

OS RELATÓRIOS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Roberto Torro ZANDONÁ¹
João Francisco de Azevedo BARRETTO²

RESUMO: Os relatórios sobre direitos humanos no Estado brasileiro mais recentes e o Relatório Anual de 2009 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem capacidade de esboçar a conjuntura social dos direitos humanos, através destes, salientou-se a paulatina, e ainda não completa, evolução das políticas públicas adotadas por parte da República Federativa do Brasil no sentido de efetivar a garantia e a promoção dos direitos humanos dentro do país.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Brasil. Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatórios.

1 INTRODUÇÃO

Os relatórios emitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos são de extrema importância para a implementação de políticas públicas pelos governos dos Estados americanos por que revelam a real situação dos direitos humanos no respectivo Estado. Na República Federativa do Brasil temos como exemplo o relatório 54/01 no qual consta o caso 12.051 que ensejou a criação da Lei número 11.340 de 7 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha, que trata do enrijecimento das punições aos responsáveis por agressões contra mulheres ocorridas no âmbito doméstico ou familiar.

Também podem ser objeto dos relatórios as petições que não foram admitidas pela Comissão Interamericana, o que, em alguns casos, pode sinalizar melhorias da prestação estatal no concernente a garantia e promoção dos direitos humanos, principalmente os prestigiados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

¹ Discente do 2º ano do curso de Direito do Centro Universitário Toledo de Araçatuba. roberto_zandona@hotmail.com Membro de grupo de pesquisa sobre a internalização das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

² Docente do curso de Direito do Centro Universitário Toledo de Araçatuba. Mestre em Direitos pela Universidade de Ribeirão Preto. barreto.prof@toledo.br Orientador do trabalho.

Entre os anos de 2003 e 2009 o Estado brasileiro figurou como parte em quarenta relatórios, sendo que, em 2009 apareceu em quinze relatórios. Estes dados, à primeira vista, demonstram que há maior conhecimento da sociedade brasileira a respeito da Comissão Interamericana como via para a obtenção de justiça. Isto, no entanto, não necessariamente equivale a dizer que o Estado tem cometido mais violações de direitos humanos. Se analisarmos os últimos relatórios e o relatório anual, poderemos vislumbrar sua repercussão e a conjuntura atual dos direitos humanos no país, desta forma, constataremos, por ilação, se o Estado tem promovido e garantido ou não os direitos humanos.

Portanto, com o escopo de definir qual a condição hodierna dos direitos humanos no Brasil, exporemos brevemente o funcionamento da Comissão Interamericana, perscrutaremos e discorreremos, doravante, sobre seus relatórios mais recentes com ênfase aos que foram publicados em 2009.

2 DESENVOLVIMENTO

A criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1959, por resolução da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em Santiago, no Chile, preparada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), representou marco inicial da gradativa consolidação de um sistema regional, ainda em fase de consolidação, de conscientização e, acima de tudo, proteção aos direitos inerentes a toda pessoa humana, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH).

Em 1978 entrou em vigor a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), pactuada em San José na Costa Rica em 1969, que reafirmou o papel da Comissão Interamericana e atribuiu-lhe maior capacidade de ação. Houve também a expansão do SIPDH com o estabelecimento de um tribunal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), capaz de decidir questões em que Estados Membros são acusados de violar direitos humanos consagrados na CADH. Para que a Corte Interamericana possa julgar um Estado é necessário que este tenha reconhecido sua competência.

Sediada em Washington, DC, nos Estados Unidos a CIDH é regida por regulamento próprio, o Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (RCIDH). Este deve estar de acordo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com o Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Atualmente vigora o Regulamento aprovado pela Comissão no 137º período de sessões ordinárias realizadas entre 28 de outubro e 13 de novembro de 2009. O inciso 1 do artigo 1 esclarece a natureza jurídica e institucional da Comissão da seguinte forma:

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos que tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.(CIDH, 2009).

Destarte, a função principal da CIDH, concorde também com o artigo 41 da CADH, é a de promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Função esta que é desempenhada mediante o estímulo à consciência dos direitos humanos, a formulação de recomendações aos governos dos Estados Membros sobre políticas em prol dos direitos humanos, da análise de petições e outras comunicações sobre violação de direitos humanos e da publicação de relatórios com informações pertinentes aos direitos humanos levantadas durante certo período de tempo ou após a decisão do mérito de um caso concreto.

Daniela Rodrigues Valentim e Roberto Mendes Mandelli Júnior (1998) ressaltam a importância dos relatórios:

A Comissão tem, ainda, a obrigação de preparar e apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, bem como preparar estudos ou relatórios que considerar conveniente para o desempenho das funções acima mencionadas. (VALENTIM e MANDELLI Jr., 1998, p. 334).

E acrescentam ainda que:

Este relatório tem o papel de servir como um retrato do Estado-membro quanto à prática e respeito dos direitos humanos, tendo estes interesse em evitar tais condenações públicas. (VALENTIM e MANDELLI Jr., 1998, p. 335).

O relatório que contém decisão da Comissão Interamericana sobre o mérito de determinado caso coloca o Estado condenado em evidência no cenário

político internacional e tem repercussão negativa, mas, não possui impositividade por si só, isto é, por uma questão de soberania e pela ausência de um mecanismo internacional de coação não pode obrigar o Estado, que foi considerado culpado, a tomar as devidas providências. Se o Estado permanecer inerte a respeito da decisão contra ele proferida a CIDH poderá enviar o caso à Corte Interamericana que decidirá a questão, muito embora, a sentença da Corte também não possua impositividade. No entanto, na prática o que tem ocorrido é a estrita observância do conteúdo da sentença, provavelmente com vista a não dar azo que a OEA estipule sanções econômicas ao Estado que deixou de cumprir sentença.

Mônica Pinto (*apud* PIOVESAN, 2002) ministra interessante entendimento sobre a função, outrossim, sobre a repercussão com potencial transformador a nível internacional dos relatórios:

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. (PINTO, 1993, p. 84-85).

A mesma autora, pouco adiante, ainda classifica os relatórios em dois tipos, concorde os títulos dos artigos 59 e 60 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

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, 1993, p. 85).

Na leitura do caput do artigo 60 do RCIDH, percebe-se ainda que é possível dividir os relatórios sobre direitos humanos num Estado em dois tipos: gerais e especiais. O primeiro relata a situação dos direitos humanos num Estado como um todo e sob sua amplitude conceitual, enquanto o segundo aborda um tema de direitos humanos em específico, como por exemplo, a violência rural, violência contra a mulher, violência contra crianças e adolescentes, a prática de racismo, violência contra indígenas ou até mesmo a violência perpetrada por forças policiais dentro de um Estado.

2.1 O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A difusão da consciência dos direitos humanos ganhou força e amplitude após o término da Segunda Guerra Mundial com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos feita pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Apesar de não ser uma preocupação nova, a garantia e a promoção dos direitos humanos no Brasil é relativamente recente. Conforme leciona o Professor internacionalista Valerio de Oliveira Mazzuoli (2002):

No Brasil, a política nacional de direitos humanos começou a ser desenvolvida, efetivamente, a partir do retorno, em 1985, ao governo civil, quando houve o desligamento do regime autoritário instituído nos idos anos 70, onde reinava a violência arbitrária e o desrespeito às garantias individuais. Apesar de passado mais de meio século do surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela primeira vez o Estado brasileiro erigiu os direitos humanos como objeto de uma política nacional. (MAZZUOLI, 2002, p. 332).

O Brasil aderiu ao Pacto de San José da Costa Rica, como ficou conhecida a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em 7 de setembro de 1992 e aceitou a competência da Corte Interamericana em 12 de outubro de 1998.

A Professora Flávia Piovesan (2002) reforça que a participação em sistemas internacionais de direitos humanos é estímulo de relevância fundamental ao desenvolvimento das políticas do Estado brasileiro escrevendo:

Seja em face da sistemática de monitoramento internacional que proporciona, seja em face do extenso universo de direitos que assegura, o

Direito Internacional dos Direitos Humanos vem a instaurar o processo de redefinição do próprio conceito de cidadania, no âmbito brasileiro. O conceito de cidadania se vê, assim, alargado e ampliado, na medida em que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados. (PIOVESAN, 2002, p. 316)

A adesão ao Sistema Interamericana de Direitos Humanos representa que grandes passos foram dados a caminho de uma sociedade respeitadora dos direitos humanos e, por conseguinte, mais justa. Contudo, ainda há muito que fazer, já que, na prática é extremamente difícil concretizar em plenitude os direitos humanos tal qual concebidos em teoria. O jurista italiano Norberto Bobbio (1992) escreveu sobre esta dificuldade o seguinte:

Num discurso geral sobre os direitos do homem, deve-se ter a preocupação inicial de manter a distinção entre teoria e prática, ou melhor, deve-se ter em mente, antes de mais nada, que teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais [...] nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que os juristas falam de "direito"). (BOBBIO, 1992, p. 67).

É neste ponto que, após atentarmos para a distinção entre teoria e prática, convém situarmos os relatórios da Comissão Interamericana como os indicadores da presente realidade dos direitos humanos no cotidiano dos povos das Américas. Lobrigada esta realidade, ressaltar que através dos relatórios é possível estabelecer com maior exatidão as diretrizes políticas, econômicas e sociais adequadas a cada Estado, e conseqüentemente, lograr melhoria significativa nos direitos humanos. Portanto, os relatórios da CIDH são o liame que auxiliar na conexão entre a teoria e a prática, entre o real e o ideal dos direitos humanos na República Federativa do Brasil.

2.2 O Brasil e os relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

2.2.1 Relatórios especiais e gerais

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou, no período de 2003 a 2009, um total de 40 relatórios especiais sobre direitos humanos no Estado contendo a República Federativa do Brasil como parte, sendo que, destes, 8 versavam sobre a inadmissibilidade de petições, 6 sobre o mérito de casos e apenas 1 sobre solução amistosa. Dos 8 relatórios sobre inadmissibilidade, somente 2 foram provenientes do esgotamento de prazo para ingresso da petição, nos outros 6 casos a CIDH entendeu que o que foi alegado não constituiu violação aos direitos humanos conforme o artigo 47.b da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, decretando-se assim, a inadmissibilidade das petições.

No ano de 2009 foram 15 os relatórios especiais em que o Brasil foi parte, em 6 deles foi declarada a inadmissibilidade da petição, o equivalente ao percentual de 75 pontos percentuais do total das petições consideradas inadmissíveis entre 2003 e 2009.

A natureza dos direitos humanos supostamente violados nas petições admitidas no ano de 2009 variou entre: violência contra os povos indígenas; violência contra a mulher; violência rural; e violência cometida por força policial. Estes tipos de violações já são bem conhecidos, não houve ante a CIDH denúncia admitida que fizesse referência a crimes de racismo. Quanto àqueles que tiveram o mérito apreciado e foram publicados no mesmo ano, a natureza dos direitos humanos violados incidiu sobre: violência rural e violência cometida por força policial.

2.2.2 O Relatório Anual

Segundo o Relatório Anual de 2009, divulgado e disponível no próprio sítio da CIDH, foram apresentadas 1.431 denúncias à CIDH, destas, 83 foram contra o Brasil. Das 2.062 petições avaliadas pela CIDH, 67 eram contra o Brasil. De 122

petições que tiveram o trâmite iniciado durante o ano, apenas 2 foram contra o Brasil. No dia 31 de dezembro de 2009 estava em tramitação pela CIDH um total de 1450 casos e petições, dos quais, 103 tinham o Brasil como parte, na mesma data do ano anterior eram 108 casos e petições em trâmite. De 324 pedidos de medidas cautelares feitos à Comissão Interamericana, 34 foram outorgados sendo 2 contra o Brasil³, em 2008 não houve nenhuma medida cautelar ou provisional contra o Brasil. Das 77 petições avaliadas quanto à admissibilidade, 15 não foram admitidas, sendo que, destes últimos 6 eram contra o Brasil. Em 2008, 59 petições foram avaliadas sob o mesmo aspecto, 49 foram admitidas, sendo que 7 eram contra o Brasil. Dos 11 casos apresentados pela CIDH à Corte Interamericana um foi contra o Brasil.⁴

Sobre o cumprimento das recomendações feitas pela CIDH, o Relatório anual de 2009 mostra que, de 17 casos a partir dos quais foram feitas as recomendações ao Brasil, em 2 foi dado cumprimento integral, outros 14 tiveram cumprimento parcial e em apenas 1 ainda se aguarda o cumprimento.⁵ Em 2008, das mesmas recomendações feitas aos mesmos 17 casos, os mesmos 2 haviam sido cumpridos integralmente, 12 foram parcialmente cumpridos e 3 recomendações ainda aguardavam providências. O Brasil também apareceu no Relatório Anual como um dos poucos Estados Membros que contribuíram financeiramente com a Comissão Interamericana.

2.2.2.1 Relatório sobre a liberdade de expressão

No mesmo Relatório Anual, encontra-se o Informe da Relatoria para a Liberdade de Expressão, escritório de caráter permanente e independente criado pela CIDH. Neste informe, a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 511961/SP de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ao considerar inconstitucional a exigência de diploma de curso superior reconhecido pelo Ministério

³ Cf. MC 224/09 – Adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS) e MC 236/08 – Pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Polinter-Neves.

⁴ Caso 11552 – Guerrilha do Araguaia.

⁵ Aguardando cumprimento está o Caso 12019; as recomendações dos Casos 12426 e 12427 foram cumpridas integralmente; e em fase de cumprimento estão: Caso 12051, 12286, Caso 11406, Caso 11407, Caso 11412, Caso 11.413, Caso 11416, Caso 11417, Caso 11517, Caso 11301, Caso 11289, Caso 11556, Caso 11634 e 12001.

da Educação para o exercício da profissão de jornalista representou exemplar no avanço no campo do direito à liberdade de expressão. Entretanto, também foram citadas notícias de 7 casos em que o Judiciário impediu arbitrariamente alguns jornalistas de exercerem sua profissão, um deles, o caso do jornal *O Estado de São Paulo*, que está impedido de veicular informações a respeito de Fernando Sarney, filho do atual presidente do Senado Federal, José Sarney.

Uma exortação foi feita ao Legislativo brasileiro para analisar o Projeto de Lei nº5228/09 entregue à Câmara dos Deputados pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva que foi apensado ao Projeto de Lei nº219/03, de autoria do deputado Reginaldo Lopes que trata do acesso à informação pública pelo cidadão, à luz dos princípios do Sistema Interamericano, frisando o seguinte:

[...] El principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.[...] (CIDH, 2009)

A Relatoria para a Liberdade de Expressão também menciona que recebeu 16 notícias sobre violência contra jornalistas e lembrou o dever do Estado em prevenir, investigar, de punir os autores e ressarcir as vítimas.

3 CONCLUSÃO

Ao confrontar os dados sobre o Brasil com todos os demais dados da CIDH, dada a proporcionalidade populacional do país na América Latina e a menor dimensão econômica perante os países da América do Norte. Podemos afirmar que, apesar do aumento do número de denúncias, houve uma diminuição das petições acatadas pela CIDH com relação ao Brasil, isto, por causa da maior difusão e conscientização dos órgãos do Estado, das organizações não governamentais e da população.

As petições tidas por inadmissíveis refletem a seriedade da atuação da CIDH na solidificação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, que é de livre acesso a qualquer pessoa que tenha seus direitos violados, pois impede que denúncias incompatíveis com a finalidade da CIDH por ela

tramitem. Entremetentes, ao recusar aceite a uma sorte de denúncias, a CIDH impede que sua prestação de serviços seja utilizada a esmo, como forma de atingir os Estados Membros indevidamente, evitando a desnecessária e incongruente transferência de processos que deveriam deslindar pelo Judiciário pátrio e são remetidos à Comissão por mero capricho. A CIDH afasta, assim, seus excelsos serviços da banalização.

A demanda por medidas provisionais é alarmante, pois, desde 2007 não era outorgada medida cautelar pela CIDH ao Brasil.

O cumprimento absoluto das recomendações feitas pela CIDH representa o reconhecimento do Estado de sua responsabilidade, o interesse e a capacidade de assegurar os direitos humanos que, algures, foram desrespeitados. A maioria das recomendações feitas ao Brasil recebeu cumprimento parcial, houve melhorias no número de recomendações pendentes de cumprimento, mas ainda existem recomendações aguardando providências. Ou seja, o Estado demonstrou algum interesse em impulsionar as políticas públicas de direitos humanos, entretanto, ou não é capaz ou não há interesse o suficiente.

Os dados apresentados demonstram que apesar da dificuldade da plena consecução de eficácia aos direitos humanos sacralizados na Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, a República Federativa do Brasil, através dos governos, posteriores à redemocratização do país, e da sociedade civil, conseguiu lentos, mas expressivos, avanços e deve continuar trabalhando, investindo e acreditando nos direitos humanos. Como tempestivamente lembrado pelo Professor Dalmo Dallari (2009):

[...] pode-se afirmar que a proclamação dos Direitos Humanos, com a amplitude que teve, objetivando a certeza e a segurança dos direitos, sem deixar de exigir que todos os seres humanos tenham a possibilidade de aquisição e gozo dos direitos fundamentais, representou um progresso. Mas sua efetiva aplicação ainda não foi conseguida, apesar do geral reconhecimento de que só o respeito a todas as suas normas poderá conduzir a um mundo de paz e de justiça social. (DALLARI, 2009, p. 214).

As contribuições pecuniárias feitas pelo Brasil à Comissão Interamericana também simbolizam a crença, a confiança e o comprometimento com o futuro dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH), **Regulamento. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 30 de abril de 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH), **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em 30 de abril de 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe Anual de la Comisión interamericana de derechos humanos 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm>>. Acesso em: 30 de abril de 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, constituição e os tratados internacionais: estudo analítico da situação e aplicação do Tratado na Ordem Jurídica Brasileira**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PINTO, Mônica. Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección em el sistema interamericano. In: **Derecho Internacional de los derechos humanos**. Comisión Internacional de Juristas. Colegio de Abogados del Uruguay, 1993.

VALENTIM, Daniela Rodrigues; MANDELLI Jr., Roberto Mendes. Convenção Americana de Direitos Humanos. Dos meios de proteção instituídos pela Convenção Americana de Direitos Humanos. Da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: **Direitos Humanos: construção da liberdade e da igualdade**. Série de estudos nº11. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998.