geral da OEA, atualizam a situação dos direitos humanos em distintos países, apresentam o trabalho da Comissão, elencam as resoluções adotadas com respeito a casos particulares e revelam a opinião da Comissão sobre as áreas nas quais é necessário redobrar esforços e propor novas normas”. Pinto, Mónica, “Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección en el sistema interamericano”, *Derecho internacional de los derechos humanos*, Montevideo, Comisión Internacional de Juristas, Colegio de Abogados del Uruguay, 1993, pp. 84 y 85.

e maciças violações de direitos durante regimes ditatoriais na América Latina, especialmente na década de 70.¹³ A título de exemplo, cite-se o impacto de importantes relatórios sobre a repressão no Chile (1973) e desaparecimentos forçados na Argentina (1979). A Comissão tem sido um relevante ator no processo de democratização nas Américas.

Contudo, a partir da democratização na região, a Comissão tem tido uma função cada vez mais jurídica e não política, se comparada com a sua marcada atuação política no período dos regimes militares na América Latina.

Na experiência brasileira, até 2008, apenas 5 casos haviam sido submetidos à Corte IDH em face do Estado Brasileiro, enquanto que mais de 90 casos haviam sido submetidos à CIDH. Do universo de casos submetidos à Corte IDH, 2 são casos contenciosos e 3 envolvem medidas provisórias.¹⁴ Em um dos casos contenciosos — caso *Damião Ximenes Lopes* — a Corte proferiu a primeira sentença condenatória contra o Brasil, em 04 de julho de 2006, em virtude de maus tratos sofridos pela vítima, portadora de transtorno mental, em clínica psiquiátrica no Ceará. A decisão da Corte condenou o Brasil pela violação aos direitos à vida, à integridade física e à proteção judicial, eis que a vítima, pela violência sofrida, faleceu três dias

¹³ Para Christof Heyns e Frans Viljoen: “Ao utilizar métodos inovadores, como as investigações in loco, a Comissão Interamericana teve uma importante atuação na transição de ditaduras militares para regimes democráticos na América Latina, na década de 80”. Heyns, Christof e Viljoen, Frans, “An Overview of Human Rights Protection in Africa”, *South African Journal on Human Rights*, núm. 11, part. 3, 1999, p. 427. Note-se que, em 1961, a CIDH começou a realizar visitas in loco para observar a situação geral de direitos humanos no país, ou para investigar uma situação particular. Desde então, foram realizadas 83 visitas a 23 Estados membros. A respeito de suas observações gerais sobre a situação de um país, a CIDH publica informes especiais, havendo publicado 57 até final de 2004.

¹⁴ São eles: a) caso Gilson Nogueira Carvalho, referente à denúncia de assassinato de defensor de direitos humanos por grupo de extermínio no Rio Grande do Norte; b) caso Damião Ximenes Lopes, referente à denúncia de morte por espancamento em clínica psiquiátrica no Ceará; c) caso Presídio Urso Branco, referente à denúncia de morte e maus tratos de detentos no presídio de Rondônia; d) caso relativo à Febem, denunciando maus tratos sofridos por adolescentes; e e) caso relativo à penitenciária de Arararaquara, a respeito da violação aos direitos dos detentos. Os três últimos casos referem-se a medidas provisórias, em virtude da extrema gravidade e urgência e para evitar dano irreparável à vítima (ver art. 63 (2) da CADH e art. 74 do Regulamento da CIDH).

após sua internação na clínica.¹⁵ A sentença constitui uma decisão paradigmática para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência mental e para avanços na política pública de saúde mental. Em cumprimento à decisão, o Estado Brasileiro publicou a sentença da Corte IDH no Diário Oficial da União, bem como assegurou o pagamento de indenização aos familiares da vítima.¹⁶

Quanto aos casos submetidos à CIDH, foram encaminhados, via de regra, por entidades não-governamentais de defesa dos direitos humanos, de âmbito nacional ou internacional e, por vezes, pela atuação conjunta dessas entidades. O universo destes casos pode ser classificado em 8 (oito) categorias, que correspondem a casos de:¹⁷

- 1) detenção arbitrária, tortura e assassinato cometidos durante o regime autoritário militar;

¹⁵ Caso *Damião Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentença e 4 de julho de 2006, série C, núm. 150. A Corte ressaltou que a sentença constitui *per se* uma forma de reparação. A Corte ainda determinou ao Estado: a) garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos; b) publicar, no prazo de seis meses, no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, o Capítulo VII relativo aos fatos provados da sentença da Corte; c) continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na Sentença; d) pagar em dinheiro para os familiares da vítima, no prazo de um ano, a título de indenização por dano material e imaterial, as quantias fixadas em sentença; e e) pagar em dinheiro, no prazo de um ano, a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humano. A Corte ressaltou também que supervisionará o cumprimento íntegro da sentença, cabendo ao Estado, no prazo de um ano, apresentar à Corte relatório sobre as medidas adotadas para o seu cumprimento.

¹⁶ Observe-se que a sentença da Corte foi publicada no Diário Oficial da União Nº 30, de 12 de fevereiro de 2007, p. 4-7. Quanto ao pagamento de indenização por meio do decreto Nº 6.185, de 13 de agosto de 2007, o Estado Brasileiro efetuou o pagamento de indenização correspondente ao valor de aproximadamente 280 mil reais aos familiares da vítima Damião Ximenes Lopes, http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6185.htm. Consultar ainda caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de la Corte IDH (02-05-2008), http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximenes_02_05_08.pdf.

¹⁷ Sobre o tema, consultar Piovesan, Flávia, *op. cit.*, pp. 307-331.

- 2) violação dos direitos dos povos indígenas;
- 3) violência rural;
- 4) violência policial;
- 5) violação dos direitos de crianças e adolescentes;
- 6) violência contra a mulher;
- 7) discriminação racial; e
- 8) violência contra defensores de direitos humanos.

Note-se que mais de 40% dos casos referem-se à violência da polícia militar, o que demonstra que o processo de democratização foi incapaz de romper com as práticas autoritárias do regime repressivo militar, apresentando como reminiscência um padrão de violência sistemática praticada pela polícia militar, que não consegue ser controlada pelo aparelho estatal. Tal como no regime militar, não se verifica a punição dos responsáveis. A insuficiência, ou mesmo, em alguns casos, a inexistência de resposta por parte do Estado brasileiro é o fator que enseja a denúncia dessas violações de direitos perante a CIDH.

Ao lado dos casos de violência da polícia militar, constata-se que os casos restantes revelam violência cometida em face de grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, a população afro-descendente, as mulheres, as crianças e os adolescentes. Em 90% dos casos examinados, as vítimas podem ser consideradas pessoas socialmente pobres, sem qualquer liderança destacada, o que inclui tanto aqueles que viviam em favelas, nas ruas, nas estradas, nas prisões, ou mesmo, em regime de trabalho escravo no campo, com exceção aos casos de violência contra defensores de direitos humanos e contra lideranças rurais. As denúncias se concentram fundamentalmente em casos de violações a direitos civis e/ou políticos, sendo ainda incipiente a apresentação de denúncias atinentes à violação a direitos sociais, econômicos ou culturais.

Quanto ao impacto da litigância internacional no âmbito brasileiro, os casos submetidos à CIDH têm apresentado relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos, propiciando significativos avanços internos. A título ilustrativo, cabe menção a 8 avanços:

- a) os casos de violência policial, especialmente denunciando a impunidade de crimes praticados por policiais militares, foram fundamentais para a adoção da Lei 9.299/96, que determinou a transferência da

- Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares;
- b) os casos envolvendo tortura e desaparecimento forçado encorajaram a adoção da Lei 9140/95, que estabeleceu indenização aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos;
 - c) o caso relativo a assassinato de uma jovem estudante por deputado estadual foi essencial para a adoção da Emenda Constitucional n.35/01, que restringe o alcance da imunidade parlamentar no Brasil;
 - d) o caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas e seus respectivos filhos -em face de decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença gestante à mãe adotiva- foi também fundamental para a aprovação da Lei 10.421/02, que estendeu o direito à licença maternidade às mães de filhos adotivos;
 - e) o caso que resultou na condenação do Brasil por violência doméstica sofrida pela vítima (caso *Maria da Penha Maia Fernandes*) culminou na adoção da Lei 11.340/2006 (“Lei Maria da Penha”), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher;
 - f) os casos envolvendo violência contra defensores de direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos;
 - g) os casos envolvendo violência rural e trabalho escravo contribuíram para a adoção do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo;
 - h) os casos envolvendo direitos dos povos indígenas foram essenciais para a demarcação e homologação de suas terras.

IV. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O sistema interamericano está se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. A CIDH e a Corte IDH contribuem para a denúncia dos mais sérios abusos e pressionam os governos para que cessem com as violações de direitos humanos, fortalecendo a *accountability* dos Estados.

Como foi examinado, o sistema interamericano invoca um parâmetro de ação para os Estados, legitimando o encaminhamento de comunicações de indivíduos e entidades não governamentais se esses *standards* internacionais são desrespeitados. Nesse sentido, a sistemática internacional estabelece a tutela, a supervisão e o monitoramento do modo pelo qual os Estados garantem os direitos humanos internacionalmente assegurados.

Verificou-se ainda que os instrumentos internacionais constituem relevante estratégia de atuação para as organizações não governamentais, nacionais e internacionais, ao adicionar uma linguagem jurídica ao discurso dos direitos humanos. Esse fator é positivo na medida em que os Estados são convocados a responder com mais seriedade aos casos de violação de direitos.

A experiência brasileira revela que a ação internacional tem também auxiliado a publicidade das violações de direitos humanos, o que oferece o risco do constrangimento político e moral ao Estado violador; e, nesse sentido, surge como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ademais, ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, o Estado é praticamente “compelido” a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Como realça James L. Cavallaro

estratégias bem articuladas de litigância internacional que diferenciem vitórias meramente processuais de ganhos substantivos, mediante a adoção de medidas para mobilizar a mídia e a opinião pública, têm permitido o avanço da causa dos direitos humanos no Brasil.¹⁸

Na percepção de Kathryn Sikkink:

O trabalho das ONGs tornam as práticas repressivas dos Estados mais visíveis e públicas, exigindo deles, que se manteriam calados, uma resposta. Ao enfrentar pressões crescentes, os Estados repressivos buscam apresentar justificativas [...] Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais

¹⁸ Cavallaro, James L., “Toward Fair Play: A Decade of Transformation and Resistance in International Human Rights Advocacy in Brazil”, *Chicago Journal of International Law*, núm. 3/2, 2002, p. 492.

na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstituída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais.¹⁹

Adiciona a autora:

pressões e políticas transnacionais no campo dos direitos humanos, incluindo network de ONGs, têm exercido uma significativa diferença no sentido de permitir avanços nas práticas dos direitos humanos em diversos países do mundo. Sem os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e suas normas, bem como sem a atuação das networks transnacionais que operam para efetivar tais normas, transformações na esfera dos direitos humanos não teriam ocorrido.²⁰

O sucesso do sistema reflete o intenso comprometimento das ONGs (envolvendo movimentos sociais e estratégias de mídia), a boa resposta do sistema e a implementação de suas decisões pelo Estado, propiciando transformações e avanços no regime interno de proteção dos direitos humanos.

No que se refere à implementação das decisões do sistema interamericano no âmbito brasileiro, tendo como referência a única sentença de mérito proferida pela Corte Interamericana contra o Brasil (caso *Damião Ximenez Lopes*) até 2008, o Estado Brasileiro cumpriu parcialmente a decisão, mediante o pagamento de indenização aos familiares da vítima,²¹ ainda restando o cumprimento de outras determinações efetuadas pela Corte, dentre elas, por exemplo, a relacionada ao dever do Estado de investigar e sancionar os responsáveis pela violação perpetrada.

De um lado, destaca-se como positiva a postura do Estado Brasileiro de conferir imediata e direta execução à sentença da Corte, concernente ao pagamento de indenização, honrando, assim, o princípio da boa fé no pla-

¹⁹ Sikkink, Kathryn, “Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America”, in *International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 1993, pp. 414-415.

²⁰ Sikkink, Kathryn e Risse, Thomas, “Conclusions”, in Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. e Sikkink, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 275.

²¹ Quanto ao pagamento de indenização, por meio do decreto N° 6.185, de 13 de agosto de 2007, o Estado Brasileiro efetuou o pagamento de indenização correspondente ao valor de aproximadamente 280 mil reais aos familiares da vítima Damião Ximenes Lopes.

no internacional. Ademais, por ser este um *leading case*, a posição do Estado Brasileiro servirá de precedente para outras sentenças condenatórias.

Contudo, por outro lado, destaca-se como crítica a posição do Estado Brasileiro com relação ao não adimplemento (até o momento) das demais determinações da Corte, que não compreendem o cumprimento de obrigação de pagar, mas, sim, o cumprimento de obrigação de fazer. Em outras demandas, envolvendo decisões da Comissão Interamericana em face do Estado Brasileiro, observa-se a mesma postura do Estado Brasileiro em conferir cumprimento à obrigação de pagar, deixando pendentes as obrigações de fazer.²²

Na avaliação de Antônio Augusto Cançado Trindade:

a Corte Interamericana tem atualmente uma especial preocupação quanto ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, em geral, cumprem as reparações que se referem a indenizações de caráter pecuniário, mas o mesmo não ocorre necessariamente com as reparações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem às investigações efetivas dos fatos que originaram tais violações,

²² A título de exemplo, cite-se o caso *Simone Diniz* (caso 12001) relativo à denúncia de discriminação racial sofrida pela vítima, a quem um emprego foi recusado em virtude de ser afro-descendente. A Comissão Interamericana reconheceu a responsabilidade internacional do Estado por ato praticado por particular em violação ao direito à igualdade perante a lei e à não-discriminação. Analisou a situação racial no Brasil, a evolução da ordem jurídica anti-racismo e os problemas da aplicação de lei anti-racismo no Brasil, especialmente no tocante à prova e ao racismo institucional. Determinou, por fim, ao Estado Brasileiro, dentre outras medidas: a) reparar plenamente a vítima, considerando tanto o aspecto moral como o material, pelas violações de direitos humanos sofridas; b) reconhecer publicamente a responsabilidade internacional por violação dos direitos humanos da vítima; c) estabelecer um valor pecuniário a ser pago à vítima a título de indenização por danos morais; d) realizar uma investigação completa, imparcial e efetiva dos fatos, com o objetivo de estabelecer e sancionar a responsabilidade concernente à discriminação racial sofrida pela vítima; e) realizar reformas legislativas e administrativas necessárias para que a legislação anti-racismo tenha maior efetividade; f) solicitar aos governos estaduais a criação de delegacias especializadas na investigação de crimes de racismo e discriminação racial; g) solicitar aos Ministérios Públicos Estaduais a criação de Promotorias Públicas Estaduais Especializadas no combate ao racismo e a discriminação racial; e h) promover campanhas publicitárias contra a discriminação racial e o racismo. No caso, o Estado Brasileiro efetuou o pagamento da indenização, no valor correspondente a R\$36.000,00, em 29 de novembro de 2006, ainda estando pendentes de cumprimento as demais determinações da Comissão Interamericana.

bem como à identificação e sanção dos responsáveis, – imprescindíveis para por fim à impunidade (e suas consequências negativas para o tecido social como um todo)... Atualmente, dada a carência institucional do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos nesta área específica, a Corte Interamericana vem exercendo *motu proprio* a supervisão da execução de suas sentenças, dedicando-lhe um ou dois dias de cada período de sessões. Mas a supervisão –como exercício de garantia coletiva– da fiel execução das sentenças e decisões da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados-partes da Convenção.²³

Considerando a experiência brasileira, pode-se afirmar que, com o intenso envolvimento das organizações não governamentais, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância, o sistema interamericano tem revelado a força catalizadora de promover avanços no regime de direitos humanos, constituindo poderoso mecanismo para a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito nacional.

V. BIBLIOGRAFIA

1. *Doctrina*

BOUILLON, Cesar P. e BUVINIC, Mayra, *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*, Background document for EC/IADB “Seminar on Social Cohesion in Latin America”, Brussels, June 5-6, 2003, disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/soc-idb-socialcohesion-e.pdf>.

²³ Cançado Trindade, Antônio Augusto e Ventura Robles, Manuel E., *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos humanos*, 2a ed., San José-Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-ACNUR, 2004, p. 434. Propõe o autor: “Para assegurar o monitoramento contínuo do fiel cumprimento de todas as obrigações convencionais de proteção, em particular das decisões da Corte, deve ser acrescentado ao final do artigo 65 da Convenção Americana, a seguinte frase: ‘A Assembléia Geral os remeterá ao Conselho Permanente, para estudar a matéria e elaborar um informe, a fim de que a Assembléia Geral delibere a respeito’. Deste modo, se supre uma lacuna com relação a um mecanismo, a operar em base permanente (e não apenas uma vez por ano, ante a Assembléia Geral da OEA), para supervisionar a fiel execução, por todos os Estados-partes demandados, das sentenças da Corte”. *Ibidem*, pp. 91 y 92.

- BUERGENTHAL, Thomas, “The inter-american system for the protection of human rights”, in MERON, Theodor (ed.), *Human rights in international law: legal and policy issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984.
- e PASQUALUCCI, J. M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court on Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, p. XV, 2003.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto e VENTURA ROBLES, Manuel E., *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos humanos*, 2a. ed., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-ACNUR, 2004.
- CERNA, Christina M., “The Inter-American Commission on Human Rights”, en SMITH, Rhona K.M. y VAN DEN ANKER, Christien (eds.), *The essentials of Human Rights*, London, Hodder Arnold, 2005.
- CAVALLARO, James L., “Toward Fair Play: A Decade of Transformation and Resistance in International Human Rights Advocacy in Brazil”, *Chicago Journal of International Law*, núm. 3/2, 2002, pp. 481-492.
- GROSS ESPIELL, Héctor, “The Organization of American States (OAS)”, en VASAK, Karel (ed.), *The international dimensions of human rights*, Connecticut, Greenwood Press, 1982, vol. 1, pp. 543 y ss.
- HARRIS, David e LIVINGSTONE, Stephen, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- HEYNS, Christof e VILJOEN, Frans, “An Overview of Human Rights Protection in Africa”, *South African Journal on Human Rights*, núm. 11, part 3, 1999.
- NOVELLI, Mario e CELEYTA, Berenice, “Latin America: The Reality of Human Rights”, en SMITH, Rhona K.M. y VAN DEN ANKER, Christien (eds.), *The essentials of Human Rights*, London, Hodder Arnold, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo, “Transitions, continuities, and paradoxes”, en Mainwaring, Scott et al., *Issues in democratic consolidation: the new south american democracies in comparative perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- PINTO, Mónica, “Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección en el sistema interamericano”, *Derecho internacional de los derechos humanos*, Montevideo, Comisión Internacional de Juristas, Colegio de Abogados del Uruguay, 1993.
- PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 10a. ed., São Paulo, Saraiva, 2009.
- SIKKINK, Kathryn, “Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America”, in *International Organizations*, Massachusetts, IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 1993.

——— e Risse, Thomas, “Conclusions”, in RISSE, Thomas *et al.*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

2. *Jurisprudencia de la Corte IDH*

Caso *Damião Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentença de 4 de julho de 2006.
Corte IDH, caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, 3 de maio de 2008.