

# O ESTADO BRASILEIRO E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: REFLEXÕES SOBRE O MULTILATERALISMO EM DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

**Danielle Aleixo Reis do Valle Souza**

*Advogada da União em exercício no Departamento Internacional da Procuradoria-Geral da União  
Especialista em Relações Internacionais pela UnB*

**Resumo:** O presente trabalho explora a evolução histórica do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como os câmbios sofridos na formulação da política externa brasileira no tocante ao tema da proteção internacional dos direitos humanos após o período de redemocratização do país. Analisa, igualmente, a importância do reconhecimento pelo Estado brasileiro da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e os efeitos positivos de tal ato sobre a posição brasileira no contexto multilateral da Organização dos Estados Americanos. Finalmente, tece algumas considerações a respeito da participação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

**Palavras-Chaves:** Corte Interamericana de Direitos Humanos, Direitos Humanos, Multilateralismo, Organização dos Estados Americanos.

Sumário: 1 Breve Evolução Histórica do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; 2 Do Funcionamento do Sistema de Proteção; 3 O Reconhecimento Brasileiro da Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto multilateral da Organização dos Estados Americanos; 4 O Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos; 5 Referências; 6 Documentos Consultados.

## 1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Costuma-se, freqüentemente, citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 como o documento que inaugurou uma nova visão da comunidade internacional em relação à proteção dos direitos humanos, tema que, a partir desse marco histórico, passaria a ser considerado não mais como assunto interno de cada Estado, mas como foco do interesse comum de toda humanidade<sup>1</sup>.

Vale lembrar, todavia, que oito meses antes da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, vinte e um países das Américas, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, reunidos em Bogotá, adotaram aquele que, de fato, deveria ser considerado como o primeiro instrumento de relevo no campo da proteção internacional dos direitos humanos: a Declaração Americana dos Direitos do Homem.

Segundo Claude Albert Colliard, as declarações significam "un procédé temporaire [...] une sorte de `pré-droit` que annonce un droit nouveau qui se manifesterá sous une forme parfaite avec l'adoption et l'entrée em vigueur d'une convention intervenue ultérieurement."<sup>2</sup> Pretendia-se, portanto, que a Declaração

<sup>1</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio ao livro **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**, José Augusto Lindgren Alves. Brasília: IBRI, 2001, pág. 15.

<sup>2</sup> COLLIARD, Claude-Albert. **Institutions des Relations Internationales**, Paris, Dalloz, 1974, p.276, *apud* RODAS, 1982, pág. 131.

Americana dos Direitos do Homem funcionasse como uma espécie de “declaração de princípios”, constituindo-se no instrumento que futuramente informaria um conjunto mais estruturado de normas de proteção aos direitos humanos no âmbito americano<sup>3</sup>.

Coube, nesse sentido, ao Conselho Interamericano de Juristas<sup>4</sup>, por força de decisão tomada durante a V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos - OEA, realizada em 1959, na cidade de Santiago do Chile, a elaboração de um projeto de Convenção que inaugurasse um novo mecanismo de proteção aos direitos humanos em âmbito regional.

Vale lembrar, inclusive, que, durante essa mesma reunião, foi criada a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, órgão que passou a receber e examinar reclamações de indivíduos contra violações a direitos humanos ocorridas nos Estados-membros.<sup>5</sup>

Depois de quase uma década de estudos e discussões, o Conselho da OEA, com base nas propostas elaboradas pela Comissão Jurídica, pela Comissão Interamericana e por diferentes Estados, apresentou à Conferência Especializada Americana sobre Direitos Humanos o projeto final de um Tratado Americano sobre Direitos Humanos.<sup>6</sup> Em 22 de novembro de 1969 foi finalmente adotada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.<sup>7</sup>

A mencionada Convenção é peça-chave do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Entrou em vigor em 18 de julho de 1978, após o depósito do 11º instrumento de ratificação. É instrumento composto de três partes, a primeira intitulada “Dos Deveres dos Estados e Direitos Protegidos”, a segunda referente aos “Meios de Proteção”, na qual se especificam os órgãos competentes para a promoção e supervisão dos direitos humanos, e a última pertinente às disposições gerais e transitórias.

Dentre as inovações trazidas pela Convenção, importa ressaltar a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tribunal composto por sete juízes nacionais dos Estados-membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais.<sup>8</sup>

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos humanos, desde que os Estados-Partes no caso tenham reconhecido a sua competência.<sup>9</sup> Somente a Comissão Interamericana e os Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos podem submeter um caso à decisão desse Tribunal.

Além de sua competência contenciosa, a Corte também possui competência consultiva, podendo emitir opiniões sobre a interpretação da Convenção Americana,

---

<sup>3</sup> RODAS, João Grandino. A Corte Interamericana dos Direitos Humanos. **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**. Ano 5, nº 17, 1981, pág. 131.

<sup>4</sup> O Conselho Interamericano de Juristas é o órgão da OEA que antecedeu o atual Comitê Jurídico Interamericano, órgão instituído pelo Protocolo de Buenos Aires, instrumento que reformou a Carta da Organização dos Estados Americanos em 1967. Conforme o artigo 99 da Carta, o Comitê Jurídico Interamericano tem como atribuição básica servir como corpo consultivo de assuntos jurídicos da OEA.

<sup>5</sup> FIGUEIREDO E SILVA, Franciny Beatriz Abreu. A tutela internacional dos direitos humanos no âmbito dos Estados americanos. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**. Ano 5, nº 58, 2004, pág. 70.

<sup>6</sup> ARRIGHI, Jean Michel. **OEA, Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004, pág. 101.

<sup>7</sup> RODAS, pág. 133.

<sup>8</sup> Artigo 52 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

<sup>9</sup> Artigo 62 da CADH.

quando assim solicitada por Estados-membros ou órgãos da Organização dos Estados Americanos.<sup>10</sup>

Apesar de ter sido instituída em 1969, a Corte Interamericana iniciou sua organização apenas em 1978, ano em que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos entrou em vigor. Em 24 de setembro de 1982, emitiu sua primeira opinião consultiva<sup>11</sup> e, em 1987, proferiu sua primeira sentença judicial.<sup>12</sup>

## 2 DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO

Pode-se dizer que o procedimento para consideração de casos de violação de direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano é relativamente simples. Qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental legalmente constituída em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão Interamericana petições que contenham denúncias de violação de qualquer dos direitos e garantias tutelados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.<sup>13</sup> Para que uma petição seja admitida, deverá o reclamante descrever os fatos, as violações alegadas e as respectivas vítimas, indicando o Estado responsável pela violação e as gestões que levaram ao esgotamento dos recursos de jurisdição interna antes de ser acionado o Sistema Interamericano.

É importante frisar que, durante todo o procedimento, a Comissão Interamericana sempre buscará alcançar uma solução amistosa para a controvérsia. Porém, concluindo que houve a violação de um ou mais direitos protegidos pela Convenção poderá expedir recomendações ao Estado violador. Em caso de descumprimento das recomendações editadas, o caso poderá, a critério da Comissão Interamericana e com anuência do peticionário, ser submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ressalte-se que indivíduos ou grupo de indivíduos não têm acesso direto ao Tribunal, cabendo exclusivamente à Comissão ou ao Estado-parte<sup>14</sup> da Convenção o direito de ajuizar demanda judicial perante a Corte. A partir do ano de 1996, inovação trazida pelo III Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos ampliou a possibilidade de participação do indivíduo no processo, autorizando que os representantes ou familiares das vítimas apresentassem, de forma autônoma, suas próprias alegações e provas durante a etapa de discussão sobre as reparações devidas.<sup>15</sup>

Em 2000, com advento do IV Regulamento, restaram ainda mais alargadas as hipóteses de participação do indivíduo no âmbito das demandas judiciais em trâmite na Corte Interamericana. Agora, as vítimas, seus representantes e familiares podem não só oferecer suas próprias peças de argumentação e provas em todas as etapas do procedimento, como também fazer uso da palavra durante as audiências públicas celebradas, ostentando, assim, a condição de verdadeiras partes no processo.<sup>16</sup>

Nos últimos anos, o conhecimento de casos, tanto pela Comissão quanto pela Corte, vem aumentando exponencialmente. Conforme registra o Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>17</sup>, só no ano de 2006, foram recebidas 1.325

<sup>10</sup> Artigo 64 da CADH.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1

<sup>12</sup> Corte IDH. **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No.

1.

<sup>13</sup> Artigo 45 da CADH.

<sup>14</sup> Até hoje, nenhum Estado-parte ajuizou ação contra outro ente estatal perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<sup>15</sup> Informe: Bases para um proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección / Relator Antônio Augusto Cançado Trindade, 2ª ed, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pág. 22.

<sup>16</sup> Idem, pág. 29.

<sup>17</sup>

denúncias de violação a direitos humanos, estando em trâmite atualmente, perante esse órgão, 1.237 casos. Por seu turno, a Corte Interamericana que, em sua primeira década, costumava julgar até, no máximo, seis casos por ano, proferiu, no ano de 2006, 23 sentenças, tramitando um total de 88 processos contenciosos.<sup>18</sup>

Pode-se dizer que esse incremento de casos no Sistema espelha a credibilidade que a comunidade interamericana deposita nos órgãos regionais de proteção aos direitos humanos. Retrata, igualmente, uma maior colaboração dos Estados com o Sistema, não mais encarado como ameaça à soberania, mas como instrumento complementar de tutela aos direitos e garantias fundamentais.

Segundo leciona Héctor Faúndez Ledesma, citando Cançado Trindade<sup>19</sup>, na evolução do Sistema Interamericano podem ser observadas quatro etapas fundamentais: a) uma fase de antecedentes do sistema que compreenderia a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros instrumentos jurídicos que a precederam e a seguiram; b) o período de formação do sistema, com a criação e expansão de competência de seus órgãos de proteção e supervisão; c) a fase de consolidação, a partir da vigência, em 1978, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e; d) a etapa de aperfeiçoamento do sistema, produto da jurisprudência da Corte e adoção de protocolos adicionais à Convenção.

Sem dúvida, percorridas todas estas fases, em muito se avançou, podendo-se dizer que o desempenho positivo das funções da Comissão e da Corte tem logrado, nos últimos anos, uma imensa difusão, a ponto de ser conhecido inclusive entre as camadas mais vulneráveis da população americana, que passam a enxergar esses órgãos como meio acessível para alcançar uma pronta tutela dos seus direitos. Todavia, pese toda a evolução do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, não há como ignorar a existência de inúmeros problemas que envolvem questões cruciais para o adequado desenvolvimento do mecanismo.

Frise-se que tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana não são órgãos permanentes. Os comissionados e os juízes não percebem remuneração fixa, fazendo jus apenas a um honorário pelos dias em que estão reunidos em Washington, sede da Comissão ou em San José, sede da Corte. Além disso, a intermitência de sessões, devido ao caráter não permanente desses órgãos, faz com que o tempo de reunião dos comissionados e juízes seja insuficiente para considerar um volume de assuntos cada vez maior.

De outra parte, a disponibilidade orçamentária desses órgãos não incrementou proporcionalmente ao número de casos que lhes são submetidos.<sup>20</sup> Para desenvolver suas atividades, esses órgãos dependem cada vez mais de contribuições e doações feitas por Estados-membros, observadores ou organizações internacionais, pois o repasse orçamentário do fundo regular da OEA já não cobre mais as despesas ordinárias do Sistema. A título de exemplo, no ano de 2004, quase metade do orçamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que totalizou a quantia de USD 2.284.506,52, teve origem em contribuições voluntárias, a maior delas proveniente da União Européia, que doou ao tribunal um aporte de USD 529.831,38.<sup>21</sup>

É certo que, nos últimos anos, em todas as Assembléias da OEA<sup>22</sup> houve a aprovação de resoluções que reafirmaram o compromisso da Organização com o futuro

18

de Derechos Humanos, 2005, disponível em: [www.corteidh.or.cr/docs/informes](http://www.corteidh.or.cr/docs/informes).

19

La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe (versión preliminar) documento das Nações Unidas A/Conf. 157/157/PC/63/Add.3 de 18 de março de 2003, p. 13 a 27, *apud* LEDESMA, Héctor Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales**. 3ª ed. São José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pág. 27.

20

Idem.

21

Dados disponíveis em: [www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm](http://www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm)

22

Cf. as seguintes resoluções da Assembléia-Geral da OEA: AG/ Res. 2075 (XXXV-0/05) e AG/ Res. 2129 (XXXV-0/05)

incremento do orçamento da Comissão e da Corte e, ainda, com a reestruturação desses órgãos como corpos permanentes. Sem embargo, as visíveis restrições financeiras da organização vêm inibindo a real concretização das mencionadas metas.

Agregue-se a isso a grave situação gerada pelo fato de que nem todos os Estados-membros da OEA são partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Até a presente data, apenas 23 países, de uma totalidade de 35 Estados-membros da OEA, ratificaram o mencionado instrumento. Dentre os não-ratificantes, dois membros de suma importância e peso na organização: Estados Unidos e Canadá.

Preocupa o fato de que, dentro da OEA, a proteção de direitos humanos continue sendo um sistema de dois níveis<sup>23</sup>, no qual apenas parte dos Estados-membros participa, enquanto outros ignoram o seu funcionamento,<sup>24</sup> afinal o fortalecimento da democracia, principal meta preconizada pela Organização dos Estados Americanos, passa necessariamente pelo irrestrito respeito aos direitos humanos. Urge, nesse sentido, que os Estados-membros que não participam do Sistema Interamericano ratifiquem seus instrumentos, superando políticas externas paradoxais de concorrente apoio à democracia e desprezo pelos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos no continente.

### **3 O RECONHECIMENTO BRASILEIRO DA JURISDIÇÃO OBRIGATÓRIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO MULTILATERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS**

O Brasil não permaneceu alheio ao processo de construção e formação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas a tomada de uma postura mais pró-ativa junto ao mecanismo deu-se tardiamente, quando o sistema já se encontrava em fase de aperfeiçoamento. A razão para tal inflexão na política externa brasileira de direitos humanos atribui-se, obviamente, ao fim da ditadura militar e à subsequente consolidação da democracia no país, o que levou o país a aderir à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de forma tardia, apenas em 1992.

Nada obstante, não se pode deixar de considerar que a diplomacia brasileira desempenhou um papel simbólico e relevante durante toda a negociação dos instrumentos normativos fundamentais que compõem o Sistema Interamericano. Coube ao Brasil, nesse sentido, ser o país pioneiro na proposta de criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos durante a IXª Conferência Interamericana em 1948. Nessa oportunidade, enquanto se negociava o projeto da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o chefe da delegação brasileira, João Neves da Fontoura, defendeu a criação de corte regional que tutelasse os direitos previstos na declaração.<sup>25</sup> Dita proposição corrobora linha da política externa brasileira favorável à criação e funcionamento de cortes internacionais destinadas a solucionar, mediante a aplicação do direito internacional, disputas surgidas entre Estados. Cabe recordar, a esse respeito, a reconhecida atuação de Raul Fernandes na organização da Corte Permanente de Justiça Internacional, em 1920, no âmbito da Liga das Nações.<sup>26</sup>

Também durante as negociações da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil teve participação relevante, com destaque para atuação de Carlos Alberto Dunshee de Abranches, que redigiu inicialmente o projeto de texto para o Pacto de São

---

<sup>23</sup> THÉRIEN & GOSSELIN, pág 213.

<sup>24</sup> PERICÁS NETO, Bernardo. *As perspectivas do Sistema Interamericano* In: FONSECA JÚNIOR, Gelson & Castro, Sérgio H. Nabuco de (orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997, pág. 124/134.

<sup>25</sup> Palestra da Diretora-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, Ministra Maria Luíza Viotti, por ocasião do Seminário que encerrou a Sessão Extraordinária da Corte Interamericana no Brasil, em 31 de março de 2006, no Superior Tribunal de Justiça, Brasília.

<sup>26</sup> Garcia, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2ª ed., 2005.

José.<sup>27</sup> Tais atuações importantes foram, contudo, muito pontuais e retratam muito mais o empenho e o interesse pessoal dos negociadores brasileiros envolvidos do que propriamente um apoio estatal ao tema de direitos humanos. Com efeito, sabe-se que, a partir de 1964, as vicissitudes do regime autoritário vieram a impactar de forma negativa as posições brasileiras em matéria de direitos humanos.<sup>28</sup> O Brasil, durante todo esse período, resistiu veementemente a tentativas de legitimar qualquer ação internacional em defesa do tema. Assim, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, não apoiou a edição de resolução que condenou a situação dos direitos humanos no Chile durante o governo do General Pinochet. Também lutou contra proposta que tornaria obrigatória visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a cada um dos Estados-membros da OEA, manifestando, através do Chanceler Azeredo da Silveira, que se opunha a outorgar qualquer função investigativa ou judicial àquele órgão.<sup>29</sup>

Tal quadro de insensibilidade ao tema de direitos humanos veio a ser revertido paulatinamente a partir da redemocratização do país. Ao longo da década de 80, o Brasil aderiu aos principais tratados de proteção aos direitos humanos: os dois Pactos das Nações Unidas sobre direitos humanos, a Convenção contra a Tortura e a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

Marco referencial na visão brasileira de proteção aos direitos humanos é a Constituição Federal brasileira de 1988, que lançou novas bases para a política externa de direitos humanos. Erigiram os constituintes à categoria de princípio norteador das relações internacionais da República Federativa do Brasil a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso III da Constituição Federal). No artigo 5º, que elenca o rol dos direitos e garantias fundamentais, foram também incluídos os direitos humanos previstos nos tratados dos quais o Brasil seja parte. Além disso, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu-se que o Brasil propugnaria pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos.

Em 1993, com a realização, em Viena, da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, foram reavivados internamente os debates sobre os instrumentos de proteção dos direitos fundamentais do ser humano<sup>30</sup>, o que resultou na criação de uma Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, no Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, e no lançamento, no ano de 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Uma das metas anunciadas pelo aludido plano era o fortalecimento da cooperação com a Corte Interamericana dos Direitos Humanos. A maior visibilidade da Corte Interamericana, a partir da emissão de sua primeira sentença em um caso contencioso em 1987, ensejava a reivindicação de diversos setores da sociedade civil em favor do reconhecimento brasileiro da jurisdição obrigatória desse Tribunal.

Em exposição de motivos encaminhada ao Presidente da República em 04 de setembro de 1998, o então Ministro Interino das Relações Exteriores, Sebastião do Rego Barros<sup>31</sup>, salientava, baseando-se na opinião do Ex- Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antônio Augusto Cançado Trindade, que o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte: a) constituiria uma garantia adicional a todas as pessoas

---

<sup>27</sup> Discurso do Subsecretário-Geral da América do Sul, Embaixador Eduardo Martins Felício, na cerimônia de abertura da Sessão Extraordinária da Corte Interamericana no Brasil, em 28 de março de 2006, no Superior Tribunal de Justiça, Brasília.

<sup>28</sup> Palestra com o título “O Sistema Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil”, proferida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no workshop “A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil”, organizado pela Secretaria de Direitos Humanos e pelo Superior Tribunal de Justiça em 07 de outubro de 1999.

<sup>29</sup> SELCHER, Wayne Alan (1978), **Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds**. Boulder, Westview Press, pág. 250/251.

<sup>30</sup> Segundo o Embaixador Gilberto Sabóia, a participação do Brasil na Conferência Mundial de Viena ilustra o dinamismo com o qual o Brasil vem se engajando no tema dos direitos humanos. A participação do Brasil, tanto no processo preparatório quanto durante o evento foi intensa. Escolhido para presidir a Comissão de Redação, o Brasil contribuiu de forma decisiva para a adoção da Declaração e Programa de Ação de Viena. Ver FONSECA JÚNIOR, p. 190.

<sup>31</sup> Exposição de Motivos nº 361/DHS-MRE-SHUM OEA.

sujeitas à jurisdição brasileira, da proteção de seus direitos, tais como consagrados no Pacto de San José; b) projetaria, no plano internacional, o compromisso do Brasil com a causa da salvaguarda dos direitos humanos e em muito fortaleceria a posição da própria Corte, ao passar a contar com o apoio de um país de dimensão continental e com uma vasta população necessitada da maior proteção dos seus direitos; c) geraria maior interesse das novas gerações pelo estudo e difusão da jurisprudência da Corte Interamericana e de outros órgãos de proteção internacional dos direitos humanos.

No mesmo documento, Rego Barros afirma que "Do ponto de vista da política externa, a aceitação da jurisdição de uma Corte Internacional de direitos humanos seria condizente com a linha de atuação do Brasil nos foros multilaterais e com nosso interesse em assumir responsabilidades crescentes no cenário internacional."<sup>32</sup>

Assim, em 10 de dezembro de 1998, data símbolo do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil passava a reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. É inegável que o reconhecimento da jurisdição obrigatória do Tribunal de San José reforçou prontamente as credenciais do Brasil como país seriamente comprometido com o respeito aos direitos humanos e aberto à atuação de mecanismos internacionais de supervisão. Fortaleceu também, como consequência, a atuação do Brasil nos diálogos e negociações sobre direitos humanos com os demais países americanos, visto que o país passou a ter maior credibilidade e legitimidade para defender suas posições sobre o tema.

Na prática, percebe-se que o tema dos direitos humanos tornou-se prioridade do Brasil no âmbito da OEA. Diga-se, aliás, que desde o final da Guerra Fria, com o arrefecimento do tema da ameaça do comunismo, a própria OEA passou a dar um maior enfoque a tema dos direitos humanos. Com efeito, dentro da agenda interamericana, *low politics* tenderam a substituir *high politics*, passando a consolidação da democracia a ser o principal norte da Organização dos Estados Americanos.<sup>33</sup>

Nos últimos anos, o Brasil tem manifestado a primazia da temática dos direitos humanos na sua política externa por meio de maior respaldo político ao fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos tanto no âmbito da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente quanto nas reuniões da Assembléia-Geral da OEA.

A prevalência da matéria na agenda externa brasileira também restou bastante evidenciada recentemente, quando, a convite do Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos esteve em Brasília, realizando Sessão Extraordinária, entre os dias 28 e 31 de março de 2006, na sede Superior Tribunal de Justiça. Na ocasião, foram realizadas audiências públicas nos casos da Penitenciária de Mendoza, Argentina, caso Luís Almonacid Arellano do Chile e caso Vargas Areco e Comunidad Sawhoyamaya, do Paraguai.

O Brasil também tem feito regularmente contribuições voluntárias à Comissão e à Corte Interamericana. Em 2003, o Brasil fez contribuições voluntárias no valor de USD 60.000,00 para Comissão e de USD 60.000,00 em favor da Corte. No ano de 2004, doou USD 40.000,00 para a Corte Interamericana. Além disso, no ano de 2005, contribuiu USD 30.000,00 para a Comissão Interamericana e renovou a contribuição de USD 60.000 para a Corte Interamericana. Em 2005, o Brasil também doou USD 65.000,00 para apoiar as atividades da recém-criada Relatoria Especial da Comissão Interamericana sobre Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial.<sup>34</sup>

Em termos políticos, essa nova orientação do Brasil em prol de uma mentalidade aberta aos direitos humanos, principalmente após o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte, trouxe inúmeros benefícios ao país. Conforme assinalava Estevão

---

32 Idem.

33 THÉRIEN & GOSSELIN, pág 200.

34 Dados fornecidos pelo Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores.

Couto,<sup>35</sup> a implementação dessa alternativa política ajuda o Estado a enfrentar de forma mais legítima o *power to embarrass* consubstanciado no poder de pressão que os mecanismos de direitos humanos exercem para chamar a atenção da comunidade internacional acerca da ocorrência de violações<sup>36</sup>. Além disso, o Brasil elimina ambigüidades, arregimenta aliados e ocupa o espaço do qual os Estados Unidos se excluíram formalmente ao não se submeterem as ferramentas do sistema.

No seio da OEA, contudo, os princípios<sup>37</sup> do multilateralismo regional quanto ao tema de direitos humanos parecem orientar apenas a grande comunidade de Estados latino-americanos, pois, até o presente momento, a maior parte dos Estados caribenhos, os Estados Unidos e o Canadá não se manifestaram dispostos ou não tomaram medidas concretas para submeter-se plenamente ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Cita Norma Breda dos Santos que a profunda assimetria de poder político e econômico que tem impregnado as relações interamericanas e intralatino-americanas afigura-se como uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo multilateralismo regional. O fato de os Estados Unidos terem feito da OEA um instrumento de sua hegemonia tornou o multilateralismo americano pouco eficiente, tornando a cooperação no continente algo bastante desproporcional, não respondendo ao que Keohane denomina reciprocidade difusa<sup>38</sup>, ou seja, aos ganhos que os Estados esperam extrair de um arranjo multilateral.

Também Thérien e Gosselin corroboram tal entendimento, manifestando que as falhas do consenso interamericano, particularmente com relação aos direitos humanos, também seriam afetadas pelo clima geral na qual se processam as relações hemisféricas, com a óbvia posição de hegemonia que ocupam os Estados Unidos dentro do continente.

Segundo os autores, o multilateralismo interamericano, com a OEA no seu núcleo, peca por não se fundar em concessões mútuas.<sup>39</sup> Enquanto a América Latina se preocupa com a inclinação dos Estados Unidos em agir unilateralmente, os Estados Unidos consideram a América Latina como um grupo de países subdesenvolvidos, que por não contarem com um mecanismo adequado de proteção de direitos e garantias individuais dentro de seus próprios territórios, acabam recorrendo à intervenção e supervisão de órgãos supranacionais.

A falta de consenso não implicou, todavia, a falência do sistema. Malgrado a falta de apoio de países como os Estados Unidos, avanços notáveis continuam sendo logrados. Graças a países como a Argentina, o Brasil, a Costa Rica, a Colômbia, o México e o Peru, que defendem a atuação da Comissão e o funcionamento da Corte Interamericana, o Sistema tem sido fortalecido, servindo, inclusive, como referencial paradigmático para outros sistemas de proteção aos direitos humanos, como os Sistemas Europeu e Africano.

#### **4 O BRASIL NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Apesar de o Brasil ter efetuado o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, transcorreram-se quase cinco anos

---

<sup>35</sup> COUTO, Estevão Ferreira. Multilateralismo em direitos humanos e política externa brasileira na Organização dos Estados Americanos. Trabalho apresentado no 30º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 24 a 28 de outubro de 2006. Caxambu, SP, pág. 21.

<sup>36</sup> BREDA DOS SANTOS, Norma. Cinquenta anos de OEA: o que comemorar? *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, n° 2, 1998, pág.161.

<sup>37</sup> Segundo John Ruggie, o multilateralismo compreenderia a coordenação entre três ou mais Estados de acordo com determinados princípios que têm por corolário a indivisibilidade (referente ao tipo de comportamento que deve prevalecer entre os Estados partícipes do arranjo) e a reciprocidade difusa (relativa às expectativas de benefício que os Estados esperam extrair da concertação multilateral).

<sup>38</sup> BREDA DOS SANTOS, pág. 160.

<sup>39</sup> THÉRIEN & GOSSELIN, pág. 213.



até que a primeira demanda internacional por violação a direito previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos fosse intentada contra o país.

Em 1º de outubro de 2004, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ajuizou ação contra o Estado brasileiro em razão de supostas condições desumanas e degradantes da internação de Damião Ximenes Lopes, pessoa portadora de transtorno mental, hospitalizado em um centro de saúde financiado com verbas do Sistema Único de Saúde brasileiro. Segundo alegações da Comissão Interamericana, o Senhor Damião Ximenes Lopes teria sido vítima de golpes e ataques por parte de funcionários do referido Centro de Saúde, violência que teria acarretado a sua morte. A Comissão alegou, ainda, a existência de supostas falhas na condução dos processos civil e penal perante a Justiça brasileira. Nesse contexto, solicitou à Corte que declarasse a responsabilização internacional do Estado brasileiro por violação aos artigos 1.1 (obrigação de respeitar direitos), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade física), 8ª (garantias judiciais) e 25 (direito à proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Intimado para apresentar sua defesa, o Estado brasileiro, representado judicialmente pela Advocacia-Geral da União, sustentou, preliminarmente, que a demanda não deveria ser acolhida, em virtude da falta de esgotamento dos recursos internos. No mérito, ressaltou que os processos judiciais internos estavam sendo conduzidos dentro de prazos absolutamente razoáveis, levando em conta o respeito ao princípio do *due process of law*. Levou, igualmente, ao conhecimento da Corte a melhoria substancial, nos últimos anos, das inúmeras políticas públicas de proteção e defesa das pessoas portadoras de transtorno mental.

O caso, no entanto, teve seu curso modificado quando, em 1º de dezembro de 2005, em audiência pública sobre o caso, realizada na sede da Corte Interamericana, o Estado brasileiro declarou que reconhecia sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos à vida e integridade física de Damião Ximenes Lopes.

O ato tomou de surpresa a todos, pois, ao que tudo indica, não se esperava que o Brasil, que pela primeira vez era réu perante a Corte Interamericana, fosse reconhecer, de forma tão transparente, sua responsabilidade internacional por violação de um tratado internacional, ato que sob o ponto de vista da política externa do Brasil revelou ser um real indicativo da total boa-fé e disposição brasileira para cooperar com os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Já em 2007, atendendo parcialmente às determinações decretadas pela Corte<sup>40</sup> em 17 de agosto de 2006, o Estado brasileiro fez publicar no Diário Oficial da União os pontos resolutivos da decisão do Tribunal de San José sobre o caso Damião Ximenes, conferindo com isso uma ampla divulgação nacional sobre as atividades da Corte Interamericana. Em atendimento às mesmas determinações, o Estado procedeu também ao pagamento de indenização aos familiares da vítima.

A segunda ação internacional intentada contra o Estado brasileiro na Corte Interamericana foi protocolizada em 13 de janeiro de 2005. Desta feita, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou à Corte a responsabilização do Estado brasileiro por violação do artigo 1º (obrigação de respeitar direitos), artigo 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em razão da existência de supostas falhas na investigação policial e apuração judicial do homicídio do advogado Francisco Gilson Nogueira de Carvalho, ocorrido em Macaíba, Estado do Rio Grande do Norte.

Em 21 de junho de 2005, o Estado brasileiro, novamente representado pela Advocacia-Geral da União, apresentou sua defesa. Alegou a incompetência temporal da Corte para conhecer o caso, eis que a morte de Gilson Nogueira havia ocorrido dois anos antes do reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte. Argüiu, ainda, a preliminar de não esgotamento dos recursos internos.

<sup>40</sup>

Corte IDH. **Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

No mérito, o Estado brasileiro demonstrou, com base tanto na investigação criminal quanto no processo criminal doméstico, que não havia incorrido na violação de qualquer artigo da Convenção Americana. De fato, a seriedade com a qual foram conduzidas as apurações internas sobre homicídio afastaram, com clareza, as alegações de omissão imputadas pela Comissão ao Estado, possibilitando à Advocacia-Geral da União a construção de uma sólida defesa estatal.

Em 28 de novembro de 2006, o Tribunal proferiu sentença sobre o caso<sup>41</sup>. Declarou que o Estado brasileiro não havia violado os artigos 8º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em consequência, determinou o arquivamento de todo o expediente iniciado pela Comissão Interamericana.

Esse foi o segundo caso, desde o início do funcionamento da Corte Interamericana, em que um Estado é absolvido, no mérito, das acusações de violações deduzidas em juízo pela Comissão Interamericana. Isso torna o caso Gilson Nogueira verdadeiramente emblemático, não apenas pela vitória brasileira, mas pelo fato de que a Corte Interamericana pôde mais uma vez transmitir a mensagem de que não é um Tribunal condenatório de Estados, é sim um Tribunal imparcial, criterioso e, acima de tudo, consciente de que o seu papel de garante dos direitos humanos não opera pelo simples acatamento mecânico das inúmeras denúncias de violação que chegam ao seu conhecimento, mas pela análise reflexiva e experiente do processo dialético permanente entre Estados e sociedades na luta pela valorização dos direitos humanos.

## 5 REFERÊNCIAS

- 1- ARRIGHI, Jean Michel. OEA, Organização dos Estados Americanos. Barueri: Manole, 2004.
- 2- BRANDÃO, Marco Antônio Diniz e BELLI, Benoni. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e seu aperfeiçoamento no limiar do século XXI. Seminário Direitos Humanos no Século XXI, 3- 10 e 11 de setembro de 1998, Rio de Janeiro.
- 4- BRENDA DOS SANTOS, Norma. Cinquenta anos de OEA: o que comemorar? Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 41, nº 2, 1998. p. 159-164.
- 5- BRENDA DOS SANTOS, Norma. A Dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45, nº 2, 2002. p. 26-45.
- 6- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: avaliação crítica. Revista de Informação Legislativa. Ano 19, nº 73, 1982, p. 107-120.
- 6- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, vol. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- 7- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O sistema internacional dos direitos humanos e o Brasil. Cena Internacional, Ano 1, nº 1, 1999.
- 8- COUTO, Estevão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 46, nº 1, 2004. p. 140-161.
- 9- COUTO, Estevão Ferreira. Multilateralismo em direitos humanos e política externa brasileira na Organização dos Estados Americanos. Trabalho apresentado no 30ª Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 24 a 28 de outubro de 2006. Caxambu, SP.
- 10- FIGUEIREDO E SILVA, Franciny Beatriz Abreu. A tutela internacional dos direitos humanos no âmbito dos Estados americanos. Revista Nacional de Direito e Jurisprudência. Ano 5, nº 58, 2004.
- 11- GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926). Porto Alegre: UFRGS Editora, 2ª ed., 2005.

---

<sup>41</sup> Corte IDH. **Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 161

12- LEDESMA, Héctor Faúndez. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales. 3ª ed. São José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

13- LINDGREN, José Augusto Alves. Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

14- PERICÁS NETO, Bernardo. As perspectivas do Sistema Interamericano. Temas de Política Externa Brasileira II, 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

15- RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos em juízo. São Paulo: Max Limonad, 2001.

16- RODAS, João Grandino. A Corte Interamericana dos Direitos Humanos. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial. Ano 5, nº 17, 1981.

17- RUGGIE, John G. Multilateralism Matters. New York: Columbia University Press, 1993.

18- SELCHER, Wayne Alan (1978), Brazil`s Multilateral Relations: Between First and Third Worlds, Boulder, Westview Press.

19- THÉRIEN, Jean-Philippe & GOSELIN, Guy. A democracia e os direitos humanos no hemisfério ocidental: um novo papel para a OEA. Contexto Internacional. Volume 19, nº 2, 1997. p. 199-220.

## **6 DOCUMENTOS CONSULTADOS POR ORDEM DE CITAÇÃO**

1. Convenção Americana sobre Direitos Humanos.
2. Informe: Bases para um proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección / Relator Antônio Augusto Cançado Trindade, 2ª ed, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003.
3. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 febrero 2006.
4. Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005.
5. Resoluções da Assembléia-Geral da OEA: AG/ Res. 2075 (XXXV-0/05) e AG/ Res. 2129 (XXXV-0/05).
6. Palestra da Diretora-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, Ministra Maria Luíza Viotti, por ocasião do seminário que encerrou a Sessão Extraordinária da Corte Interamericana no Brasil, em 31 de março de 2006, no Superior Tribunal de Justiça, Brasília.
7. Discurso do Subsecretário-Geral da América do Sul, Embaixador Eduardo Martins Felício, na cerimônia de abertura da Sessão Extraordinária da Corte Interamericana no Brasil, em 28 de março de 2006, no Superior Tribunal de Justiça, Brasília.
8. Exposição de Motivos nº 361/DHS-MRE-SHUM OEA.
9. Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

10. Corte IDH. Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 161.