

## DIREITOS HUMANOS NO DIREITO PÚBLICO INTERNACIONAL

*Kleber Adorno\**

### **Resumo**

O texto trata dos direitos humanos à luz do Direito Público Internacional, que introduziu a figura do sujeito individual, ampliou e especificou o catálogo de direitos positivados, ao mesmo tempo em que impôs a preservação dos direitos humanos para toda a comunidade internacional. Enumera os diversos tipos de instrumentos que formam os sistemas de proteção dos direitos humanos internacionais e regionais. Sobre o sistema interamericano, ressalta a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, que supera o Convênio do Conselho da Europa, em número de direitos declarados. Critica a efetividade dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, tanto no cenário internacional como nos níveis nacionais e regionais.

Palavras-chave: Direitos humanos; Direito Público Internacional; Mecanismos de proteção.

A centralidade do tema e a universalidade dos mecanismos de proteção vêm constituindo os direitos humanos num paradigma com potencial para sustentar um novo projeto de sociedade, baseado não somente em critérios econômicos e políticos, mas, fundamentalmente, em fundamentos éticos. Na prática, porém, os direitos econômicos, sociais e culturais continuam sem garantia efetiva não somente nos países capitalistas, como também se demonstraram desprotegidos, em sua maioria, nos países onde vigorava o regime socialista ou comunista. Por outro lado, os direitos civis e políticos, reivindicados como protegidos nos Estados ditos democráticos e como desrespeitados sistematicamente nos

---

\* Advogado, mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (UFG), professor da Faculdade Anhangüera de Ciências Humanas (FACH).

países socialistas, continuam sendo violados em todo o mundo, como demonstra a quantidade de demandas nos organismos internacionais e regionais de defesa de direitos humanos.

Nesse contexto, o principal avanço parece ser o reconhecimento da democracia pluralista e do Estado de Direito como fatores essenciais para o respeito aos direitos humanos, pelo menos no sentido clássico de direitos individuais. Para avançar rumo à proteção mais efetiva dos direitos chamados econômicos, sociais e culturais, entretanto, seria necessário reconhecer, como pressuposto igualmente essencial, a redução da desigualdade social e econômica entre os indivíduos e entre os povos, o que demandaria um esforço de intervenção interna e de cooperação entre os Estados. A universalização propiciou ao cidadão, teoricamente, a possibilidade de defesa diante de seu Estado que, habitualmente, é o principal violador de seus direitos.

O Direito Internacional Público se expressa num ordenamento entre Estados soberanos que, há 50 anos atrás, lidava com direitos de negação (o que os Estados não podiam fazer uns contra os outros). Isso segue válido, mas o conceito de soberania foi acrescido do conceito de interdependência (econômica, política, ambiental etc.), impondo-se a necessidade de um ordenamento jurídico relativo a obrigações de cooperar e/ou de não cooperar. Surgem normas e tratados internacionais no sentido de solidariedade em função desta reconhecida interdependência.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos destaca-se, no Direito Internacional Público, por quatro características:

a) Defende uma ideologia universalista, em detrimento da soberania estatal (caráter universal).

b) Somente entra em ação se o ordenamento jurídico interno dos Estados falhar em proteger os direitos garantidos (caráter subsidiário).

c) Representa o denominador comum entre os sistemas de proteção de Direitos Humanos dos Estados, podendo estes ampliar o catálogo de direitos e aperfeiçoar os mecanismos de garantias (caráter mínimo).

d) Destina-se a atribuir direitos aos indivíduos, independentemente da nacionalidade, e não aos Estados entre si ou em relação aos seus cidadãos (caráter subjetivo).

No ordenamento internacional, os direitos civis e políticos adquiriram, historicamente, uma maior importância em termos de

positivação e proteção. Os direitos econômicos, sociais e culturais, por sua vez, vêm provocando uma crescente preocupação quanto aos mecanismos de garantia, conectando a noção de direitos das pessoas com a concepção de direitos dos povos.

A noção de direitos da humanidade aparece mais fortemente na Carta Africana de 1981/1982, com a positivação dos direitos à existência, à paz, às culturas, ao patrimônio cultural, à livre determinação dos povos. Esses direitos positivados, chamados de terceira geração, têm sido fortemente violados, principalmente no terceiro mundo, e fracamente protegidos por mecanismos internacionais.

Outro elemento constituinte do atual ordenamento internacional e regional de direitos humanos é a inclusão da noção de deveres que aparece, principalmente, na Convenção Americana de Direitos Humanos e também na Carta Africana. A noção de deveres, neste contexto, refere-se aos direitos dos demais e, de certa forma, contempla a idéia de limites das liberdades individuais.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos mudou, assim, radicalmente, o Direito Internacional, introduzindo a figura do sujeito individual, ampliando e especificando o catálogo de direitos positivados e impondo os direitos humanos como elemento essencial da própria comunidade internacional.

### **Indivisibilidade teórica**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos abarca todos os direitos de maneira igual, mas trata-se meramente de uma declaração. Nos tratados, aparecem de forma mais explícita as diferenças entre diversas “categorias” de direitos humanos. Isso ocorre porque os chamados direitos civis e políticos exigem uma abstenção do Estado, enquanto os econômicos, sociais e culturais exigem uma intervenção. Os chamados direitos de terceira geração, por sua vez, exigem muito mais a solidariedade fundamentada na interdependência entre os Estados para serem garantidos. Apesar disso, a distinção entre os sistemas de proteção não é rígida, pois cada direito requer, em maior ou menor grau, atitudes de abstenção, de intervenção e de cooperação por parte dos Estados.

Na prática, há direitos que se protegem melhor que outros, através de mecanismos de controle regionais e mesmo nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

## **Instrumentos internacionais de Direitos Humanos**

Chamam-se de instrumentos os diversos documentos internacionais de tipo legal, assim como os documentos através dos quais um Estado adere ou ratifica um acordo. Há diversos tipos de instrumentos que formam parte dos sistemas de proteção dos Direitos Humanos internacional e regionais:

a) Declarações – descrevem e concretizam o conteúdo de determinados direitos. Sua força política deriva do compromisso geral que adquirem os Estados no momento de assinatura. Seu principal valor está em servir de referência aos acordos efetivos, que são os tratados conhecidos como pactos, convenções e convênios.

b) Pactos – são os dois importantes acordos que concretizaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e estabeleceram medidas obrigatórias para os Estados que os assinaram. Foram adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966, mas não entraram em vigor até 1976, quando 35 Estados assinaram os documentos. Trata-se do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Junto com a Declaração Universal, formam a chamada Ata de Direitos Humanos.

c) Convenções – os demais tratados adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas, assim como alguns tratados regionais, são chamados de Convenções. Definem o conteúdo de algum ou alguns direitos, estabelecem sistemas para protegê-los e controles para velar por seu cumprimento. A maioria tem força jurídica vinculante.

d) Convênios – nome dado aos acordos adotados no seio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho de Europa. Têm o mesmo valor jurídico que as convenções.

e) Protocolos – são documentos anexos aos distintos tipos de acordos, que tratam de modificações ou procedimentos relativos aos tratados que acompanham. Normalmente se destinam a garantir melhor

seu cumprimento. Sua assinatura é independente do tratado correspondente.

f) Proclamações e Recomendações – são as sínteses de algumas reuniões sobre temas específicos, como, por exemplo, as recomendações oriundas de alguma Conferência Mundial como a ECO, a Habitat, a de Mulheres etc. Não possuem caráter vinculante, mas sim político. Chamam-se recomendações ou conclusões, ainda, os documentos produzidos por alguns comitês ou comissões a partir de investigações ou de análise de informes de Estados.

g) Informes – as diversas comissões, comitês, grupos de trabalho, grupos de especialistas e outros organismos apresentam informes a seus respectivos órgãos representativos ou à opinião pública. São chamados informes, também, os relatórios apresentados pelos Estados, parte de tratados, conforme normatizado nestes mesmos documentos.

Além de informes, os instrumentos prevêm a emissão de pareceres e, especialmente, de sentenças declaratórias pelos tribunais, com força vinculante, cuja execução é controlada por organismos definidos convencionalmente.

## **Mecanismos de proteção**

A mera declaração de direitos é um avanço inegável, pois positiva aspirações de consenso entre Estados, constituindo-se numa base comum sobre a qual derivam os mecanismos de proteção.

Os mecanismos de proteção formam sistemas compostos de órgãos e procedimentos. Assim como as declarações, os mecanismos de proteção podem ser internacionais ou regionais. Variam, também, em termos de complexidade, amplitude e eficácia.

## **Órgãos da ONU**

A Declaração Mundial dos Direitos Humanos não inclui nem órgãos nem procedimentos de proteção. Esses são incluídos nos pactos e convenções. Além disso, há órgãos criados fora dos tratados, sendo chamados de organismos não convencionais. Nasceram como consequência da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) ou do

Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (Ecosoc). Os órgãos não convencionais da ONU são:

a) Comissão de Direitos Humanos (CDH) – criada em 1946, é formada por 53 representantes dos Estados membros da ONU. É o órgão mais importante de direitos humanos das Nações Unidas, tanto de promoção como de proteção. Integram, também, esse organismo, Estados observadores e ONGs, com direito a voz, mas não a voto. É intergovernamental, isto é, seus membros não atuam independentemente, mas são representantes de seus Estados. A CDH da ONU organiza Grupos de Trabalho (GTs) e grupos de especialistas para relatos especiais etc. O objetivo de seu trabalho é tornar públicas as violações (promoção) e proteger os direitos humanos. É um órgão técnico-jurídico e prepara projetos de declarações e tratados, protocolos etc. A CDH da ONU aceita comunicações individuais, que encaminha como procedimentos confidenciais contraditórios entre as partes.

b) Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias – formada por 26 membros, é intergovernamental (não independente). É um órgão técnico de assessoria, que visa elaborar textos, estudos, formulações para promoção dos direitos humanos.

c) Comissão da Condição da Mulher – criada em 1946, é intergovernamental, composta por 45 membros. Mantém contatos com outros organismos da ONU e regionais, sobre o tema.

d) Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos – na prática, não atua. Surgiu de uma reivindicação das ONGs de um organismo de proteção, mas a tentativa foi frustrada.

Além dos órgãos não convencionais, há os organismos criados convencionalmente, isto é, a partir dos tratados e convenções. Cada tratado cria um comitê, o que causa uma multiplicidade orgânica entre os diversos organismos da ONU.

As comissões são intergovernamentais e os comitês são independentes, mas todos tratam das mesmas matérias, com níveis de intervenção e de efetividade distintos. As competências de cada comitê dependem de cada tratado e dos mecanismos de proteção, assim como das reservas dos Estados a cada documento. Os principais comitês convencionais da ONU são:

a) Comitê sobre Discriminação Racial – criado em 1965, foi um dos mais ratificados (em 1996, havia 150 Estados-parte). É formado por 18 membros com funções individuais que lidam com informes. Recebe, também, denúncias individuais, se o Estado reconheceu a competência do Comitê, e recebe também demandas entre Estados. É um comitê e não um tribunal; portanto, não emite sentenças. Realiza informes anuais com dados que pode publicar.

b) Comitê de Direitos Humanos – não é a Comissão de Direitos Humanos. Foi criado em 1966 pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Lida com informes e assuntos entre Estados e de particulares contra Estados. É o órgão mais efetivo da ONU, mas refere-se ao pacto que mais reservas recebeu.

c) Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Comitês são sempre órgãos independentes, cujos membros atuam pessoalmente. Este comitê recebe, analisa e examina informes dos Estados-parte do Tratado de 1966.

d) Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – criado em 1979, é composto por 23 membros individuais, com competências similares aos demais comitês, quanto aos informes. Não aceita reclamações entre Estados nem de particulares contra Estados. Esse pacto sofreu muitas reservas.

e) Comitê contra a Tortura – foi criado em 1984. Juntamente com o Comitê de Direitos Humanos, é o mais efetivo, pois, além de receber informes dos Estados, admite demandas entre Estados e entre particulares e Estados, além de admitir dados de outras fontes, tais como ONGs (arts. 19 e 20 da Convenção contra a Tortura). O comitê decide se a fonte é confiável e então começa uma investigação, com a permissão do Estado onde ocorreu a violação. É um procedimento inovador porque não requer uma demanda, somente uma comunicação. Portanto, não exige o esgotamento dos recursos internos. Finaliza o trabalho adotando conclusões (se houve ou não violação) e ordena que o Estado retifique sua conduta, mas não emite sentença. As conclusões são confidenciais, de modo que somente um resumo da investigação poderá constar de um informe anual publicado pelo comitê. É o organismo mais aberto em termos de proteção dos direitos humanos.

f) Comitê dos Direitos da Criança – criado em 1989, refere-se à convenção mais ratificada de todas. É formado por dez especialistas independentes. Sua competência é muito limitada, pois somente lida com informes de Estados, podendo incidir fracamente em termos de proteção. Atua melhor em promoção, quando em colaboração com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Comitê de Direitos Humanos, Comitê contra a Tortura etc.

De todo o trabalho realizado por organismos não convencionais e convencionais da ONU, destacam-se as publicações como o resultado mais efetivo e concreto possível. Deduz-se a escassez de recursos com que contam os indivíduos quando necessitam uma solução efetiva para a violação de seus direitos.

### **Procedimentos de proteção**

Os organismos convencionais e não convencionais de promoção e proteção dos Direitos Humanos realizam alguns procedimentos comuns e específicos, conforme o nível de competência e as reservas emitidas pelos Estados-parte dos tratados correspondentes:

#### **a) Exames de Informes dos Estados**

Um dos principais procedimentos preventivos dos órgãos de promoção e proteção de Direitos Humanos é o exame de informes dos Estados-parte dos diversos tratados. A maioria dos tratados contempla a obrigação de emissão de informes periódicos das partes sobre a situação, dificuldades, iniciativas e perspectivas do tema. A partir do recebimento dos informes (que raramente são enviados e, quando o são, raramente são dentro dos prazos estipulados e, o que é pior, dificilmente são completos e nunca imparciais), um órgão tem escassas competências: não pode acusar o Estado de violar os direitos humanos, mas sim deve indicar e auxiliar na melhora de sua legislação interna, sua prática administrativa etc. Isto porque se trata de um procedimento que visa mais a prevenção, de cunho mais tradicional, referente à cooperação entre Estados dentro do princípio de soberania. As discussões dos informes pelo comitê com o Estado correspondente nem sempre são realizadas em sessões públicas e resultam em conclusões e observações finais, mas não em recomendações. As conclusões sobre os informes nem sempre são publicadas, a



não ser resumos ou dados gerais. Os informes são, portanto, procedimentos muito débeis, respeitosos da soberania dos Estados que, neste contexto, são os principais violadores de direitos humanos. Nos tratados não estão previstos informes de ONGs e outras organizações mas, na prática, são aceitos e até solicitados por alguns comitês.

#### b) Bons ofícios

É um procedimento quase informal, dentre uma série de alternativas em situações de violação massiva de direitos humanos por parte de algum Estado, que coloque em risco a segurança e a paz universal. Um terceiro sujeito (outro Estado, por exemplo) geralmente se oferece para exercer esse papel, que consiste em reunir as partes ou seus representantes para negociar. Os Estados podem aceitar ou não esse tipo de mediação. Pode ser realizada, também, por alguma figura humanitária ou reconhecida internacionalmente como competente na matéria em questão.

#### c) Visitas ou investigações de funcionários internacionais (da ONU)

Os Estados podem aceitar ou não esse procedimento em geral ou em casos específicos. As visitas são previamente anunciadas e visam mais prevenir, observando as condições em que o Estado protege os direitos humanos e não denunciando violações específicas ou pontuais.

#### d) Procedimentos quase contenciosos

São realizados quando já ocorreu uma violação de direitos humanos, em vista de alguma reparação ou compensação do dano sofrido. Através deles, os comitês poderiam também lidar com queixas ou reclamações entre Estados de forma confidencial mas, até hoje, nunca houve uma demanda neste sentido. Alguns tratados prevêm a mera assinatura para uma parte aceitar ser demandante ou demandado. Outros exigem ou possibilitam assinar mas não reconhecer a competência para tratar de casos quase contenciosos. Até hoje tampouco ocorreu queixa de organismos da ONU contra Estados. O mais comum é particulares reclamarem contra Estados, sejam nacionais ou estrangeiros sob sua jurisdição, com o objetivo de obter uma condenação judicial do Estado violador. Isso somente poderá ocorrer se o Estado a ser demandado aceitou previamente essa possibilidade. Uma vez admitida a competência do comitê, segue-se um procedimento obrigatório, já regulado, de arbitragem, todo por escrito (não há audiência oral) e confidencial. Podem

ser publicados apenas informes genéricos sobre os casos. Tudo ocorre como se fosse num tribunal, mas no final não é emitida sentença. Os procedimentos quase contenciosos são empregados para casos de racismo, tortura e violação dos direitos civis e políticos.

#### e) Procedimentos contenciosos

São mais avançados e eficazes em âmbitos regionais, especialmente no europeu e no americano, onde se admitem demandas entre Estados e de particulares contra Estados. Permitem a tutela mais efetiva dos direitos humanos lesados e medidas de reparação. Possuem um efeito de modificação legislativa interna, como consequência das sentenças. Há um limite: a subjetividade ativa do indivíduo é muito restrita, pois somente os Estados e as comissões podem ser partes perante os tribunais. Na prática, nunca houve demandas deste tipo entre Estados. Teoricamente, poderiam surgir demandas com base em vários tratados, como sobre refugiados, escravidão, genocídio, discriminação racial, tortura etc.

#### f) Procedimentos da ONU contra particulares

Para situações graves e massivas de violação de direitos humanos, foi votada em Roma, em 1998, uma proposta de tratado de criação de um Tribunal Permanente para Crimes contra a Segurança da Humanidade. Na prática, um tribunal deste tipo já está atuando em dois casos atuais situados na antiga Iugoslávia e em Ruanda. Há um fiscal da ONU que demanda contra particulares (e não contra Estados), acusados de crime contra a humanidade. Para o cumprimento das penas privativas de liberdade há um convênio da ONU com o governo da Holanda. A submissão a este tribunal é obrigatória, isto é, não depende de aceitação prévia de sua jurisdição. O funcionamento deste sistema depende, sim, da cooperação dos Estados que, em nome da soberania, podem obstruir o processo judicial.

#### g) Procedimentos de particulares contra Estados

No sistema internacional e nos regionais de proteção dos direitos humanos, as demandas sempre são contra Estados-parte nos diversos tratados, desde que esses reconheçam a competência dos órgãos de controle correspondentes. Em âmbito internacional, somente os comitês contra a discriminação racial, de direitos humanos e contra a tortura aceitam reclamações de particulares contra Estados. Os pré-requisitos

constituem, entretanto, quase uma obstrução ao acesso dos indivíduos a estes recursos. É necessário, em primeiro lugar, que todos os recursos do ordenamento jurídico interno do Estado demandado tenham sido esgotados, até o Tribunal Constitucional ou equivalente. Num prazo de até seis meses a partir da emissão da última sentença interna, a demanda deverá ser registrada. Não será admitida se for anônima ou se for considerada abusiva, mal fundada, ou se tiver sido apresentada anterior ou simultaneamente perante outro organismo do sistema internacional ou regional de proteção dos direitos humanos.

### **Os sistemas regionais**

Os sistemas regionais seguem mais ou menos as mesmas linhas de organização do sistema internacional. Surgiram a partir do reconhecimento da insuficiência dos mecanismos internacionais, diante das peculiaridades culturais e políticas de algumas regiões.

Atualmente existem quatro mecanismos de proteção regionais mais ou menos sistematizados, construídos sobre uma base de certa homogeneidade cultural, política e jurídica: o sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA), o sistema do Conselho de Europa, o sistema da Organização da Unidade Africana (OUA) e o sistema Islamo-Árabe. Na Ásia e na Oceania não há sistemas organizados de proteção regional de direitos humanos.

### **Sistema interamericano**

O instrumento básico é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, ano da criação da própria OEA. Em 1959, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, um dos principais órgãos da OEA. Dez anos depois, em 1969, em San José da Costa Rica, foi adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, chamado Pacto de San José, que entrou em vigor somente em 1978, quando foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Uma década mais tarde (1988), adotou-se o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Em 1990, foi aprovado o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo à Abolição da Pena de Morte.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos abarca, com seus dois protocolos adicionais, um conjunto amplo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e, ainda, define deveres dos indivíduos consigo mesmos, com a família e com a sociedade. Supera, assim, o Convênio do Conselho de Europa, em termos de número de direitos declarados, embora deixe a desejar em relação à eficácia dos mecanismos de proteção e controle.

Além de um amplo catálogo de direitos, o sistema americano apresenta como peculiaridades duas prerrogativas: a primeira, de emitir medidas cautelares com o objetivo de sustar violações atuais; cabe à Comissão, desde o início da tramitação da queixa, e à Corte, dentro da atribuição de tutela de direitos humanos violados ou ameaçados. A segunda é a ampla competência consultiva da Corte.

Os órgãos de proteção do sistema americano são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O acesso ao sistema americano por particulares é viabilizado por meio da Comissão Interamericana de acordo com as indicações a seguir, retiradas do documento “Direitos humanos: como apresentar denúncias no Sistema Interamericano”, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), Instituto Interamericano de Direitos Humanos e Comitê de Advogados pelos Direitos Humanos.

### Quem pode apresentar petição

Qualquer pessoa, em representação pessoal ou de terceiros, pode apresentar petição à Comissão com a finalidade de denunciar uma violação aos direitos humanos. Também podem apresentar queixas as organizações não-governamentais (ONGs). A petição em favor de um terceiro é necessária, por exemplo, no caso de quem esteja preso e impedido de formulá-la pessoalmente ou de não desejar que as autoridades que o prenderam se inteirem da sua reclamação.

### Condições para apresentar uma petição

Antes de apresentar uma queixa, devem-se cumprir três condições: primeira, o Estado acusado deverá ter violado um dos direitos estabelecidos na Convenção Americana ou na Declaração Americana; segunda, deverá o queixoso ter esgotado todos os recursos legais disponíveis no Estado

onde ocorreu a violação, e a petição à Comissão deverá ser apresentada dentro de seis meses da data da decisão final sobre o caso pelo tribunal correspondente (esgotar os recursos significa que, antes de recorrer à Comissão, o caso deverá ter sido apresentado aos tribunais de justiça ou às autoridades do país de que se trate, sem que se tenham obtido resultados positivos); e terceira, a queixa não deverá estar pendente de outro procedimento internacional.

Estas condições não são rígidas. Não será necessário cumprir o requisito do esgotamento dos recursos internos se a vítima teve negado o seu acesso a eles, se foi impedida de obter satisfação ou se as leis locais não asseguram o devido acesso aos procedimentos legais de proteção dos direitos. Por exemplo, se as leis permitem deter uma pessoa sem que essa seja acusada de cometer um delito, seria inútil iniciar um processo legal no sistema jurídico local porque tal detenção estaria autorizada por lei.

Também é desnecessário esgotar os recursos da jurisdição interna nas situações em que o Estado tenha se atrasado em emitir decisão final sobre o caso sem que exista razão válida para tanto, ou seja, quando tenha ocorrido atraso injustificado.

Finalmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, mediante parecer, que não se exigirá o cumprimento dos requisitos se uma pessoa não puder recorrer à justiça no seu país por falta de meios econômicos ou por temor geral entre a comunidade.

### Prazo para apresentação de uma petição

A petição deverá ser apresentada dentro dos seis meses da data em que tenham sido esgotados os recursos legais da jurisdição interna. Contudo, a vítima que, por alguma das razões anteriormente citadas, não tenha podido esgotar tais recursos, deverá apresentar sua petição dentro de um prazo razoável. É conveniente não deixar passar muito tempo desde a ocorrência dos fatos.

### Requisitos a cumprir para que uma petição seja válida

Toda a petição será apresentada por escrito. Embora não exista formulário ou formato específico a ser seguido, a petição deverá conter toda a informação disponível. Se o queixoso for pessoa ou um grupo de

pessoas, a petição deverá incluir o nome do denunciante, sua nacionalidade, ocupação ou profissão, endereço postal e assinatura(s). Se o peticionário for uma entidade não-governamental, a petição deverá incluir o endereço postal da instituição e os nomes e assinaturas de seus representantes legais.

Cada petição deve descrever a violação, indicar a data e o lugar em que ocorreu e identificar o governo de que se trate. Deve a petição incluir o nome da vítima e, se possível, o nome de todo o funcionário que tenha conhecimento do fato.

A petição deve conter informação que indique que foram esgotados todos os recursos da jurisdição interna. O peticionário deve juntar, quando pertinente, cópia do recurso de *habeas corpus* que tenha sido impetrado, acompanhada da informação sobre a data e o lugar onde o fez, bem como o resultado desse recurso.

Em todos os casos, mesmo que não tenha sido impetrado tal recurso, deverá o denunciante indicar as gestões realizadas junto às autoridades judiciais e os resultados obtidos. Nos casos de não terem sido esgotados os recursos legais da jurisdição interna, a petição deverá indicar que isso foi impossível por uma ou mais das razões anteriormente mencionadas. No caso de não ter cumprido esses requisitos, o denunciante será notificado a respeito e solicitado a proporcionar mais informação.

#### Informação adicional a incluir na petição

É útil indicar, dentre os direitos especificados na Convenção ou na Declaração Americana, aquele que foi violado. Desse modo, a Comissão poderá orientar melhor a investigação e economizará tempo, em benefício da vítima.

A petição deverá conter todos os detalhes do caso e proporcionar todas as provas possíveis, tais como declarações de testemunhas oculares e documentos relevantes, capazes de acelerar a investigação e aumentar as possibilidades de êxito final.

Também é importante demonstrar de que modo existe uma relação entre governo e o fato e de que maneira a atitude do governo violou o direito. Se as alegações e provas não forem suficientemente convincentes, poderá a Comissão iniciar investigação mesmo que certas partes da petição não correspondam ao procedimento ou não estejam tecnicamente perfeitas.”

As demandas deverão ser enviadas à:

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

1889 F Street, N.W.

Washington, D.C. 20006

Telex nº 641281

Telefone nº (202) 458-6002

Fax nº (202) 458-3992

As demandas contra Estados não-parte na Convenção (ou contra Estados que não reconheceram expressamente a jurisdição da Corte, como o Brasil) terminarão com um informe chamado “Decisão Final”, e não poderão passar à Corte. De qualquer forma, um particular não pode ser parte num processo perante a Corte, sendo necessariamente as demandas apresentadas a essa instância pela própria Comissão, desde que sejam contra Estados que tenham previamente aceitado, expressamente, a jurisdição desse tribunal. Nesse caso, o processo terminará com uma sentença obrigatória para os Estados implicados.

### **Efetividade dos mecanismos de proteção**

Uma das principais críticas que se pode fazer ao conjunto de sistemas de proteção dos direitos humanos que se apresenta hoje no cenário internacional e nos níveis regionais e nacionais é a sua baixa efetividade, o que se poderia atribuir a diversos fatores.

Apesar do grande número de mecanismos, compostos de vários organismos e de distintos procedimentos, a verdade é que os indivíduos e os povos encontram-se, quase sempre, concretamente indefesos diante das violações de seus direitos fundamentais. Seria possível arriscar que justamente a variedade de mecanismos condiciona uma parte de sua ineficácia, pelo menos na medida em que ocorre uma evidente justaposição de atribuições entre diferentes (ou iguais?) órgãos temáticos, convencionais e extraconvencionais, causando dispersão de recursos e de esforços. Uma tentativa de racionalização dos sistemas seria bem-vinda para buscar maior efetividade de proteção concreta.

Outro fator, inerente ao próprio processo de construção dos mecanismos, é a grande margem de flexibilidade normativa, no que diz respeito ao leque de opções para os Estados, no momento de aderir aos

tratados internacionais. Na prática, um Estado poderá desde apenas assinar para a entrada em vigor de um tratado, até aderir totalmente, sem reservas, e submeter-se à jurisdição dos organismos de controle, passando por uma série de possibilidades que, de qualquer forma, servirão aos seus interesses políticos sem extrapolar suas perspectivas, projetos ou capacidade de recursos.

Via de regra, os Estados comprometem-se com normas que já cumprem em seus ordenamentos jurídicos internos, ou que definem direitos para os quais já possuem potencial e recursos para proteger. Assim, os tratados expressam a realidade e os limites de cada contexto histórico, representando, no máximo, um denominador comum entre estratégias de um conjunto de Estados em torno dos direitos humanos.

Os tratados constituem-se, por outro lado, em marcos a partir dos quais poderão os Estados-parte construir alternativas próprias e ampliar a proteção, de acordo com os recursos específicos de que dispõem. Neste sentido, os mecanismos internacionais adquirem o papel de base para um processo de aperfeiçoamento e ampliação interna desejáveis para o conjunto dos Estados conveniados.

Outro problema é a força vinculante dos tratados para os Estados-parte, cujo limite máximo é representado pelas sentenças declaratórias emitidas pelos tribunais regionais, o que restringe enormemente a efetividade da proteção pretendida pelos demandantes. Um particular poderá pretender alcançar publicidade para sua situação, alguma soma monetária a título de acordo amistoso (que em nada soluciona a violação, mas sim a recompensa) ou de justa compensação pelos danos sofridos. Quanto ao Estado demandado, poderá ser condenado por violação de algum artigo de um tratado, no caso específico objeto da ação. Se a violação tiver sido cometida em função de alguma incompatibilidade de seu ordenamento jurídico interno com os documentos internacionais com os quais se comprometeu, isto será apontado na sentença, cabendo ao próprio Estado a iniciativa de alterar sua legislação ou não. Um aspecto cultural e político relativo à centralidade dos direitos humanos adquire importância fundamental nesse ponto, na medida em que, por exemplo, um Estado da União Européia necessariamente providenciaria a imediata adequação legal, enquanto um Estado latino-americano, como o Brasil, sequer admite ser parte demandada na Corte Interamericana de Direitos Humanos.



Outro limite à efetividade dos mecanismos de proteção é o próprio acesso individual ao sistema, tão restringido que praticamente impossibilita grande parte das demandas de ser apreciada pelos órgãos de proteção. Além dos pré-requisitos à admissibilidade das queixas pelas comissões de direitos humanos, o direito de levar individualmente a demanda perante os tribunais é praticamente negado. Quando facultado, passa minuciosamente pelo crivo político de um conjunto de juízes que necessariamente inclui representantes dos Estados envolvidos, possibilitando a rejeição. O acesso aos mecanismos de proteção é dificultado, também, pela escassa divulgação ao conjunto da população sobre as formas de encaminhamento de denúncias.

Além dos limites de efetividade dos mecanismos de proteção do ponto de vista de tutela individual, é evidente a inoperância quase total do sistema em relação à proteção dos direitos humanos em nível coletivo, não só civis e políticos mas, principalmente, econômicos, sociais, culturais e, ainda, dos direitos que dependem de uma colaboração entre Estados para se efetivarem, como os chamados direitos de terceira geração. Contraditoriamente, somente casos particulares têm sido apreciados e submetidos a julgamento, mas é quase impossível um particular levar uma demanda diante de uma corte de direitos humanos. Nenhum organismo convencional ou não, universal ou regional de proteção ou promoção de direitos humanos jamais emitirá uma sentença sobre uma postura, atitude, omissão ou intervenção que expresse uma violação global ou continuada de direitos humanos por parte de um Estado, nem condenará um Estado a nenhuma alteração legal, política ou administrativa em função dos compromissos assumidos internacionalmente.

A efetividade dos mecanismos no âmbito da prevenção e da promoção, por outro lado, está igualmente comprometida, na medida em que se baseia fundamentalmente nos informes elaborados pelos próprios Estados e, com base neles, na emissão de pareceres que nunca incidem nos motivos mais globais e profundos das violações, limitando-se a comentar os dados recebidos e a expressar observações e conclusões pouco divulgadas e nada vinculantes.

O critério mais importante numa avaliação sobre a efetividade da proteção dos direitos humanos não é tanto jurídico, mas sim sociológico. A proteção concreta se demonstra na prática, da qual a normatividade não é mais do que um elemento.

Na realidade histórica, concreta, os direitos humanos nunca foram tão técnica e metodicamente positivados e protegidos, e somente por isso se evidencia tão claramente o quanto têm sido violados.

Evidenciar e construir um relativo consenso entre os Estados sobre os direitos humanos não deixa de ser um avanço em termos racionais, que poderá valer para um avanço no sentido de garantir mais realisticamente os direitos protegidos. Mas esta garantia dependerá, antes de tudo, de uma determinação real e concreta dos governos, da sociedade e de cada cidadão do mundo.

### **Abstract**

The text care for the human rights to the light of the International Public Right, which introduced the illustration of the individual subject, enlarged and it specified the right without contradiction catalog, at the same time in which it imposed the preservation of the human rights for all the international community. It enumerates the instruments several types that form the protection systems of the international human and regional rights. About the Interamerican system, projection the American convention about Human Rights, which overcomes the Covenant of the Board of Europe, in number of declared rights. It criticizes the effectiveness of the protection mechanisms of the human rights, so much in the international scenery as in the national and regional levels.

Key-words: Human rights; Right international public; Protection mechanisms.

### **Referências**

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DIAZ, Elias. *Ética contra política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- DIMENSTEIN, Gilberto. A imprensa e os direitos humanos: o perigo do silêncio. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. São José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos e outros, 1996.
- ELIAS, Norbert. *Violence and civilization: the state monopoly of physical violence and its infringement*. Frankfurt: [s.n.], 1981.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

- \_\_\_\_\_. *Sobre história*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, alternativas*. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1995.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito constitucional e democracia. In: ARGUELLO, Katie (Org.). *Direito e democracia*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- MATTA, Roberto da. As raízes da violência no Brasil: reflexões de um antropólogo social. In: MATTA, Roberto et al. *Violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MUNIZ, Jacqueline. Os direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ. In: SOARES, Luiz Eduardo. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- PETTERS, Edward. *Tortura*. São Paulo: Ática, 1989.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 10, dez. 1982.

