



O ACESSO DO INDIVÍDUO AO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DE UMA COMPLEXA REALIDADE

THE INDIVIDUAL ACCESS TO JUSTICE AT THE INTER-AMERICAN SYSTEM ON HUMAN RIGHTS: COMPONENTS FOR THE UNDERSTANDING OF A COMPLEX REALITY

Pesquisadores do NETI-USP¹⁴¹

RESUMO: O presente trabalho busca analisar o acesso dos indivíduos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir de uma abordagem holística que busca identificar os principais questões e desafios que enfrenta o SIDH hoje.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Acesso à Justiça Internacional.

ABSTRACT: This article aims to analyze the access to justice in the Inter-American System of Human Rights, departing from a holistic approach seeking to identify the main issues and challenges that the System current faces.

KEY WORDS: Inter-American System on Human Rights; Access to International Justice

Sumário: Introdução; 1. O Acesso à Justiça Internacional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos; 2.O Sistema Interamericano de Direitos Humanos; 2.1 O funcionamento da Comissão IDH; 2.2 O funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos; 3. O Mecanismo de Proteção: medidas de urgência no sistema interamericano; 4. O Mecanismo de Promoção e Monitoramento; 4.1. Monitoramento Temático: relatorias/relatórios e a

¹⁴¹ O presente trabalho foi desenvolvido pelos pesquisadores que compõem o Grupo de Cortes Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Universidade de São Paulo (NETI-USP) no primeiro semestre de 2015. O Grupo foi coordenado por Bruno Pegorari e sua supervisão acadêmica e científica foi feita pelo Prof. Associado Dr. Wagner Menezes. **Autores:** Bruno Pegorari, Adriana Conrado, Alfredo Attié, Ana Claudia Cardia Atchabahian, Ana Paula Sales, Bernardo Guerra, Carlos Carreira, Claudia Loureiro, Daniela Bucci, Leticia Vella, Louise Araújo.



interpretação dos direitos humanos; 4.2 Monitoramento Geográfico; 5. O funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: analisando suas idiossincrasias; 5.1 O Litígio Estratégico na Corte; 5.2 Um sistema de poucos casos; 5.3 O monopólio do envio de casos à Corte: um comparativo acesso direto Europeu; 5.4 Os benefícios e malefícios do acesso indireto à Corte; 5.5 Perfil das entidades que acessam o sistema; 5.6 O Custo e o Conhecimento como Limites ao Acesso Individual ao SIDH; 5.7 O acesso de terceiros ao SIDH: *Amicus Curiae* na Corte; 5.8 O Defensor Público Interamericano; 5.9 Por que um sistema de poucos casos?; 5.10 O Atraso Processual do Sistema Interamericano; 6. A Crise Financeira do Sistema Interamericano; 7. Alternativas para uma maior efetividade do SIDH; 7.1 A Visão de Ariel Dulitzky; 7.2 A Visão de Cançado Trindade; Conclusões; Referências bibliográficas.

Introdução

O presente trabalho apresenta as características e vicissitudes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) no que diz respeito ao acesso à justiça no plano internacional, ou, mais especificamente, dos indivíduos a esse Sistema. Para tanto, é inevitável focar nossa análise no funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – porta de entrada das petições individuais – e sua interação com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Cumpre, assim, discorrer sobre suas diversas competências, quais sejam o mecanismo de petição individual e seus outros meios de atuação, tais como os mecanismos de proteção e de promoção. Ao longo deste artigo, analisaremos as peculiaridades e dificuldades trazidas pelas estruturas que são fornecidas pelo corpo de normas que configuram o Sistema em contraponto a dados empíricos de seu funcionamento. Por fim, exploraremos possíveis alternativas teóricas que visam aperfeiçoar o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1. O Acesso à Justiça Internacional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

No plano internacional, ensina Wagner Menezes, o conceito de acesso à justiça não está perfeitamente acabado, em decorrência dos pressupostos teóricos do sistema normativo internacional, um sistema descentralizado e aberto. A opacidade e a dificuldade de mecanismos



que possibilitam o acesso à justiça no âmbito internacional se dá ainda em razão dos interesses e conveniência dos Estados.¹⁴²

No entanto, com a inserção de novos sujeitos no Direito Internacional, torna-se necessário novo olhar sobre o acesso à justiça no plano internacional. Não são apenas os Estados que figuram como titulares de direitos. Os indivíduos, por exemplo, vêm ganhando de forma exponencial papel de destaque perante o Direito Internacional. Em razão desses novos sujeitos, o conceito de acesso à justiça está ligado ao conjunto de direitos tutelados; à definição de sujeitos titulares das normas internacionais; aos mecanismos jurídicos disponíveis e acessíveis e à efetividade com base no princípio da boa-fé.¹⁴³ No plano internacional o acesso à justiça é viabilizado por Comissões e Cortes Internacionais estabelecidas por Convenções e Protocolos específicos que decorrem naturalmente das relações entre Estados e tutelam, por vezes, a relação destes entre si ou com os indivíduos que em seus territórios se encontram.

A partir de uma visão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o acesso à justiça é visto como um meio de garantir resultados judiciais justos e equânimes, de modo a construir uma ideia de acesso aos meios judiciais segundo uma perspectiva dos direitos humanos.¹⁴⁴ Dessa forma, o acesso à justiça é direito essencial que deve ser garantido plenamente e a todos. O acesso à justiça está relacionado também ao direito à igualdade, não apenas formal, mas também material, como vimos, e é por meio do acesso à justiça que os direitos podem ser concretamente efetivados, de forma justa e equitativa.

O juiz Cançado Trindade, em sua atuação como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao proferir muitos de seus votos, manifestou seu entendimento sobre a leitura combinada dos artigos 8 (Garantias Judiciais) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana

¹⁴² MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais**: jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-37.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 37.

¹⁴⁴ UNDP. **Access to Justice**: practice note. [s.l.]: [s.n.]. 2004. *passim*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-justice-practice-note/Justice_PN_En.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016. Cf. *Access to justice is, therefore, much more than improving an individual's access to courts, or guaranteeing legal representation. It must be defined in terms of ensuring that legal and judicial outcomes are just and equitable. According to a human rights-based approach to development, it is important to identify the grievance that calls for a remedy or redress. A grievance is defined as a gross injury or loss that constitutes a violation of a country's civil or criminal law, or international human rights standards. The capacity and actions needed to achieve access to justice, following a human rights-based approach, are outlined below.*



de Direitos Humanos como uma garantia do direito ao direito, a qual qualificou como uma norma de jus cogens.¹⁴⁵

Como será observado no curso deste trabalho, o Sistema Interamericano provê acesso à justiça, tendo como porta de entrada sua Comissão seja através do mecanismo de petições individuais, seja pelo requerimento de Medidas de Urgência (Proteção) ou pelas ações de Promoção (monitoramento temático e geográfico) da Comissão. Ademais, o SIDH é um sistema peculiar que apresenta *modus operandi* próprio, amoldado pelo tempo e pela cultura jurídica e política das Américas – com destaque para a América Latina –, destoando de sua inspiração inicial, o Sistema Europeu de Direitos Humanos (SEDH). Adiante, serão analisadas as diversas características e peculiaridades do SIDH, no que toca ao acesso à justiça.

2.O Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos resulta da combinação do trabalho e da experiência de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. (Corte IDH).

2.1 O funcionamento da Comissão IDH

A Comissão IDH é, segundo a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), o órgão responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas. Sua atuação estende-se a todos os Estados membros desta Organização, sendo que a extensão e base jurídica de sua atuação variam de acordo com o compromisso assumido por cada um dos Estados americanos em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). A Convenção, para os Estados signatários, é o principal instrumento jurídico e a partir do qual se fundamentam todos os informes e comunicações da Comissão; para os demais casos, a Comissão lastreará sua

¹⁴⁵ Cf. *La indisociabilidad que sostengo entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana (supra) conlleva a caracterizar como siendo del dominio del jus cogens el acceso a la justicia entendido como la plena realización de la misma, o sea, como siendo del dominio del jus cogens la intangibilidad de todas las garantías judiciales en el sentido de los artículos 25 y 8 tomados conjuntamente. No puede haber duda de que las garantías fundamentales, comunes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, tienen una vocación universal al aplicarse en todas y cualesquiera circunstancias, conforman un derecho imperativo (perteneciendo al jus cogens), y acarrear obligaciones erga omnes de protección.* CORTE IDH. **Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia**. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Serie C No. 140. Voto Justificado do Juiz Cançado Trindade, parágrafo 64.



atuação na Carta da OEA com amparo no conteúdo da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem de 1948 (DADDH).

A Comissão IDH tem competência para receber petições – com denúncias e queixas de indivíduos, de grupos de pessoas e de entidades governamentais¹⁴⁶ – e comunicações. A petição ou a comunicação devem preencher os requisitos previstos no artigo 46 da Convenção, sob pena de inépcia.¹⁴⁷

O Mecanismo de Petições Individuais envolve um processo perante a Comissão que é composto pelas fases correspondentes ao registro, à admissibilidade, e à apreciação de mérito, além do acompanhamento da execução das recomendações.

Apresentada a petição ou comunicação, tem lugar o juízo de admissibilidade, após o qual são solicitadas informações ao Estado interessado.¹⁴⁸ Admite-se a relativização das condições de admissibilidade, notadamente as relativas à necessidade de esgotamento da jurisdição interna e ao prazo decadencial de seis meses, caso o Estado não respeite o devido processo legal, o acesso aos recursos ou haja demora injustificada na decisão. Princípio importante a reger o procedimento de admissibilidade é a interpretação *pro persona*.

É verdade que existe uma fase prévia ao exame da admissibilidade que se denomina fase de registro – única atribuição delegada integralmente à sua Secretaria Executiva da Comissão. Nela, há exame preliminar *prima facie* do conteúdo da petição que envolve, ao final, a decisão se a petição deve ingressar ou não no Sistema. Índícios de plausibilidade dos requisitos de admissibilidade e de mérito são suficientes para a superação da fase de registro, após a qual, a petição passa a ser denominada Caso.

Passada tal fase preliminar, e cumpridos os critérios de admissibilidade referidos acima, a Comissão pode então examinar o tema exposto, solicitar informações aos Estados, investigar os casos graves e urgentes, propor solução amistosa ou elaborar um relatório com recomendações.¹⁴⁹

Com o ingresso na fase de mérito, a Comissão concederá prazo para que os peticionários apresentem suas observações quanto a ele. Essas observações serão transmitidas, então, ao Estado-

¹⁴⁶ Artigo 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos; artigo 23 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

¹⁴⁷ Artigo 47 da Convenção Americana de Direitos Humanos; artigos 31, 32 e 34 do Regulamento da Comissão.

¹⁴⁸ Artigo 26 a 34 do Regulamento da Comissão

¹⁴⁹ Artigo 48, da Convenção; artigos 26 a 30 e art. 38 do Regulamento da Comissão.



rêu para que este apresente também suas observações. Antes de se pronunciar sobre o mérito da petição, a Comissão fixará um prazo para que as partes se manifestem sobre o seu interesse em iniciar o procedimento de solução amistosa previsto no artigo 41 de seu Regulamento. O órgão também poderá convidar as partes a apresentar observações adicionais por escrito.

Conquanto possa ocorrer revelia, na circunstância de o Estado não apresentar informações sobre o conteúdo da petição,¹⁵⁰ a Comissão pode realizar investigação *in loco*, devendo o Estado investigado facilitar-lhe o trabalho. Em qualquer etapa do exame de uma petição ou caso, a Comissão, por iniciativa própria ou a pedido das partes, poderá buscar solução amistosa.

A Comissão delibera sobre o mérito do caso por meio de um relatório, que será apresentado às partes, publicado e incluído no Relatório Anual da Comissão, dirigido à Assembleia Geral da OEA.¹⁵¹ Presente violação a direitos humanos em determinado caso, a Comissão consignará a conclusão de mérito. Se houver mais violações, preparará um relatório preliminar com as proposições e recomendações que considerar pertinentes e o transmitirá ao Estado. Neste caso, fixará um prazo para que o Estado informe as medidas adotadas em cumprimento às suas recomendações.

Se o Estado aceitou a jurisdição da Corte Interamericana em conformidade com o artigo 62 da Convenção Americana, e se a Comissão considerar que este não deu cumprimento às recomendações contidas no relatório aprovado de acordo com o artigo 50 do citado instrumento, submeterá o caso à Corte, salvo por decisão fundamentada da maioria absoluta dos seus membros.

A Comissão emitirá um relatório definitivo (segundo informe) caso o Estado não cumpra as recomendações no prazo de três meses. Publicado o relatório sobre solução amistosa, poderá adotar medidas de acompanhamento.

A Comissão também pode receber comunicação apresentada por um Estado parte Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos, desde que este tenha aceitado sua competência para receber e examinar comunicações contra outro Estado parte. A comunicação será transmitida ao Estado parte denunciado. Se o Estado parte denunciado não aceitou a competência, a comunicação será enviada para que este possa exercer a opção do artigo 45, 3, da Convenção, de reconhecer a competência para o caso específico.

¹⁵⁰ Artigos 38, 39 a 41 do Regulamento da Comissão.

¹⁵¹ Artigos 42, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 do Regulamento da Comissão.



A Comissão apresenta um relatório anual à Assembleia Geral da OEA, prepara os estudos e relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções e os publica. Aprovada a sua publicação, transmitirá aos Estados membros da Organização e aos seus órgãos pertinentes.¹⁵² De igual forma, realiza audiências por sua iniciativa ou por iniciativa das partes, com o objetivo de colher informações destas, colher provas, ou ainda para acompanhar as recomendações em relação a petições ou casos específicos ou de caráter geral.¹⁵³

Nos casos de descumprimento do primeiro informe de mérito e no caso da ratificação da chamada cláusula facultativa de jurisdição obrigatória trazida, opcionalmente, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão enviará obrigatoriamente o caso à Corte. Nesse sentido, o Secretário Executivo notificará a decisão imediatamente ao Estado envolvido, ao peticionário e à presumida vítima. A Comissão transmitirá ao peticionário, juntamente com essa comunicação, todos os elementos necessários para a preparação e apresentação do caso.¹⁵⁴ Assim, a Comissão remeterá à Corte toda a documentação anterior desenvolvida sob sua regência.

Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se tornar necessário para evitar dano pessoal irreparável num assunto ainda não submetido à consideração da Corte, a Comissão poderá solicitar àquela que adote as medidas provisórias pertinentes.

2.2 O funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH é uma instituição judiciária autônoma que tem o objetivo de interpretar e aplicar a Convenção Americana de Direitos Humanos. Nesse sentido, os Estados-Partes e a Comissão têm o direito de submeter casos à Corte, que deles conhecerá se e após cumprido o processo perante a Comissão. O Estado pode reconhecer a competência da Corte por meio de declaração incondicional ou sob condição de reciprocidade.¹⁵⁵

A Corte tem competência para qualquer caso envolvendo a interpretação e a aplicação da Convenção desde que o Estado reconheça sua competência. Se a Corte reconhecer que houve violação de um direito previsto pela Convenção, assegurará que seja garantido ao prejudicado o gozo de seu direito ou liberdade, podendo determinar também a reparação e a indenização justa.

¹⁵² Artigo 56 do Regulamento da Comissão.

¹⁵³ Artigo 50 a 64 do Regulamento da Comissão.

¹⁵⁴ Artigos 71 a 74 do Regulamento da Comissão.

¹⁵⁵ Artigo 61 a 65 da Convenção Americana de Direitos Humanos; artigo 27 do Regulamento da Corte IDH.



Os Estados também podem solicitar consultas à Corte, que emitirá pareceres sobre a Convenção ou outros Tratados.

A sentença da Corte deve ser fundamentada, é definitiva e inapelável e qualquer juiz pode agregar ao documento seu voto dissidente. Caso haja divergência na sentença, poderá ser deduzido pedido de interpretação no prazo de noventa dias a contar da notificação.¹⁵⁶ O Estado deve cumprir a decisão e a indenização compensatória será executada no País pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

O caso será apresentado por escrito à Secretaria pela Comissão ou por um Estado. O Tribunal poderá designar um defensor interamericano para as supostas vítimas sem representação legal.¹⁵⁷

As supostas vítimas ou seus representantes terão o prazo de dois meses para apresentar seus argumentos e provas. O demandado também disporá do mesmo prazo para apresentar sua defesa com as exceções preliminares. Admite-se a figura do *amicus curiae* no procedimento perante a Corte, que poderá manifestar-se por escrito. Na fase oral, são ouvidos e peritos.¹⁵⁸ As provas produzidas perante a Comissão serão incorporadas ao processo, de mesma forma, a Corte poderá solicitar provas *ex officio*.¹⁵⁹ O gasto em relação à prova ficará a cargo de quem a oferecer. Caso haja acordo entre as partes, a Corte decidirá sobre sua homologação.¹⁶⁰

Da sentença da Corte¹⁶¹ poderá ser apresentado pedido de interpretação.

A supervisão de cumprimento de sentença será feita mediante o mecanismo de *follow up* que contará com informações dos Estados e das supostas vítimas.

Além da função contenciosa, a Comissão e os Estados poderão solicitar pareceres consultivos relativos à interpretação da Convenção, de leis internas e de outros tratados, de acordo com os requisitos do artigo 75 do Regulamento da Corte, com aplicação analógica do procedimento contencioso referido.¹⁶²

¹⁵⁶ Artigo 66 a 69 da Convenção; artigos 22, 28, 30, 32 do Regulamento da Corte IDH.

¹⁵⁷ Artigos 34 a 44 do Regulamento da Corte IDH.

¹⁵⁸ Artigo 45 a 55 do Regulamento da Corte IDH.

¹⁵⁹ Artigo 57 a 60 do Regulamento da Corte IDH.

¹⁶⁰ Artigo 63 do Regulamento da Corte IDH

¹⁶¹ Artigos 65 a 69 do Regulamento da Corte IDH.

¹⁶² Artigo 70 a 75 do Regulamento da Corte IDH.



Por fim, a Corte elabora o relatório de suas atividades e o submete à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

3. O Mecanismo de Proteção: medidas de urgência no sistema interamericano

Comissão e Corte possuem procedimento para concessão de medidas de urgência, com prerrogativas para determinação de providências de natureza cautelar e provisória quando as circunstâncias do caso recomendarem.

Em razão do disposto no artigo 25 de seu regimento interno, a Comissão pode determinar medidas cautelares. Em casos graves e urgentes, ou sempre que necessário, conforme indiquem as informações disponíveis, a Comissão por sua própria iniciativa, ou a pedido de uma parte, pode solicitar que o Estado tome providências de urgência para evitar a imposição de danos irreparáveis a pessoas.¹⁶³

Tais medidas específicas a cada circunstância têm por objetivo a proteção a vida ou a integridade pessoal do indivíduo, quando estiverem em perigo real e iminente, e evitar e coibir danos irreparáveis.

De maneira análoga, o artigo 63.2 da Convenção dispõe que, em casos de extrema gravidade e urgência, e sempre que necessário para evitar a imposição de danos irreparáveis a pessoas, a Corte IDH, em assuntos ainda não submetidos à sua apreciação, pode, a pedido da Comissão, decretar as medidas que lhe parecerem pertinentes.

Este mecanismo de proteção a pessoas já foi utilizado em diversas circunstâncias. A primeira delas em janeiro de 1988, contra Honduras, depois do assassinato de uma pessoa que deveria testemunhar perante a Corte. Expressou-se, assim, na ocasião, preocupação com a segurança de outras testemunhas. Em situação semelhante foram tomadas medidas de urgência pela Corte contra o Peru, em agosto de 1990.¹⁶⁴

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, portanto, existem dois tipos de medidas de urgência – chamadas de cautelares na Comissão e de provisórias na Corte. Questão interessante está em determinar sob que circunstâncias a Comissão concede uma cautelar e desconsidera solicitar uma medida provisória à Corte e quando solicita esta última, já que pode acontecer de a

¹⁶³ SHAW, Malcolm N.. **Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 295.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 295.



Comissão inicialmente acolher o pedido de medida cautelar e mais adiante decidir que as circunstâncias merecem um pedido de medida provisória à Corte, dependendo das condições do caso e também da efetividade da medida proferida em relação ao seu cumprimento pelo Estado.¹⁶⁵ Observe-se, por exemplo, casos de detenção de pessoas que podem vir a caracterizar desaparecimento forçado.

Podem ser diferenciadas três hipóteses para a outorga das medidas cautelares pela Comissão: uma de caráter geral, referente à prevenção de danos irreparáveis às pessoas no contexto de casos em trâmite na Comissão; uma concernente à salvaguarda do objeto de um processo ante a própria Comissão; e uma terceira relativa a evitar danos irreparáveis independentemente do sistema de casos, além disso, o contexto da situação também pode servir autonomamente como fundamento para a determinação destas medidas.¹⁶⁶

As medidas cautelares e provisórias podem adquirir caráter coletivo, de acordo com o disposto no artigo 25.3. do Regulamento da Comissão a fim de prevenir dano irreparável às pessoas em virtude do seu vínculo com uma organização, grupo ou comunidade de pessoas determinadas ou determináveis.

Neste sentido, medidas de urgência foram ordenadas para proteger membros de organizações de direitos humanos na Guatemala e também no caso do Presídio Urso Branco, em Porto Velho, Rondônia, para impedir novas mortes, primeiro por decisão da Comissão em 2002, e posteriormente da Corte Interamericana, mediante pedido formulado pela Comissão no mesmo ano.¹⁶⁷ Essas foram primeiras medidas de natureza provisional determinadas ao Estado brasileiro no sistema interamericano de Direitos Humanos.

No que diz respeito ao cumprimento das medidas, alguns Estados adotaram procedimentos internos para conhecer e tornar efetivas as medidas cautelares da Comissão. A Corte Constitucional da Colômbia, desde 2003, emitiu diversas decisões judiciais punindo servidores públicos por não cumprirem medidas cautelares ou provisórias. No mesmo sentido, a *Lei de habeas corpus e amparo* do Peru reconheceu a seus habitantes o direito a recorrer à

¹⁶⁵ GONZÁLEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur, revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, *online*, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/13/1000136-as-medidas-de-urgencia-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

¹⁶⁶ *Ibid.*, *online*.

¹⁶⁷ AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 535.



Comissão Interamericana a fim de buscar ações de segurança em caso de ameaça aos direitos constitucionais.¹⁶⁸

O acompanhamento da implementação das medidas de urgência proferidas pela Comissão e pela Corte configura desafio para o Sistema Interamericano, tendo em vista sua longa duração. Na prática, existe um considerável número de medidas de urgência no Sistema Interamericano que se encontra em vigor há anos.¹⁶⁹

Enquanto uma cautelar estiver em vigor, a Comissão pode requerer informações que considere relevantes ao Estado e aos beneficiários sobre a observância da medida, e conforme as circunstâncias do caso avançam, a Comissão pode determinar a cessação das medidas impostas, da mesma maneira que o Estado também poderá solicitar, mediante pedido fundamentado, o término da vigência da medida.

Diversas decisões proferidas pelo Comissão determinaram a imposição de medidas cautelares em face do Estado brasileiro. Neste escopo, se destacam a MC 382/10 pela qual a Comissão outorgou medidas cautelares a favor dos membros das comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará, Brasil, na construção da hidrelétrica de Belo Monte, ocasião em que a Comissão pediu oficialmente que o governo brasileiro suspendesse imediatamente o processo de licenciamento e construção do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte citando o potencial prejuízo da construção da obra aos direitos das comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu.

Pode-se mencionar ainda a MC 224/09, na qual a Comissão outorgou medidas cautelares em benefício dos adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS), Brasil; a MC 236/08 proferida em 2009 com que a Comissão adotou medidas cautelares a favor das pessoas privadas da liberdade na penitenciária Polinter-Neves, na cidade de São Gonçalo, estado do Rio de Janeiro; e também recentemente a MC 302/15, proferida em julho de 2016, em favor de adolescentes privados de liberdade no Centro de Atenção Socioeducativo do Adolescente (CASA).

É possível, pois, afirmar que o sistema de medidas de urgência no Sistema Interamericano corresponde a um importante mecanismo de proteção de direitos essenciais em situações graves e

¹⁶⁸ GONZÁLEZ, loc. cit.

¹⁶⁹ Ibid., *online*.



emergenciais, visando impedir que estes tornem-se irreparáveis aos Estados por conta de sua inércia.

4. O Mecanismo de Promoção e Monitoramento

Além de desempenharem suas atribuições com a resolução de casos individuais a Corte e, principalmente, a Comissão atuam com visitas *in loco*, relatórios temáticos e relatórios relativos aos Estados,¹⁷⁰ pautadas em três pilares: proteção, promoção e monitoramento dos direitos humanos.¹⁷¹

Além do seu mais conhecido mecanismo, o de petição individual e de medidas cautelares, a comissão também desenvolve atividades sobre o segundo pilar (Promoção) que visa à promoção de uma cultura de direitos humanos por meio de recomendações aos Estados para que tomem medidas progressivas sobre o tema, pela elaboração de estudos e guias práticos a fim de orientar os Estados-membros em sua atuação como órgão consultivo da OEA.

Por fim, o terceiro pilar tem como objetivo monitorar a situação em Estados que atravessam algum tipo de crise institucional, para tanto existem os monitoramentos temáticos e de Estados.

Com o fortalecimento do acesso individual ao Sistema, as demandas de violação de direitos humanos passaram por um processo de judicialização. Como consequência, a partir da década de noventa, o pilar de proteção passou a ocupar um espaço privilegiado em relação aos demais, recebendo mais recursos materiais e humanos. Assim, os demais pilares foram postos em segundo plano.¹⁷²

Desta sorte, surgiu a necessidade de um processo de fortalecimento com o objetivo de promover os outros pilares que também orientam as atividades da Comissão. Como resultado desse processo, houve uma queda no número de informes sobre petições, casos e decisões outorgando

¹⁷⁰ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011, passim.

¹⁷¹ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Annual report of the Secretary General for 2015**. Disponível em: <http://www.oas.org/en/information_center/annual_reports.asp>. Acesso em: 10 nov. 2016. passim.

¹⁷² SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel; Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 144-189.



medidas cautelares.¹⁷³ A visão senso comum do Sistema Interamericano é muito relacionada ao mecanismo de petição e às atividades exercidas pela Corte, ofuscando a importância das outras atividades exercidas pela Comissão cuja função é mais que relevante, desempenhando a promoção dos direitos humanos num âmbito não restrito à judicialização, mas cumprindo um papel informacional e político essencial para uma completa defesa dos direitos humanos no continente.

4.1 Monitoramento Temático: relatorias/relatórios e a interpretação dos direitos humanos

A preparação de estudos e relatórios pela Comissão obedece ao artigo 18 de seu Regulamento. A criação de relatorias já vinha ocorrendo desde 1990, muito embora só tenha sido autorizada no Regulamento em 2008, pelo artigo 15, após sua reforma. O Regulamento passou a prever especificamente as Relatorias Temáticas, cujas atividades, nos termos do artigo 59, integram o relatório que anualmente a Comissão encaminha à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

O intuito de tais Relatorias é o de promover e proteger os direitos humanos, fortalecendo o trabalho da Comissão, especialmente no que tange a determinados grupos, comunidades e povos constantemente expostos, seja em razão de sua vulnerabilidade, seja pela discriminação histórica, e violações de direitos humanos.¹⁷⁴

Atualmente, existem nove Relatorias e uma Unidade: Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas (1990), Relatoria sobre os Direitos das Mulheres (1994), Relatoria sobre os Direitos dos Migrantes (1996), Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (1997), Relatoria sobre os Direitos das Crianças (1998), Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (2001), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (2004), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e Contra a Discriminação Racial (2005), Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais (2011) e a Unidade sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2012).^{175 176}

¹⁷³ Ibid., p. 144-189.

¹⁷⁴ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, loc. cit.

¹⁷⁵ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, loc. cit.

¹⁷⁶ A Unidade não é uma Relatoria, apesar de ambas terem os mesmos propósitos. Mas pode ser convertida em Relatoria, assim como ocorreu com a Unidade de Defensores de Direitos Humanos que foi criada em 2001 e depois foi convertida em Relatoria, em 2011.



Destaca-se uma das mais atuantes relatorias: Relatoria para a liberdade de expressão. Temas relevantes sobre standards da liberdade de expressão para radiodifusão livre, para a proteção dos jornalistas, liberdade de expressão e internet, violações indiretas à liberdade de expressão, acesso à informação, liberdade de expressão em processos eleitorais, desacato e difamação, discurso de ódio etc., foram abarcados pela Relatoria.

4.2 Monitoramento Geográfico

Outra forma de monitoramento exercido pela Comissão é o chamado monitoramento geográfico. Trata-se de uma observação constante e minuciosa da situação de direitos humanos em todos os Estados do continente, a partir de um foco geográfico, ou seja, por regiões ou Estados.¹⁷⁷

Seu fundamento encontra-se no artigo 106 da Carta da OEA, segundo o qual a função principal da Comissão é a promoção do respeito e defesa dos direitos humanos. Este mandato se reflete no artigo 41, a, b, c, e d, da CADDH que, por sua vez, tem amparo no artigo 18, a, b, c, e d, do Regulamento da Comissão em especial nos artigos 53 a 57 (visitas *in loco*), no capítulo VI (audiências perante a Comissão) e nos artigos 59 e 60 (relatório anual e relatório sobre direitos humanos num Estado).

A Comissão solicita informação aos Estados, realiza visitas *in loco* e de trabalho, convoca audiências, mantém um diálogo permanente com os Estados, cuja finalidade é colaborar na formulação de leis, políticas públicas e práticas condizentes com suas obrigações em matéria de direitos humanos.

A elaboração de relatórios sobre a situação de direitos humanos em Estados tem sido uma das principais ferramentas de trabalho da Comissão desde o início de seu mandato. Neles, trata da situação de Direitos Humanos em geral, de determinados direitos ou de determinados grupos vulneráveis em um país da OEA. Além de uma análise detalhada, a Comissão emite recomendações ao Estado e faz comparações das normas e práticas adotada pelos Estados com padrões internacionais sobre Direitos Humanos. Alguns desses relatórios são realizados após visita *in loco* a um determinado Estado. Mas as organizações interessadas na proteção de denunciante em um determinado Estado também podem atuar nesse sentido: contribuindo com informações

¹⁷⁷ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, op. cit., passim.



e/ou solicitando a elaboração de um desses relatórios por meio de uma comunicação escrita ou durante uma audiência.

Além dos relatórios de Estados,¹⁷⁸ existe o Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA, por meio do qual são prestadas informações atualizadas sobre a situação de Estados que tenham sido objeto de sua especial atenção. São os seguintes critérios que definem Estados-membros cuja conjuntura interna ou práticas em matéria de direitos humanos merecessem atenção especial: Estados regidos por governos que não chegaram ao poder por vias democráticas, obedecendo às normas e aos princípios internacionalmente aceitos; Estados cujo livre exercício dos direitos consignados na Convenção Americana ou na Declaração Americana teve seu efeito suspenso, na totalidade ou em parte, em virtude da imposição de medidas excepcionais; Estados que cometem violações maciças e graves dos direitos humanos garantidos na Convenção Americana, na Declaração Americana ou nos demais instrumentos de direitos humanos aplicáveis – atenta-se principalmente às execuções extrajudiciais, à tortura e ao desaparecimento forçado –; Estados que se encontram em processo de transição de qualquer das três situações acima mencionadas; Estados que enfrentam situações, conjunturais ou estruturais, que afetam séria e gravemente o gozo dos direitos fundamentais consagrados na Convenção Americana ou na Declaração Americana.

O monitoramento se dá por meio de relatórios que determinam o diálogo constante com o Estado-membro, visitas *in loco* e contribuições de atores não estatais cuja finalidade é acompanhar os avanços na matéria de direitos humanos nos Estados da OEA.

¹⁷⁸ Artigo 60 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, acerca do relatório sobre direitos humanos num Estado: a elaboração de um relatório geral ou especial sobre a situação dos direitos humanos em determinado Estado ajustar-se-á às seguintes normas: a. uma vez aprovado pela Comissão, o projeto de relatório será encaminhado ao Governo do Estado membro de que se trate, para que este formule as observações que julgar pertinentes; b. a Comissão indicará ao referido Estado o prazo em que devem ser apresentadas as observações; c. recebidas as observações do Estado, a Comissão as estudará e, à luz delas, poderá manter ou modificar seu relatório e decidir acerca das modalidades de sua publicação; d. se, ao expirar o prazo fixado, o Estado não houver apresentado nenhuma observação, a Comissão publicará o relatório do modo que julgar apropriado.



5. O funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: analisando suas idiossincrasias

Ao longo dos últimos 50 anos, a Organização dos Estados Americanos desenvolveu um complexo sistema de proteção de direitos humanos, que faz uso de diferentes ferramentas estrategicamente combinadas para atingir seus objetivos.¹⁷⁹

Com o intuito de incidir nos procedimentos da Comissão e da Corte de forma a alterar políticas públicas, provocar a criação de jurisprudência e promover debates na sociedade,¹⁸⁰ algumas entidades da sociedade civil fazem uso do litígio estratégico.¹⁸¹ Essa forma de ação compreende a propositura de um caso concreto paradigmático, acompanhada da utilização de estratégias judiciais e não judiciais com o objetivo de promover os mais diversos avanços em relação aos direitos humanos.¹⁸²

Tal conceito pressupõe a ideia de que as decisões judiciais podem produzir diferentes tipos de efeitos: diretos e indiretos, materiais e simbólicos.¹⁸³ Efeitos diretos seriam medidas que afetam diretamente os participantes do litígio, enquanto os indiretos são as consequências que, ainda que não tenham sido estipuladas pela Corte, derivam de sua decisão. Por outro lado, efeitos materiais consistem em mudanças tangíveis e os efeitos simbólicos são ideias, percepções, e construções sociais coletivas relacionadas ao objeto da litigância.¹⁸⁴

A partir dessa perspectiva, a qualidade e efetividade das decisões proferidas dependem não apenas da mudança no comportamento das partes envolvidas, mas também da produção de transformações indiretas, que afetam as relações sociais e atores para além do litígio.¹⁸⁵ Observar o SIDH a partir dessa percepção permite a visualização das qualidades de um sistema que, para

¹⁷⁹ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International Law**, Québec, special edition, 2011, p. 128.

¹⁸⁰ SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 69.

¹⁸¹ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33.

¹⁸² COMISIÓN MEXICANA DE DEFESA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS. **Modelo para Armar**. Roma Sur: The MacArthur Foundation, 2011, p. 13.

¹⁸³ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, Texas, vol. 89, p. 1669-1698, 2011, p. 1679.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 1679.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 1678.



além de solucionar questões individuais, busca causar grandes impactos sociais para o Estado e para a sociedade em que ele atua.

Pela determinação, aos Estados, de um sofisticado arcabouço de reparações, especialmente por meio da determinação de garantias de não repetição, o sistema busca estabelecer critérios que sejam capazes de atacar problemas graves que, pelos mais variados motivos, acabaram por ser negligenciados pelos órgãos domésticos. A ideia é que a sentença internacional se infiltre nos Estados e exerça um efeito multiplicador.¹⁸⁶

5.1 O Litígio Estratégico na Corte

Tendo em vista a existência das características elencadas acima, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos passa a ser visto por atores da sociedade civil como um palco para a realização de litigância estratégica e consequente promoção de mudanças sociais.

Dentro desse contexto, a opção por litigar estrategicamente se origina das próprias características do SIDH. Primeiramente, a dificuldade de atuar no sistema interamericano de direitos humanos – custo excessivo, longo tempo para julgamento dos casos, meandros desconhecidos do trâmite na Comissão e Corte – faz com que as entidades litigantes o utilizem apenas em casos estratégicos.¹⁸⁷

Além disso, as dimensões jurídica, de formação de precedentes, e social, com a propositura de mudanças legislativas, de políticas públicas ou de padrões interpretação para tribunais domésticos,¹⁸⁸ fazem com que os possíveis ganhos do caso concreto sejam capazes de transformar estruturas violadoras de direitos humanos. Em outras palavras, a pretensão dos órgãos interamericanos de proferirem decisões que tenham o objetivo de transformar o sistema interno estatal e não de apenas garantir medidas meramente sancionatórias, ampliam os impactos promovidos pelo julgamento do caso e tornam o litígio estratégico uma grande ferramenta para atuação no sistema.

Assim, os atores não estatais passam a compreender o espaço do sistema interamericano como um meio pelo qual é possível promover mais do que a solução do caso concreto e a reparação

¹⁸⁶ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 58.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 62.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 62.



individual das vítimas, mas gerar o máximo impacto na política de direitos humanos no âmbito doméstico dos Estados da região.¹⁸⁹

5.2 Um sistema de poucos casos

Por meio da análise do funcionamento do SIDH é possível constatar alguns sinais que levam o Sistema ao estigma de poucos casos.

O período utilizado para o filtro (análise e processamento) das petições dentro da Comissão Interamericana, órgão que carece de recursos humanos e financeiros, afeta a celeridade das demandas dentro desse Sistema. De tal modo, tem-se uma jurisprudência consolidada para determinados casos e tipos de violações (justiça de transição, direitos das pessoas com deficiência, direitos indígenas, etc). Assim, esta apreciação de casos parecidos influencia os Estados a assumirem compromissos com base em outros já demandados na mesma situação. Enquanto isso, a consolidação de soluções para violações sobre gênero, raça, religião e imigração ainda caminham com timidez dentro do âmbito Interamericano, diferentemente do Sistema Europeu.

O comprometimento dos Estados americanos com o Sistema de Proteção decorre puramente de uma obrigação invisível diplomática no âmbito da OEA. Já na Europa, a Corte de Direitos Humanos advém de uma cultura democrática de integração internacional e acesso à justiça.

Por fim, além dos diferentes fatores financeiros, humanos e organizacionais, com a integração da União Europeia e o surgimento do direito comunitário, o nivelamento constitucional entre os Estados Europeus favorece o compromisso diante da Corte DH e o assentamento de uma diversificada jurisprudência comunitária.

5.3 O monopólio do envio de casos à Corte: um comparativo acesso direto Europeu

Ao contrário do Sistema Interamericano, o Sistema Europeu prevê o acesso direto do indivíduo à Corte Europeia de Direitos Humanos. Após a entrada em vigor do Protocolo n. 11, o

¹⁸⁹ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 63.



indivíduo vítima de violações de direitos humanos ou outro Estado devem apresentar sua ação diretamente à Corte Europeia de Direitos Humanos.¹⁹⁰

Tal ampliação de acesso foi responsável por fazer o número de casos crescer exponencialmente, gerar demandas repetitivas e tornar a função da Corte voltada para a resolução de caso individuais.

Com essa mudança, atualmente, o sistema europeu apresenta novos problemas: até o final de 2015, quase 65.000 petições de vítimas encontravam-se pendentes na Corte, enquanto, só no mesmo ano, 40.650 novas denúncias foram recebidas.¹⁹¹ A taxa de congestionamento (diferenças entre entradas e saídas) continua alta, fazendo com que o número de casos não resolvidos tendesse a subir.¹⁹² Dessa forma, se por um lado, o Sistema Europeu ganhou relevância e cada vez mais indivíduos o procuram gerando conflitos entre jurisdições contrapostas e reclamos por implementação efetiva das decisões,¹⁹³ sua atuação seu funcionamento se tornou quase impraticável, por conta do excesso de demandas.¹⁹⁴

5.4 Os benefícios e malefícios do acesso indireto à Corte

Diante dos resultados proporcionados a partir da experiência europeia, mostra-se necessária uma reflexão acerca da possibilidade de acesso direto do indivíduo à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na forma de funcionamento atual do SIDH, a Comissão é a principal responsável pelo envio de casos à Corte. Tal característica deve ser vista com cautela, na medida em que não há qualquer normativa acerca dos critérios que determinam quando uma demanda deve tramitar internamente ou sobre quando um caso deve ser remetido à Corte.¹⁹⁵ Assim, a escolha dos casos a serem enviados é essencialmente política, de modo que trâmite dos processos depende fortemente

¹⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. Editora Saraiva: São Paulo, 2015, p. 117

¹⁹¹ Ibid., p. 117

¹⁹² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **The ECHR in facts & figures**. Strasbourg: European Court of Human Rights Public Relations Unit, 2015. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

¹⁹³ RAMOS, op. cit., 118

¹⁹⁴ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 57.

¹⁹⁵ Ibid., p. 52.



de um trabalho de sensibilização da Comissão pelos representantes da vítima a respeito da importância do caso.

Nesse sentido, a chegada de casos diretamente à Corte permitiria uma abertura maior do sistema e daria maior voz às vítimas de violações, encurtando o caminho para soluções de conflitos, acelerando a adoção de medidas de impacto coletivo¹⁹⁶ e impedindo que a Comissão funcione como um filtro político da jurisprudência da Corte.

Por outro lado, a conjuntura atual do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos – marcada por dificuldades de financiamento, falta de pessoal e atraso processual –, leva a Corte Interamericana a não ter capacidade institucional para lidar com um grande volume de casos, sugerindo a importância da Comissão como filtro de casos a serem remetidos para a Corte. Vale ressaltar que mesmo no sistema europeu de direitos humanos, que possui maior financiamento e melhor estrutura pessoal, o acesso direto das vítimas à Corte Europeia dificultou sua atuação, pelo número excessivo de demandas.¹⁹⁷

Assim, se por um lado o acesso direto do indivíduo garantiria maior abertura do sistema e a eliminação de uma barreira de cunho político para chegada de casos à Corte, por outro, tal abertura tornaria o funcionamento do SIDH quase que impraticável.

A realidade a ser encarada é a de que a Corte deve ser responsável por julgar poucos casos. No entanto, estes casos devem ser tratados de forma a provocar impacto, para que situações similares possam ser resolvidas de forma reflexa e a partir da alteração de estruturas violadoras de direitos humanos, internamente.¹⁹⁸

5.5 Perfil das entidades que acessam o sistema

Em geral, a utilização do litígio estratégico como forma de promover a transformação social requer certa institucionalização e profissionalização. Entidades que atuam no tema, especialmente no âmbito internacional, possuem objetivos delimitados, membros com formação especializada e formam uma ampla rede de troca de experiências e ajuda mútuas.¹⁹⁹

¹⁹⁶ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 52.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 57.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 58.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 44.



São feitas parcerias entre ONGs que trabalham especificamente com o propósito de litigar estrategicamente no sistema interamericano e entidades locais, que detêm uma melhor percepção acerca das violações enfrentadas em determinado contexto.²⁰⁰

Em decorrência disso, algumas dificuldades devem ser destacadas. Primeiramente, vale dizer que a maioria das ONGs internacionais de direitos humanos, com raras exceções, não são representativas de amplos grupos de vítimas de direitos humanos. A maior parte dessas entidades é marcada por um perfil profissional que exclui a participação de pessoas cujo bem-estar elas alegam promover, fazendo com que elas possivelmente percam o contato com os aqueles que representam.²⁰¹

Por conta disso, corre-se o risco de que os casos julgados pelo Sistema Interamericano reflitam de forma muito mais evidente o interesse de organizações que detêm o *know how* para acessá-lo²⁰² do que o real interesse das vítimas de violações,²⁰³ fazendo com que ele se torne um ambiente acessível apenas para um grupo exclusivo de profissionais e se distancie cada vez mais daqueles que são realmente afetados pelas consequências dos casos julgados.²⁰⁴

Assim, um instrumento que deveria funcionar como uma forma de garantir a justiça social, torna-se uma linguagem especializada de um grupo exclusivo de profissionais, distanciando-se cada vez mais daqueles que são realmente afetados pelas consequências dos casos julgados.²⁰⁵ Diante desse cenário, em que a forma de trabalhar o litígio estratégico é feita por pessoas que se encontram em posição externa ao problema, é essencial ter em mente a importância da relação com a vítima e a necessidade de atuar em seu benefício. A tarefa daquele que litiga deixa de ser

²⁰⁰ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 62-63.

²⁰¹ BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos. **Sur, revista internacional de derechos humanos**, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 7-21, dez. 2008, p. 15.

²⁰² DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011, p. 144.

²⁰³ O que eu tenho visto em minha prática jurídica, e em cooperação com organizações internacionais de direitos humanos que promovem litígio estratégico é, novamente, pouca consideração sobre responsabilidades éticas ou mesmo respeito básico pelas vítimas. Em muitos casos, há evidentemente o conflito entre o interesse dos clientes e o objetivo que se quer alcançar com o caso. Eu tenho visto que no litígio internacional ou de alto impacto, o interesse e a opinião de demandantes particulares são raramente levados em consideração; ao contrário, eles são ‘sacrificados’ em nome do interesse público. Normalmente, quando o caso é apresentado, ou muitas vezes mesmo antes, a pessoa representada é considerada como secundária, e ‘o cliente individual desaparece no pano de fundo’, abandonado para lidar com as consequências do litígio por conta própria. BUKOVSKÁ, op. cit., p. 13.

²⁰⁴ Ibid., p. 15.

²⁰⁵ Ibid., p. 15.



apenas a produção de efeitos para além do caso concreto e passa a envolver o dever de empoderar o outro.²⁰⁶

5.6 O Custo e o Conhecimento como Limites ao Acesso Individual ao SIDH

Ainda assim, mesmo que a abertura do acesso direto do indivíduo seja realizada, caberia o questionamento acerca da efetiva acessibilidade de todos ao SIDH. Em relação a esse tema, duas barreiras de acesso merecem destaque: os custos e a aquisição de conhecimento sobre o funcionamento do sistema.

Quanto aos custos, vale dizer que as próprias organizações habituadas com o sistema enfrentam dificuldades para custear o litígio, que pode chegar à soma de 80 mil dólares por caso. Para as vítimas de violações de direitos humanos tais dificuldades são ainda maiores,²⁰⁷ inviabilizando, em grande parte das vezes, o real acesso ao sistema.

É nesse sentido que a partir do Regulamento de 2009, em linha com a maior autonomia concedida às vítimas no âmbito do procedimento perante a Corte Interamericana, foi o estabelecido um fundo de assistência jurídica às vítimas de violações por Estados no âmbito do Sistema IDH. Partindo-se do pressuposto de que um significativo número de vítimas hipossuficientes, cuja limitação de recursos não possibilita real acesso ao Sistema IDH dados os consideráveis custos para litigar no sistema, e que a proteção e promoção dos direitos humanos no hemisfério se estende a todos os seus habitantes, sem exceção, a Corte IDH aprovou, em 2010, regulamento cuidando funcionamento do fundo de assistência jurídica às vítimas.

O propósito do fundo é facilitar o acesso ao Sistema IDH de pessoas sem recursos para litigar adequadamente no sistema, principalmente no que se refere aos custos na produção de provas, prestação de declarações, assistência legal e deslocamento para audiências perante a Corte IDH. A decisão sobre a concessão do benefício do fundo cabe à própria Corte IDH.²⁰⁸

²⁰⁶ BAKER, Eduardo; CARVALHO, Sandra. Experiências de litígio estratégico no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Sur, revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 464-475, jun. 2014, p. 468.

²⁰⁷ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 68.

²⁰⁸ Artigo 2. Pedido de benefício do Fundo de Assistência Jurídica: A suposta vítima que deseje beneficiar-se do Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas deverá comunicá-lo à Corte em seu escrito de petições, argumentos e provas. Deverá demonstrar, mediante declaração juramentada e outros meios probatórios idôneos que satisfaçam ao Tribunal, que carece de recursos econômicos suficientes para saldar os custos do litígio perante a Corte



O pedido de benefício passa por um exame preliminar de admissibilidade, conduzido pela Secretaria da Corte, cuja atuação inclui a solicitação dos documentos comprobatórios dos gastos que se pretende financiar. Passada essa fase, os documentos são encaminhados à Presidência da Corte IDH, que tem prazo de três meses para analisar o pleito e avaliar os documentos antes de decidir pelo cabimento ou não do pedido. Em caso de parecer positivo da Presidência, a Secretaria da Corte administrará a designação de recursos.²⁰⁹

Quanto à ausência de *know-how* acerca funcionamento do SIDH, vale dizer que, ainda que formalmente qualquer pessoa possa encaminhar uma denúncia à Corte, todo o processo é muito mais complexo do que isso. A propositura e acompanhamento de casos no Sistema Interamericano exigem um conhecimento a respeito dos trâmites do sistema e do próprio funcionamento do direito internacional dos direitos humanos, que a maioria das vítimas de violação não possui.

Portanto, ainda assim, o Sistema Interamericano permaneceria destinado de fato a poucos atores, de modo que a ampliação do acesso do indivíduo à Corte pouco solucionaria seus principais desafios.

Para que o Sistema realmente seja capaz de superar as dificuldades e problemas estruturais regionais de violações de direitos humanos, é necessário que seja feita uma reflexão para além da análise de questões procedimentais relativas ao processamento de petições individuais. Deve-se repensar sua agenda temática e jurisprudência, bem como seu desenho institucional, a coordenação e equilíbrio entre ferramentas políticas e judiciais e a possibilidade da construção de um bom relacionamento com os Estados.²¹⁰

Interamericana, bem como indicar com precisão quais aspectos de sua defesa no processo requerem o uso de recursos do Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas.

²⁰⁹ Artigo 4. Administração e Designação de Recursos: A Secretaria da Corte administrará o Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas. Uma vez que a Presidência determine a procedência do pedido e esta tenha sido notificada, a Secretaria da Corte abrirá um expediente de gastos para esse caso em articular, no qual será documentado cada um dos donativos que se realizem conforme os parâmetros autorizados pela Presidência.

²¹⁰ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011, passim.



5.7 O acesso de terceiros ao SIDH: *Amicus Curiae* na Corte

O instituto do *amicus curiae* (amigo da corte) surgiu no Direito Processual Romano e sofreu mutações ao longo do tempo dentro do Direito nacional e internacional.²¹¹ O papel do *amicus curiae*, geralmente, é considerado como o terceiro que participa de forma consultiva e esclarecedora dentro da demanda processual.

No âmbito do Sistema Interamericano, o *amicus curiae* foi definido pelo novo Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em novembro de 2009 que propõe maior diálogo e transparência entre os diferentes atores do SIDH. O processo de consulta de terceiros ganhou maior relevância para que todas as pessoas e organizações interessadas possam participar de diferentes formas.

O Regulamento considera o *amicus* como a possibilidade de terceiros oferecer de forma voluntária, por meio de documento ou alegação em audiência, opinião sobre o caso ou direito em questão, colaborando para com o Tribunal na resolução da demanda.²¹²

Conforme dispõe o Regulamento, o *amicus curiae* poderá solicitar apresentação de opinião em qualquer momento dentro do processo, no prazo de 15 dias à celebração da audiência pública, ou quando não houver audiência pública será dentro dos 15 dias após à resolução referente ao prazo outorgado para envio das alegações finais. Inclusive, está também prevista a possibilidade de encaminhar o pedido de *amicus* durante os procedimentos de supervisão de cumprimento de sentença e das medidas provisórias.²¹³

Além disso, quando um Estado solicita opinião consultiva, a Presidência da Corte disponibiliza o informe dos pontos submetidos à consulta e fixa um prazo para os interessados enviar opiniões e pareceres por meio endereço eletrônico ou físico da Corte.²¹⁴

Ao enviar um parecer faz-se necessário encaminhar em conjunto as cópias das identidades dos responsáveis pela formulação da opinião, endereços físicos, eletrônicos, telefones e os demais meios de recebimento de notificações, e quando apresentado por uma entidade ou organização,

²¹¹ SILVA, Christine Oliveira Peter da; GONTIJO, André Pires. O Amicus Curiae no processo constitucional o papel do "amigo da corte" na construção do decision-making no âmbito da suprema corte dos Estados Unidos. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 5, n. 21, p. 7-26, mai./jun. 2008. passim.

²¹² Artigo 2.3. do Regulamento da Corte Interamericana.

²¹³ Artigo 44.3. do Regulamento da Corte Interamericana

²¹⁴ Artigo 73.3 do Regulamento da Corte Interamericana



cabe ao representante legal assinar e enviar os documentos probatórios de existência legal da organização, conforme dispõe à página de informações do website da Corte IDH.

Por fim, após envio à Presidência, o escrito de *amicus curiae* será levado ao conhecimento das partes para que assim possam ter maiores informações e esclarecimentos sobre a opinião compartilhada.

Esta abertura democrática de participação e aproximação de terceiros à Corte IDH tem demonstrado crescente interesse de organizações, entidades e pessoas que pretendem contribuir com a solução das demandas interamericanas, bem como consolidar jurisprudência a favor da proteção dos direitos humanos.

No Brasil, diversos organismos governamentais e não governamentais passaram a atuar de forma ativa perante à Corte IDH por meio da representação de *amicus curiae*. Isso demonstra como o Sistema Interamericano tem evoluído no quesito acessibilidade.

O papel do *amicus curiae* no SIDH também é um importante acesso do litígio estratégico para pessoas e organizações. Por exemplo, a Defensoria Pública, não só do Brasil, tem crescente atuação como *amicus* por conta dos impactos que as decisões interamericanas podem gerar aos cidadãos mais necessitados do país. Ademais, esses órgãos podem levar ao conhecimento da Corte informações privilegiadas sobre violação de direitos humanos, sucedendo em favoráveis resultados para a proteção dos direitos das pessoas carentes da tutela estatal.²¹⁵

Consequentemente, diante da desídia estatal na proteção dos direitos humanos perante aos compromissos internacionais, até porque o Estado é o primeiro e maior violador de direitos, a forma mais efetiva de tutelar direitos humanos é ampliar o acesso de grupos e indivíduos interessados nas Cortes de Direitos Humanos.²¹⁶ Por isso, não há dúvidas de que o *amicus curiae* cumpre bem a democratização do acesso do indivíduo e dá maior abrangência a proteção dos direitos humanos.

²¹⁵ SILVA, Franklyn Roger Alves. Defensoria Pública hoje tem papel de "amiga" do ordenamento jurídico. **Revista Consultor Jurídico**, 11 ago. 2015, Tribuna da Defensoria, *online*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-11/tribuna-defensoria-defensoria-publica-hoje-papel-amiga-ordenamento-juridico>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

²¹⁶ BILDER, Richard B. Possibilities for development of new international judicial mechanisms. In: HENKIN, Louis; HARGROVE, John Lawrence. **Human rights: an agenda for the next century**. Washington, DC: Washington Studies in Transnational Legal Policy; The American Society of International Law, 1994, p. 326-327; p. 334.



5.8 O Defensor Público Interamericano

Uma inovação interessante em relação ao acesso à justiça no SIDH foi a implementação da figura do Defensor Interamericano, ente encarregado de atuar em nome das vítimas que ainda não tenham designado representantes legais perante a Corte IDH, dado que, anteriormente, tal papel era desempenhado pela Comissão.²¹⁷

Os defensores interamericanos são indicados dentre integrantes das defensorias dos Estados partes da Convenção Americana e compõem o quadro de Defensores da Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDef), a qual, por intermédio de acordo celebrado com a Corte em 2009, designará um Defensor em caso de incidência do art. 37 do novo regulamento da Corte. O Brasil já teve três advogados indicados ao cargo: Roberto Tadeu Vaz Curvo (DPE-MT), Antonio José Maffezoli Leite (DPE-SP), Carlos Eduardo Barros da Silva (DPE-PA) e atualmente (2016) a Defensora Pública Isabel Machado (DPU-SP). Desde o início do convênio (janeiro de 2010), três foram os casos contenciosos designados para Defensores Públicos Interamericanos: Furlan vs. Argentina; Mohamed vs. Argentina; Pacheco Tineo vs. Bolívia; além da solicitação de parecer consultivo sobre direitos das crianças migrantes e adolescentes migrantes, formulado pelos Estados-membros do Mercosul.

5.9 Por que um sistema de poucos casos?

O Sistema Interamericano pode ser considerado um sistema de poucos casos a partir das seguintes observações:

- a) O tempo utilizado para o filtro (análise e processamento) das petições dentro da Comissão Interamericana, órgão que carece de recursos humanos e financeiros, acaba por afetar a celeridade das demandas dentro do Sistema de Proteção;
- b) Por outro lado, tem-se jurisprudência consolidada para determinados casos e tipos de violações (justiça de transição, direitos das pessoas com deficiência, povos indígenas, etc). De tal modo, a apreciação de casos parecidos influencia os Estados ao assumirem compromissos com base em outros já demandados na mesma situação;

²¹⁷ Artigo 37. Defensor Interamericano: Em casos de supostas vítimas sem representação legal devidamente credenciada, o Tribunal poderá designar um Defensor Interamericano de ofício que as represente durante a tramitação do caso.

c) Enquanto isso, a consolidação de soluções para violações sobre gênero, raça, religião e imigração ainda caminham com timidez dentro do âmbito Interamericano. Isso também contribui para que o Sistema Interamericano seja de poucos casos;

d) Por fim, o comprometimento dos Estados americanos com o Sistema de Proteção decorre puramente de uma obrigação invisível diplomática no âmbito da OEA. Enquanto na Europa, a Corte de Direitos Humanos advém de uma cultura democrática de integração internacional e acesso à justiça. Portanto, além dos fatores financeiros, humanos e organizacionais diferentes, com a integração da União Europeia e o surgimento do direito comunitário, o nivelamento constitucional entre os Estados europeus favorece o compromisso diante da Corte EDH e o assentamento de uma diversificada jurisprudência comunitária.

5.10 O Atraso Processual do Sistema Interamericano

Dentro do contexto deste trabalho percebe-se que ligada à questão da pertinência do acesso de indivíduos à Comissão está aquela relativa à efetividade de tal acesso, tendo em vista os problemas reais de manejo dos processos. Sem efetividade, qualquer Tribunal vive o drama labiríntico de proporcionar a entrada de elevado número de petições sem lhes conceder uma resposta. Com a ilusão de possuir o direito de petição, a pessoa se perde no emaranhado burocrático ou nos escassos meios de processar os pedidos, permanecendo na situação, talvez mais dramática do que a de não poder se manifestar, de simplesmente não ser ouvida pelo órgão que procurou e que pode ser sua última chance de obter o que considera justiça para seu caso: uma resposta válida a uma violação de direitos supostamente garantidos pelas normas internacionais.

Nesse passo, o atraso processual desestrutura a legitimidade do meio de solução de conflitos e retira da Comissão e de qualquer Tribunal internacional a confiança que é elemento fundamental da mesma legitimidade.

Trazendo tais discussões para o foco deste trabalho, Ariel Dulitzky²¹⁸ diagnostica os entraves do Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos – que é composto, do ponto de vista do direito internacional (e não apenas das relações internacionais) pelo trabalho da

²¹⁸ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011. passim.



Comissão e da Corte. De chofre, tal duplicidade processual seria um dos elementos que levaria ao atraso processual, comprometendo a efetividade, ao colocar em jogo, igualmente, a *compliance* dos Estados (sujeição ou observância, tantos aos preceitos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos – pouco mais de setenta por cento dos Estados da região abrangida pela Carta – quanto dos Estados sujeitos à jurisdição da Corte – menos de setenta por cento) e o *enforcement* (realização ou execução, que é inferior a sessenta por cento) das decisões.

A par disso, como já mencionado, o sistema seria o que recebe menos recursos, se considerados os demais sistemas judiciais internacionais dentre eles os de proteção regional aos direitos humanos – à exceção dos sistemas centro-americano e andino, em números absolutos conquanto, levando em consideração o número de Estados envolvidos, a proporção demonstre que os recursos financeiros do sistema interamericano são efetivamente os mais escassos.

Outro aspecto relevante é o número expressivo de casos apresentados à Comissão, em constante elevação. A individualização dos conflitos, que repetem temas semelhantes, indicando um padrão repetitivo de desrespeito aos direitos humanos, e o modo como opera o sistema, incapaz de organizar os casos em categorias coletivas e dar-lhes soluções ou ao menos encaminhamento conjunto, prejudica o tempo da jurisdição. Ainda nesta face, a organização do procedimento, que divide a apreciação do caso em duas fases – admissibilidade e mérito –, e, ainda, impõe uma reapreciação de admissibilidade pela Corte, após a aceitação da Comissão, impõe um tempo demasiado longo (a média é de quase seis anos de procedimento até a decisão, havendo demora de até mais de quatorze anos). Tal demora leva à ausência de confiança e enfraquece o sistema protetivo.

Os relatórios anuais demonstram, repetidamente, tal fraqueza, ao listarem as demandas continentais que, persistentemente, são denunciadas no sistema: insegurança civil, desigualdade, exclusão e marginalização social, desigualdades de gênero – com sérios atentados contra a segurança de homossexuais e transgêneros –, igualmente ataques contra povos indígenas e afrodescendentes, ausência de acesso à justiça, fragilidade dos diversos poderes judiciários, inclusive com problemas relativos a independência e imparcialidade judiciais, demora nos julgamentos, falta de instrução adequada dos procedimentos, de atenção às garantias relativas à *due process of law*, impunidade nos casos de violações de direitos, sistema prisional inadequado



– com prisões em condições desumanas –, detenções arbitrárias ou ainda brutalidade policial – num sistema ainda militarizado como no caso brasileiro.

A própria Comissão reconhece a demora no processamento de casos, os problemas gerados pelo atraso e seu dever de equacionar a questão.²¹⁹ Nesse sentido, criou Comissão, que atuou de julho de 2014 a julho de 2016 com funcionamento paralelo ao Grupo de Registro, composta de advogados e advogadas da Secretaria Executiva e finalidade de vencer o atraso no conhecimento de petições (que, pendentes de decisão, datavam até a dezembro de 2013) e buscar soluções amigáveis para as questões que comportem tal tentativa – em alcance de conhecimento de 6405 petições, com abertura de procedimentos em 1304 casos, recusa de 3508 casos e determinação de informações complementares em 1305. Entrementes, a despeito de tal iniciativa e diminuição relativa do atraso, a Comissão ainda avalia petições protocoladas no ano de 2015.

A par disso, com base no artigo 29.15 do Regulamento da Comissão, passou-se a utilizar da faculdade de unificar casos que envolvem fatos similares, mesmas pessoas ou, ainda, que revelem o mesmo padrão de conduta, referindo-se ao mesmo contexto normativo ou institucional. Nessa baila, não obstante não ser órgão judicial propriamente, passou-se a considerar a possibilidade de se utilizar de sistema similar ao de precedentes judiciais da *common-law*.

Ademais, com base no artigo 42 do mesmo Regulamento, a Comissão passou a arquivar casos, em decorrência da inatividade processual dos interessados (o período de consideração da contumácia é de cinco anos e os interessados devem ser intimados a prestar informação ou dar andamento ao procedimento) – nesse expediente, em 2015, foram arquivadas 107 petições.

Por fim, a Comissão passou a retirar e simplificar os requisitos formais relativos à admissibilidade ou inadmissibilidade das petições, bem como considera a oportunidade de simplificar também as decisões relativas ao mérito dos casos – e mesmo unificar decisões de admissibilidade e mérito (em atenção ao artigo 36.3 do Regulamento). Conclusivamente, em recente Resolução,²²⁰ a Comissão passou a adotar procedimento mais expedito para as questões que demandam solução urgente, bem como para aquelas que admitam a celeridade.²²¹

²¹⁹ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Comissão busca reduzir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/prensa/comunicados/2016/150.asp>>. Acesso em: 02. Nov. 2016.

²²⁰ Resolução 1/16.

²²¹ As decisões tomadas para tentar, ao menos, diminuir o problema do retardamento na apreciação de petições e no andamento processual parecem ter levado em consideração a importante contribuição aventada em SÁNCHEZ,



6. A Crise Financeira do Sistema Interamericano

A Comissão, como órgão pertencente à OEA, é por ela financiada, dependendo muitas vezes, portanto, do aporte feito pelos Estados-membros daquela organização para estruturar suas atividades. Especificamente quanto ao financiamento da Comissão, esta recebe repasses financeiros de duas maneiras distintas, a saber: por meio de um fundo regular, proveniente da OEA, que transfere o equivalente a 6% de suas receitas anuais, o que equivale a um montante de aproximadamente 5 milhões de dólares; e por meio de fundos específicos, oriundos de contribuições voluntárias dos Estados-membros, Estados observadores, outras Organizações, ONGs, Universidades, dentre outros sujeitos internacionalmente reconhecidos.²²² Referidos aportes, contudo, demonstram que o sistema opera com um volume baixo de recursos, muitas vezes com menos da metade do que o esperado para que seu funcionamento fosse pleno,²²³ assim como sua falência em comparação ao SEDH.²²⁴ Tais constatações reforçam o argumento de que o SIDH é o mecanismo internacional mais pobre do mundo.²²⁵

Nos últimos cinco anos, o que se verificou foi não somente uma queda no volume transferido pelos Estados à Comissão, mas também um descaso em relação à transferência voluntária por parte de Estados com grande representatividade econômica no continente americano, caso, por exemplo, do Brasil. Verifica-se que desde 2011 o Estado Brasileiro não encaminhou qualquer contribuição financeira ao sistema, ao contrário de alguns de seus pares sul-americanos, como Chile e Argentina, bem como de Estados observadores, como Dinamarca,

Nelson Camilo; CERÓN, Laura Lyons. El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 230-274.

²²² COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Recursos Financieros**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/Comissao/mandato/recursos_financieros.asp>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²²³ CETRA, Raísa; NASCIMENTO, Jefferson. Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 62-107. Disponível em: <http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.759.pdf>. Acesso em: 04 Nov. 2016, p. 65.

²²⁴ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Palabras del Comisionado James Cavallaro, Presidente de La Comision Interamericana de Derechos Humanos ante el Consejo Permanente**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissao/actividades/discursos/25.05.16.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²²⁵ Id. **Graficos**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissao/prensa/crisis-graficos.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.



Espanha e Países Baixos.²²⁶ O corte abrupto de repasses pelo Brasil teve como marco discutido na doutrina e perante movimentos sociais²²⁷ a atuação da Comissão na construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, que, à época, se manifestou em uma medida cautelar (MC 382/10)²²⁸ contrariamente à continuidade das obras em razão de potenciais violações aos direitos indígenas e ao meio ambiente, tendo modificado seu posicionamento poucos meses após a expedição de tal medida,²²⁹ ante a manifestação expressa do Governo Brasileiro quanto à rigidez de suas determinações.²³⁰ Verifica-se, que desde aquela época, o Estado Brasileiro não apenas priorizou o debate sobre uma potencial reforma do sistema,²³¹ prezando, em seus posicionamentos perante a Comissão, por maior transparência em seu financiamento,²³² mas também deixou de oficialmente transmitir quaisquer valores monetários àquela instituição, sendo, portanto, contribuinte na crise financeira que será avaliada a seguir.

A ausência de repasses pelos Estados-membros da Comissão ao longo dos últimos cinco anos culminou no colapso financeiro verificado naquele órgão no ano de 2016. A gravidade da crise no sistema levou o Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em maio de 2016, a se pronunciar sobre o ocorrido, afirmando que se não fossem realizadas transferências financeiras àquele órgão, 40% de sua composição teria de ser reduzida até o final de julho daquele

²²⁶ Id. **Specific Funds Contributions to IACHR by Donor** (amounts in thousands of USD). Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissao/mandato/finanzas/RecursosFinancieros-2011-2016.pdf>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²²⁷ VENTURA, Deisy. CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos? De Maria da Penha a Belo Monte. In: José Carlos Moreira da Silva Filho; Paulo Abrão; Marcelo D. Torelly. (Org.). **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 343-402.

²²⁸ Ibid., p. 343-402.

²²⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medidas cautelares outorgadas pela Comissão no ano 2011**. Disponível em: <<https://www.Comissao.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²³⁰ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Nota à imprensa nº 142**: Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) da OEA. Brasília, 5 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2555-solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-Comissao-da-oea>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²³¹ KWEITEL, Juana. CETRA, Raísa. Muchos Brasil. **Revista de la Fundación para el debido proceso (DPLF)**, ano 7, n. 19, p. 48-51, 2014. passim.

²³² CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL ENCARGADO DE REFLEXIONAR SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. **Exposiciones de la Delegación de Brasil sobre los temas “Soluciones Amistosas”, “Procedimientos para el trámite de casos individuales”. “Financiamiento de la Comisión”, “Promoción de los derechos humanos”, así como la intervención de Brasil durante la reunión del grupo de trabajo con la Comision celebrada el 1 de noviembre de 2011**. Disponível em: <[http://www.conectas.org/archivos-site/OEA2\(1\).pdf](http://www.conectas.org/archivos-site/OEA2(1).pdf)>. Acesso em: 04 Nov. 2016.



mesmo ano. A questão, contudo, não se restringe apenas ao corte de funcionários: as consequências de tal diminuição afetariam também as atividades de recebimento de petições e encaminhamento de medidas cautelares, bem como de casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, além do trabalho de monitoramento do sistema de competência também da Comissão,²³³ bem como das Relatorias Temáticas²³⁴ e dos períodos extraordinários de sessões. A crise financeira da Comissão, portanto, afetou não apenas o bom funcionamento de um dos órgãos do Sistema Interamericano de proteção aos Direitos Humanos, mas também a efetiva proteção daqueles direitos no continente americano.

Ante a grave crise financeira ora verificada, teve início na Comissão uma campanha para o urgente levantamento de recursos para aquele órgão, a fim de que suas atividades não restassem prejudicadas em relação ao ano de 2016.²³⁵ Dessa forma, documentos e infográficos foram produzidos e campanhas de mobilização junto à outras organizações internacionais foram realizadas com o fito de expor os Estados membros a obrigação de contribuir financeiramente – e com urgência – para com aquele órgão, bem como de sensibilizar outros Estados e a sociedade internacional como um todo para a existência da Comissão – muitas vezes relegada a um segundo plano ante a atividade da Corte – e de sua necessidade de financiamento para a efetividade de sua atuação no âmbito internacional.

A estratégia de atuação da Comissão, em um primeiro momento, foi eficaz: meses após serem tornados públicos os problemas financeiros que a assolavam, foram verificados aportes financeiros por parte de Estados-membros do SIDH, como Chile, Peru, Estados Unidos e, especialmente Argentina,²³⁶ bem como discussões para doações de Estados europeus e organizações internacionais.²³⁷ Não se verificou, contudo, nenhum repasse feito pelo Brasil na superação da fase aguda da crise.

²³³ VENTURA; CETRA, loc. cit.

²³⁴ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Palabras del Comisionado James Cavallaro, Presidente de La Comision Interamericana de Derechos Humanos ante el Consejo Permanente**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/actividades/discursos/25.05.16.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²³⁵ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Crisis financiera 2016**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/prensa/crisis-Comissão.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²³⁶ ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comunicado de Prensa. **Comision agradece aportes financieros y urge a redoblar esfuerzos para superar crisis financiera**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/prensa/comunicados/2016/104.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

²³⁷ Ibid., *online*.



Apesar de os Estados terem contribuído às pressas com recursos para que a Comissão não tivesse suas atividades momentaneamente paralisadas, o que se verifica é a necessidade de uma profunda discussão no sistema de financiamento daquele Sistema, de forma que situações como essa não mais se tornem regra em um sistema de tamanha relevância para a proteção dos direitos humanos no continente americano.

A crise financeira vivida pela Comissão suscita a questão sobre a urgente necessidade de uma reforma no financiamento daquele órgão, que deve ser resultante de uma combinação estratégica de repasses tanto no fundo regular quanto nos fundos específicos, a fim de equilibrar as contas em médio e longo prazo²³⁸ e garantir o pleno funcionamento do sistema e a consequente proteção efetiva dos direitos humanos no continente americano.

Além disso, tal proposta de reforma deverá contar com a obrigatoriedade de maior volume de repasses feitos pelos Estados membros daquele Sistema, que muitas vezes não demonstram o mesmo empenho em contribuir financeiramente para seu funcionamento em comparação com Estados observadores ou mesmo organizações parceiras.

Por fim, deve ser avaliada de forma crítica a atuação do Estado Brasileiro não apenas em relação ao corte de recursos pós-2011, mas também sua atitude diante da crise financeira verificada pela Comissão, sendo questionado inclusive seu silêncio no momento em que a palavra de ordem no sistema internacional era a cooperação entre os Estados e o primado da proteção aos Direitos Humanos no continente.

7. Alternativas para uma maior efetividade do SIDH

7.1 A Visão de Ariel Dulitzky

Uma possível saída para a crise do SIDH pode passar pela redefinição dos papéis desempenhados pela Comissão e pela Corte, com o foco de atividade no desempenho de funções que melhor se adequam a cada uma das instituições.

²³⁸ CETRA, Raísa; NASCIMENTO, Jefferson. Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Nuevos tiempos, viejos retos**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 62-107. Disponível em: <http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.759.pdf>. Acesso em: 04 Nov. 2016, p. 95.



Não se pode perder de vista que o sistema interamericano contém, em si, três subsistemas, que oferecem uma proteção desigual dos DH aos indivíduos:²³⁹ a proteção direcionada aos jurisdicionados dos Estados que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos e reconheceram a competência contenciosa da Corte, contando com o sistema propriamente judicial e a atuação tanto da Comissão quanto da Corte; a proteção direcionada aos jurisdicionados dos Estados que ratificaram a Convenção Americana, mas não reconheceram a competência contenciosa da Corte, marcada por uma atuação *quasi* judicial da Comissão; e a proteção conferida aos jurisdicionados dos Estados que somente fazem parte da OEA, podendo ser responsabilizados tão somente pela Comissão, no exercício de sua função *quasi* judicial, diante de uma violação às disposições da DADDH de 1948.

Se, de um lado, pode-se perceber um acesso cada vez maior de indivíduos à Comissão, ocasionando um número crescente de demandas apresentadas a ela, percebe-se, de outro lado, um número cada vez menor de recursos humanos para a análise de todas as petições individuais, bem como uma redução no orçamento da Comissão. Como resultado, pode-se mencionar considerável demora na análise das referidas petições individuais, gerando acúmulo de petições pendentes de análise e resolução.

Conforme apontado por Ariel Dulitzky,²⁴⁰ o SIDH adotaria procedimentos duplicados, uma vez que a análise de admissibilidade de um caso processa-se na Comissão Americana de Direitos Humanos, sendo que a Corte, muitas vezes, avoca para si segunda análise de admissibilidade, sob a alegação de possuir jurisdição sobre todos os casos referentes à interpretação e aplicação das disposições da CADH.

Uma sugestão visando à economia de tempo e à redução dos custos – de dinheiro e de pessoal – com a duplicada análise da admissibilidade dos casos consistiria justamente na possibilidade de a Comissão ficar responsável pela análise de admissibilidade dos casos que lhe são submetidos e pela sua resolução amigável, ao passo que a Corte ficaria responsável pela averiguação dos fatos e pela elaboração das determinações legais referentes ao mérito das petições individuais.

²³⁹ Cf. DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011.

²⁴⁰ DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011. *passim*.



Isso permitiria que a Comissão focasse atividades voltadas sobretudo para os relatórios temáticos e os relatórios cotidianos apresentados pelos Estados-partes, para as resoluções amigáveis de demandas, bem como para as visitas *in loco* realizadas nos diversos Estados, fortalecendo seu papel político de promoção e defesa dos Direitos Humanos de forma eminentemente preventiva.

Aliás, a questão política apresenta-se muito arraigada no que tange à observância pelos Estados das decisões proferidas pela Comissão e das sentenças proferidas pela Corte. É consabido que falta vontade política a diversos Estados para uma ampla conformidade às decisões emanadas do sistema interamericano.

Olvida-se, no entanto, que o próprio Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos traz uma possível saída, ao dispor, em seu artigo 30, que “a Corte submeterá à Assembleia Geral da OEA, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior”, indicando, inclusive, os casos em que um Estado não houver dado cumprimento a suas sentenças.

Neste sentido, caberia à Assembleia Geral da OEA adotar as medidas cabíveis aos Estados que não cumprem as sentenças da Corte, uma vez que inclui-se, em seu mandato, decidir sobre a ação e a política gerais da Organização, nos exatos termos do artigo 54, alínea a, da Carta da OEA.

Desta forma, os Estados membros da OEA, de forma coletiva, juntamente com a Organização em si, integrariam uma perspectiva de direitos humanos de forma mais sistemática, coerente e proeminente, utilizando-se das palavras de Ariel Dulitzky.

Para tanto, seria necessário adotar algumas medidas, dentre as quais se destacam: acrescentar a defesa e proteção dos DH como um dos propósitos essenciais da Carta da OEA previstos no artigo 2º; assegurar independência, imparcialidade, autonomia e expertise técnica tanto da Comissão quanto da Corte, o que requer a autonomia financeira e administrativa de suas Secretarias; adotar processo mais transparente de seleção de membros da Comissão e de juízes da Corte; disponibilizar mais recursos do orçamento da OEA para a área de DH; e integração e total participação dos Estados membros no sistema de direitos humanos.²⁴¹

²⁴¹ Cf. DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International**, Québec, special edition, 2011. *passim*.



Para esta última recomendação, os Estados membros da OEA são instados a ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos e a reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de forma a não se ter concomitantemente sistemas tão díspares de proteção aos Direitos Humanos.

7.2 A Visão de Cançado Trindade

Segundo a perspectiva deste autor, o indivíduo é sujeito de direito internacional, pois tem personalidade e capacidade na ordem jurídica internacional, mas, para que exerça sua personalidade com igualdade de direitos perante os Estados, é necessário que disponha de mecanismos que possibilitem sua plena atuação no âmbito do ordenamento jurídico internacional e, destarte, um dos mecanismos mais contundentes para a concretização da personalidade jurídica internacional do indivíduo é o acesso direto aos tribunais internacionais.²⁴²

O acesso direto do indivíduo aos tribunais internacionais decorre da aquisição de sua personalidade jurídica internacional, o que não se pode mais negar atualmente. Logo, a principal finalidade de se garantir o acesso direto do indivíduo aos tribunais internacionais é a concretização

²⁴² O direito internacional passou por longa evolução para gradualmente reverter o processo que culminaria no passado na denegação de ‘status’ internacional aos indivíduos, a despeito da presença da preocupação imediata com o ser humano nos primeiros manuscritos dos chamados fundadores do direito internacional. Foi tão-somente nos tempos modernos que a posição mitigada dos indivíduos, aparecendo através de seu Estado, veio a ser afirmada, ao que vieram a se seguir formas mais aperfeiçoadas de proteção (pela ação individual). A ‘desnacionalização’ subsequente da proteção (a proteção generalizada dos indivíduos como tais) ampliou sensivelmente o círculo de pessoas protegidas no direito internacional. Os indivíduos passaram a poder exercer direitos emanados diretamente do direito internacional (*droit des gens*), cuja implementação haveria de inspirar-se e fortalecer-se na noção da garantia coletiva dos direitos consagrados. Foi tão-somente nos tempos modernos que se veio a aceitar na teoria e na prática que não havia impossibilidade lógica ou jurídica de normas do direito internacional se dirigirem diretamente aos indivíduos como ‘pessoas protegidas’ a nível internacional. Recorde-se, a propósito, que o Parecer de 1928 da Corte Permanente de Justiça Internacional no caso da ‘Jurisdição dos Tribunais de Dantzic’ tornou-se fonte de jurisprudência precisamente para a tese de que poderiam os tratados atribuir direitos diretamente aos indivíduos. Os primeiros sistemas internacionais de proteção da pessoa humana permaneceram por algum tempo circunscritos a certas categorias de indivíduos (tais como, a partir do período do entre guerras, trabalhadores sob o sistema da OIT, membros de minorias, habitantes de territórios sob mando e tutela, etc). As novas correntes no processo de generalização da proteção dos direitos humanos (a partir do período imediatamente subsequente à II Guerra Mundial) pretenderam reduzir as incapacidades de pessoas que até então permaneciam sem proteção e superar gradualmente algumas das limitações ‘*ratione personae*’ (e.g. o vínculo da nacionalidade) da proteção (diplomática) tradicional; estas novas correntes apontavam à proteção generalizada dos indivíduos como indivíduos, em sua capacidade como tais, implementável pelas Partes que se obrigavam a garantir certos direitos básicos da pessoa humana, emanados diretamente do direito internacional (*droit des gens*). CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 06.



do princípio da igualdade material, para que possa demandar contra o seu próprio Estado sem o receio de sofrer represálias.

O sistema regional europeu de proteção aos direitos humanos garante o acesso direto dos indivíduos ao seu órgão jurisdicional, mas o mesmo não se verifica no sistema regional interamericano de proteção aos direitos humanos, no qual há necessidade de o indivíduo submeter sua reclamação a uma Comissão que fará o juízo de admissibilidade do caso e, se entender necessário, o remeterá para o julgamento da Corte.

Vislumbra-se na obrigatoriedade de submissão do caso à Comissão interamericana um entrave ao exercício das prerrogativas decorrentes da personalidade jurídica internacional do indivíduo, bem como uma barreira à concretização material do princípio da igualdade formal encartado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no posicionamento do doutrinador Cançado Trindade.

A falta de concretização material do princípio da igualdade pode decorrer da ineficiência e da ineficácia dos tribunais nacionais dos Estados, que não têm um histórico de levar adiante com responsabilidade e afincando as ações envolvendo atrocidades contra os direitos humanos. Além disso, a obrigatoriedade de submissão à Comissão Interamericana revela mais uma etapa na exaustiva caminhada do cidadão em busca da tutela jurisdicional internacional da ofensa a um direito humano.

Desse modo, para que o princípio da igualdade seja concretizado no aspecto formal e material, é necessário que o indivíduo disponha de mecanismos internacionais que possibilitem seu acesso direto aos tribunais internacionais a fim de amenizar, reduzir ou aniquilar sua vulnerabilidade e hipossuficiência face ao Estado de origem, tornando o princípio da igualdade uma realidade concreta na vida do cidadão universal.²⁴³

Assim, a concretização material do princípio da igualdade reforçaria a soberania pessoal do indivíduo no âmbito do ordenamento jurídico internacional, o que poderia conferir maior

²⁴³ Vale a pena sobre o tema consultar a posição de Antônio Cançado Trindade em suas obras: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os Tribunais Internacionais Contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Reflexões sobre a personalidade jurídica internacional dos indivíduos**. Oxford: OUP, 2011; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Reflexiones sobre los tribunales internacionales contemporâneos y la búsqueda de la realización del ideal de la justicia internacional: Os tribunais internacionais contemporâneos e a busca da realização do ideal da justiça internacional. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 57, p. 37-68, jul./dez. 2010.



efetividade aos tribunais internacionais ao conhecerem a realidade sobre as ofensas aos direitos humanos perpetradas pelos Estados sob sua jurisdição, sem correr o risco de manipulação sobre os casos remetidos à sua jurisdição.

Além de ser expressão da concreta realização material do princípio da igualdade, o acesso direto dos indivíduos aos tribunais internacionais também se revela como um direito humano fundamental, inalienável e incondicional, o que demanda uma revisão urgente da estrutura dos sistemas de proteção aos direitos humanos que exigem o juízo de admissibilidade por um órgão que não tenha a função jurisdicional, e exemplo da Comissão, no âmbito da OEA.

Além disso, Antônio Augusto Cançado Trindade assevera que a jurisdição obrigatória dos tribunais internacionais concretizaria o acesso direto do indivíduo à justiça internacional, conforme trecho abaixo:

Os indivíduos petionários são a verdadeira parte demandante perante os tribunais internacionais de direitos humanos. A jurisdição obrigatória dos tribunais internacionais de direitos humanos é, em meu entender, o complemento indispensável ao direito de petição individual internacional; constituem eles os pilares básicos da proteção internacional, do mecanismo de emancipação do ser humano vis-à-vis seu próprio Estado.²⁴⁴

Sem a garantia do acesso direto dos indivíduos aos tribunais internacionais não haverá o respeito ao princípio da igualdade e da liberdade previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto a afirmação de que todos os seres humanos nascem livres e iguais.

O sistema jurídico universal deve estar institucionalizado de forma a proteger e amparar o indivíduo frente ao Estado opressor. A existência de instituições democráticas e sólidas no âmbito do ordenamento jurídico universal levará, inevitavelmente, à efetividade das decisões dos tribunais internacionais quanto aos direitos humanos, principalmente no tocante às mudanças operadas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados opressores, seja por meio da jurisprudência, seja por meio de alterações legislativas, mas principalmente através da implantação de políticas públicas destinadas a educar para os direitos humanos.

²⁴⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013, p.27.



Conclusões

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos apresenta-se como um constante desafio teórico institucional aos olhares dos diversos atores que o estudam e utilizam. Isto pois, se apresenta como um sistema em paulatina construção e evolução, no mesmo sentido apresentado pelo douto magistério de Celso Lafer: o direito internacional dos direitos humanos não é um dado, mas um construído²⁴⁵. Nesse processo, o acesso dos indivíduos ao Sistema mostra-se como um dos debates mais importantes, ainda que complexos, hoje, na matéria. Por isso, buscamos com esse artigo apresentar uma visão geral do tema, sem adotar alguns de seus aspectos com mais especificidade e profundidade.

Nessa linha, buscamos, primeiramente, apresentar o pano fundo institucional e processual que antecede o debate teórico e sem o qual não se pode discutir os diversos temas transversais ao acesso à justiça e as visões teóricas deles decorrentes. Nesse ponto, exploramos com rigor a estrutura institucional do Sistema Interamericano em seus diversos aspectos: (i) mecanismo de petições e casos; (ii) mecanismo de proteção (medidas cautelares); (iii) mecanismo de promoção e (iv) mecanismo de monitoramento temático e geográfico. Detalhamos os detalhes processuais de cada mecanismo previstos nos regulamentos da Comissão e Corte Interamericana.

Em um segundo momento, abordamos as questões transversais ao debate de acesso à justiça no Sistema Interamericano, ou seja, as questões de ordem empírica e normativa direta ou indiretamente relacionadas ao debate. Nesse ponto, o qual denominamos de análise das idiossincrasias do SIDH, analisamos o Sistema em sua singularidade. Para pensar melhorias e novas alternativas institucionais e processuais, não se pode ignorar que o Sistema Interamericano é um sistema bifásico, de poucos casos, no qual predomina o litígio estratégico, que não proporciona o acesso direto à Corte, que passa por profundos problemas financeiros, que enfrenta um acúmulo excessivo de casos e um longo atraso processual. O debate travado à revelia destes pontos está fadado a constituir-se como um debate sem lastros nas verdadeiras problemáticas do SIDH.

²⁴⁵ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*, São Paulo, Cia das Letras, 2009.



Ao final, trouxemos duas visões teóricas distintas, que propõem uma reforma do atual desenho institucional do SIDH: as visões de Cançado Trindade e de Ariel Dulitzky. Com isso, finalizamos o presente trabalho a proposta de realizar um sobrevoo sobre os pressupostos, os temas transversais e as proposições teóricas existentes acerca do acesso do indivíduo ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Está lançado o convite à comunidade acadêmica para a continuidade desse debate a partir do aprofundamento de cada um dos pontos trazidos no corpo desse ensaio.

Referências bibliográficas

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2013.

BAKER, Eduardo; CARVALHO, Sandra. Experiências de litígio estratégico no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Sur, revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 464-475, jun. 2014.

BILDER, Richard B. Possibilities for development of new international judicial mechanisms. In: HENKIN, Louis; HARGROVE, John Lawrence. **Human rights: an agenda for the next century**. Washington, DC: Washington Studies in Transnational Legal Policy; The American Society of International Law, 1994.

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos. **Sur, revista internacional de derechos humanos**, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 7-21, dez. 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **Os Tribunais Internacionais Contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. Reflexiones sobre los tribunales internacionales contemporáneos y la búsqueda de la realización del ideal de la justicia internacional: Os tribunais internacionais contemporâneos e a busca da realização do ideal da justiça internacional. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 57, p. 37-68, jul./dez. 2010.

_____. **Reflexões sobre a personalidade jurídica internacional dos indivíduos**. Oxford: OUP, 2011.



CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio Estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt**, São Paulo, Cia das Letras, 2009.

CETRA, Raísa; NASCIMENTO, Jefferson. Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**: Nuevos tiempos, viejos retos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015, p. 62-107. Disponível em: <http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.759.pdf>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Crisis financiera 2016**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/prensa/crisis-Comissão.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

_____. **Graficos**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/prensa/crisis-graficos.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

_____. **Palabras del Comisionado James Cavallaro, Presidente de La Comision Interamericana de Derechos Humanos ante el Consejo Permanente**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/actividades/discursos/25.05.16.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

_____. **Recursos Financieros**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/Comissão/mandato/recursos_financieros.asp>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

_____. **Specific Funds Contributions to IACHR by Donor** (amounts in thousands of USD). Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissão/mandato/finanzas/RecursosFinancieros-2011-2016.pdf>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFESA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS. **Modelo para Armar**. Roma Sur: The MacArthur Foundation, 2011.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medidas cautelares outorgadas pela Comissão no ano 2011**. Disponível em: <<https://www.Comissão.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL ENCARGADO DE REFLEXIONAR SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. **Exposiciones de la Delegación de Brasil sobre los temas “Soluciones Amistosas”, “Procedimientos para el trámite de casos individuales”, “Financiamiento de la Comissão”, “Promoción de los derechos humanos”, así como la intervención de Brasil durante la reunión**



del grupo de trabajo con la Comisión celebrada el 1 de noviembre de 2011. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos-site/OEA2\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos-site/OEA2(1).pdf)>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

CORTE IDH. **Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia.** Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Serie C No. 140. Voto Justificado do Juiz Cançado Trindade, parágrafo 64.

DULITZKY, Ariel. The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for changes. **Quebec Journal of International Law**, Québec, special edition, 2011.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **The ECHR in facts & figures.** Strasbourg: European Court of Human Rights Public Relations Unit, 2015. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_ENG.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

GONZÁLEZ, Felipe. As medidas de urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur, revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 7, n. 13, *online*, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/13/1000136-as-medidas-de-urgencia-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

KWEITEL, Juana. CETRA, Raísa. Muchos Brasil. **Revista de la Fundación para el debido proceso (DPLF)**, ano 7, n. 19, p. 48-51, 2014.

MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais: jurisdição e competência.** São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Nota à imprensa nº 142:** Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) da OEA. Brasília, 5 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2555-solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-Comissao-da-oea>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comunicado de Prensa. **Comisión agradece aportes financieros y urge a redoblar esfuerzos para superar crisis financiera.** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissao/prensa/comunicados/2016/104.asp>>. Acesso em: 04 Nov. 2016.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Annual report of the Secretary General for 2015.** Disponível em: <http://www.oas.org/en/information_center/annual_reports.asp>. Acesso em: 10 nov. 2016

_____. **Comissão busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos.** Disponível em: <<http://www.oas.org/es/Comissao/prensa/comunicados/2016/150.asp>>. Acesso em: 02. Nov. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** Editora Saraiva: São Paulo, 2015.



RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, Texas, vol. 89, p. 1669-1698, 2011, p. 1679.

SALAZAR, Katya; CERQUEIRA, Daniel; Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**: Nuevos tiempos, viejos retos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

SÁNCHEZ, Nelson Camilo; CERÓN, Laura Lyons. El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. In: Camila Barreto Maia et al. **Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**: Nuevos tiempos, viejos retos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, de Justicia, 2015.

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litúgio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

SHAW, Malcolm N.. **Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; GONTIJO, André Pires. O Amicus Curiae no processo constitucional o papel do "amigo da corte" na construção do decision-making no âmbito da suprema corte dos Estados Unidos. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 5, n. 21, p. 7-26, mai./jun. 2008.

SILVA, Franklyn Roger Alves. Defensoria Pública hoje tem papel de "amiga" do ordenamento jurídico. **Revista Consultor Jurídico**, 11 ago. 2015, Tribuna da Defensoria, *online*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-11/tribuna-defensoria-defensoria-publica-hoje-papel-amiga-ordenamento-juridico>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

UNDP. **Access to Justice**: practice note. [s.l.]: [s.n.]. 2004. *passim*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-justice-practice-note/Justice_PN_En.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016

VENTURA, Deisy. CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos? De Maria da Penha a Belo Monte. In: José Carlos Moreira da Silva Filho; Paulo Abrão; Marcelo D. Torelly. (Org.). **Justiça de Transição nas Américas**: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação. Belo Horizonte: Fórum, 2013.