
ESTUDO COMPARADO DO SISTEMA REGIONAL EUROPEU E INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*BRIEF COMPARATIVE STUDY ABOUT THE REGIONAL EUROPEAN AND
THE INTER-AMERICAN SYSTEMS OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS*

Ricardo Resende de Araújo

Advogado da União

Professor Universitário

Pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Piauí

Pós-graduado em Direito Processual Civil pela UnB

SUMÁRIO: Introdução; 1 Sistema de Proteção Europeu; 2 O sistema americano; 3 Considerações finais; Referências.

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é analisar e comparar o Sistema Regional Europeu e Americano de proteção as direitos humanos. Considerando a historicidade do processo de evolução do reconhecimento da dignidade da pessoa humana contemporâneos. Portanto, a humanização do direito internacional é um processo frequente e continuo indispensável no contexto mundial. Dessa forma, estudaremos, em breves notas, o sistema de proteção europeu e Interamericano, com suas características e peculiaridades.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Evolução e Internacionalização dos Direitos Humanos. Sistemas Regionais Europeu e Americano de Proteção.

ABSTRACT:The objective of this work is to analyze, briefly, the process of evolution of human rights, and emphasizes the functions of European and American regional system of protection, its characteristics and peculiarities. Therefore, the humanization of the international law is the great challenge for governments today.

KEYWORDS: Human Rights. Evolution and Internationalization of Human Rights. European and American Regional System of Protection.

INTRODUÇÃO

O Direito Internacional clássico estabelece que cada indivíduo é submetido à Autoridade do Estado a qual faz parte. Deste modo, nenhum Estado pode interferir nos assuntos internos de outro, ou seja, cada cidadão é tutelado ou submetido às leis de seu Estado. Esta concepção tradicional, no entanto, está inteiramente superada Direito Internacional Contemporâneo, onde a questão da centralidade do indivíduo, está além da questão da personalidade jurídica internacional, e por isso deve ser objeto proteção do direito internacional para preservar os interesses maiores de toda comunidade internacional, como apanágio de nossa condição humana. Na condição de reivindicações morais, os direitos nascem quando devem e podem nascer.

Como assinala Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas.¹ Para Hannah Arendt, os direitos humanos não um dado, mas um construído, uma intervenção humana em constante processo de evolução, em constante processo de construção e reconstrução.² Esta construção reflete um processo axiológico, calcado em espaço de lutas e ação social. Para Carlos Santiago Nino, os direitos humanos são uma construção consciente vocacionada a assegurar a dignidade humana e evitar sofrimentos, em face da persistente brutalidade humana.³

Nesta perspectiva, Flavia Piovesan⁴ assinala que na historicidade dos direitos destaca –se a chamada concepção contemporânea dos direitos humanos, que veio a ser apresentada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, e reafirmada pela Declaração dos Direitos do Humanos de Viena de 1993.

Portanto, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948 – declaração de princípios em forma solene, estava destinada, desde a sua origem, a ser complementada por outros textos. Assim se lhe seguiram, depois de difícil elaboração, os dois pactos relativos aos direitos do homem, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de novembro de 1966.

Nesse sentido é que se inicia, através deste breve artigo, um estudo comparativo entre os dois sistemas de proteção e suas principais peculiaridades.

Analisaremos, de forma breve e sucinta, o sistema de proteção europeu e o americano, sua historicidade e contexto no cenário mundial,

1 BOBBIO, Norberto. *Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 37.

2 ARENT, Hannah. *As origens do totalitarismo*.

3 NINO, Carlos Santiago. *The Ethics of Human Rights*. Buenos Aires: Astrea, 1989.

4 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*, Saraiva, 2014.

no que pertence ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana e proteção de seus direitos essenciais no âmbito internacional, destacando os pontos característicos de cada sistema.

1 SISTEMA DE PROTEÇÃO EUROPEU

Dos sistemas regionais existentes, o europeu, é o mais consolidado, e mais atuante, pois exerce forte influência sobre os demais. Sua origem foi uma resposta aos horrores perpetrados ao longo da segunda guerra mundial.

Do ponto de vista europeu, o Conselho da Europa e a Convenção Europeia de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais expressam a vontade de promover e defender a liberdade e a democracia, vontade essa que permeia o Estatuto do Conselho da Europa. Segundo preâmbulo desse Estatuto, os Estados signatários estão, sem dúvida, ligados aos valores morais e espirituais que são o patrimônio comum de seus povos e que estão na origem dos princípios de liberdade individual, de liberdade política e da preeminência do Direito, sobre os quais se funda a verdadeira Democracia. O artigo 3º do Estatuto precisa que todo membro do Conselho da Europa reconheça o princípio da preeminência do Direito e o princípio em virtude do qual toda a pessoa sob sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Esse liame estabelecido entre o respeito dos direitos do homem e o regime democrático aparece reforçado pela Convenção Europeia, que entrou em vigor em 3 de setembro de 1953 e que se constitui no primeiro tratado multilateral concluído no quadro do Conselho da Europa.

A adesão, após 1989, dos Estados «pós-comunistas» ao Conselho da Europa, traz sua subordinação à prevalência do Estado de Direito, ao regime democrático e parlamentar «verdadeiro» e à garantia dos direitos do homem.

Contudo, o alargamento do Conselho da Europa operado em benefício de Estados como a Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina e a Geórgia, que se mostram incapazes de respeitar o engajamento fundamental inscrito no aludido artigo 3º do Estatuto do Conselho da Europa, determina uma diminuição de seus padrões, circunstância que põe em causa a própria credibilidade do sistema europeu.

Anunciando que a União respeita os direitos fundamentais, como são garantidos pela Convenção Europeia e que bem assim resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, como dos princípios gerais do direito consuetudinário, o tratado sobre a União Europeia, de 7 de fevereiro de 1992, nada mais faz do que constitucionalizar a construção pretoriana operada pela Corte de Justiça das Comunidades Europeias, em matéria de respeito dos direitos do homem.

O Tratado de Amsterdam, de 2 de outubro de 1997, que entrou em vigor em 1º de maio de 1999, traz uma revisão do Tratado da União Europeia e daquele que instituiu a comunidade europeia. Ele inscreve a questão dos direitos fundamentais em uma outra perspectiva. Em primeiro lugar, o Tratado da União Europeia revisado, ao afirmar que a União está fundada sobre os princípios da liberdade, da democracia, do respeito aos direitos do homem e das liberdades fundamentais, como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-membros, erige os três princípios (respeito dos direitos do homem, democracia, preeminência dos direitos) que formam “o patrimônio comum” de valores, segundo o Estatuto do Conselho da Europa e a Convenção Europeia, considerados verdadeiros princípios constitucionais da União Europeia, do que resulta que seu respeito se torna uma condição estatutária de adesão à União. Em segundo lugar, o Tratado de Amsterdam contém uma garantia dos direitos fundamentais que, até esse instante, fazia falta: a garantia jurisdicional e política. Ademais, o Tratado de Amsterdã procede à consolidação normativa dos direitos fundamentais.

O sistema europeu sofreu profunda modificação. Funcionando, anteriormente, com uma Comissão e uma Corte, com a emenda adotada pelo protocolo de 11 de maio de 1994, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1998, passou a contar com apenas uma Corte, reestruturando-se os mecanismos originários. O protocolo 11 jurisdicaliza o sistema de proteção, permitindo o ingresso direto das vítimas à Corte. Essa jurisdicalização total do processo de proteção - necessariamente acompanhada pelo direito de qualquer indivíduo, que se encontre em um dos Estados-parte, a demandar diretamente contra os Estados ante um Tribunal internacional - entrou em vigor na Europa ao mesmo tempo em que ocorriam avanços substanciais no processo de unificação de alguns países, tais como a eliminação total de barreiras impositivas e a adoção de uma moeda única.

Entretanto, a incorporação dos países do Este ao sistema europeu determinou grandes tensões como consequência da grande avalanche de casos, que passaram a ser apresentados. Valorizavam altamente o sistema dos órgãos em nosso hemisfério, que permite um filtro de petições, que de outro modo perturbariam o melhor funcionamento do sistema.

É certo que o mecanismo europeu de controle sofria, desde sua origem, de duas deficiências: sua complexidade tornava o procedimento de controle pouco visível para os peticionários; seu caráter híbrido, meio jurisdicional, meio político, afetava sua credibilidade. A verdade, entretanto, é que o sistema inicial adotado (Comissão, Corte, Comitê de Ministros do Conselho da Europa) não se adaptou ao volume de denúncias individuais apresentadas.

Vejamos: de 1955 (data de entrada em funcionamento da Comissão) a 31 de outubro de 1998, foram registrados 44.056 pedidos na Comissão, dos quais 5.006 no ano de 1988. Se a média anual de pedidos registrados é de 444, de 1975 a 1984, ela atinge 3.102, de 1990 a 1998; o ano de 1988 vê o limite de mil petições anuais ser ultrapassado sucessivamente, nos anos de 1993, 1995, 1996 e 1998, com duas, três, quatro e cinco mil petições, respectivamente. Segundo informa o professor Cançado Trindade, presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Europeia se vê, hoje em dia, às voltas com cerca de 26 mil demandas em diferentes níveis de processamento.

O protocolo suprime as cláusulas facultativas de aceitação do direito de recurso individual e da jurisdição da Corte e abre, de pleno direito ao indivíduo, o acesso ao órgão judiciário de controle. Em seguida, procede a uma unificação orgânica ao substituir os três órgãos de decisões existentes (Comissão, Corte e Comitê de Ministros do Conselho da Europa) por um só órgão - permanente - a Corte Europeia dos Direitos do Homem.

Uma Câmara, constituída de três juízes, módulo ordinário de julgamento da Corte, passa a exercer as funções, precedentemente, atribuídas à Comissão: exame de admissibilidade, estabelecimento dos fatos, conciliação e decisão de mérito. O procedimento, cuja transparência é, todavia, relativa, é o seguinte: filtrada por um Comitê de três juízes (que, por unanimidade, poderá declarar a petição inadmissível), a petição individual será encaminhada a uma Câmara de sete juízes, que decidirá sobre sua admissibilidade e, depois de uma tentativa de conciliação, decidirá sobre o mérito. Essa decisão, porém, não é definitiva, pois uma das partes pode pedir que o processo seja enviado a uma grande Câmara, de dezessete juízes. Esse reexame está, porém, subordinado à aceitação de um colégio de cinco juízes e só poderá ter lugar, excepcionalmente, quando se tratar, por exemplo, de uma questão grave de interpretação ou de aplicação da Convenção.

A reestruturação, como se vê, deixa que subsista a diversidade funcional que existia (admissibilidade, conciliação, duplo exame do mérito) e não muda, fundamentalmente, o procedimento.

Essas alterações tiveram por consequência principal a exclusão do Comitê de Ministros como órgão de decisão. Ele continua a fiscalizar a execução das decisões da Corte, mas deixa a jurisdição do sistema de controle. Extingue-se a Comissão, ou seja, o órgão que permitia uma filtragem dos procedimentos, antes de considerá-los ou de submetê-los à Corte.

A Corte Europeia conta, na sua organização atual, consoante o artigo 20 da Convenção com o número de juízes iguais ao número de Estados membros, com juízes eleitos para mandato de 6 anos, permitida uma recondução.

Com atribuições consultivas e contenciosas, com cerca de 800 milhões de jurisdicionados virtuais, em julho de 2012 estimava-se em 50.000 novos casos são apresentados por ano, proximamente 54% são aceitos.⁵

2 O SISTEMA AMERICANO

O continente americano nos dá o segundo exemplo de regionalização dos Direitos Humanos, no âmbito da OEA e da cooperação interamericana, ao instituir um mecanismo de proteção sofisticado, fortemente inspirado no modelo europeu. A qualidade do discurso de proclamação contrasta - deve-se afirmar - singularmente, com a situação real dos Direitos Humanos na América Central ou na América do Sul.

A carta constitutiva da OEA foi adotada em Bogotá, em 30 de abril de 1948, pela IX Conferência Internacional Americana (depois emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967). O preâmbulo da Carta afirma que “o verdadeiro sentido da solidariedade americana e de boa vizinhança não se pode conceber senão consolidando, no continente e no quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social baseado no respeito aos direitos fundamentais do homem”. A carta prevê, por outro lado, a criação de uma Comissão Interamericana dos Direitos do Homem, órgão consultivo da OEA sobre a matéria.

A convenção americana relativa aos direitos do homem, de 22 de novembro de 1969, adotada pelos Estados-membros da OEA em São José (Costa Rica), entrou em vigor em 18 de julho de 1978, com o depósito do 11º instrumento de ratificação. Vinte e cinco Estados ratificaram a Convenção até 1º de julho de 1998. Hoje são 35 Estados. Convém ressaltar que os Estados Unidos e o Canadá não ratificaram até hoje a Convenção, questão que está na ordem do dia das reuniões, em sede das Américas, segundo o princípio da universalidade dos Direitos Humanos. É bem verdade que nos termos da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, os países signatários de um tratado, mesmo que não o tenham ratificado, devem abster-se de qualquer ato contrário a seu objeto e propósito, até que tenham decidido anunciar sua intenção de não tornar-se parte do tratado. No caso, apesar de os Estados Unidos da América não serem parte da convenção de Viena, o Departamento de Estado Americano a reconhece como texto básico, na área de tratados e atos processuais. Segundo a premissa de que a reserva é incompatível com o objeto e a finalidade de um tratado e que os Estados Unidos da América não são parte da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o Departamento de Estado desse país entende que as normas da Convenção de Viena se constituem numa declaração do direito

5 <<http://www.echr.coe.int>>

internacional costumeiro e, nesse caso, devem ser reconhecidas. Isto porque, segundo, ainda, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, deve-se reconhecer a importância progressiva dos tratados como fonte do direito internacional e como meio do desenvolvimento pacífico e cooperativo entre as nações, quaisquer que sejam suas Constituições e sistemas sociais. Não é o caso, porém, do Canadá, que sequer firmou a Convenção Americana.

A convenção Americana reflete a mesma inspiração ideológica da Convenção Europeia, quando afirma, em seu preâmbulo, que os direitos fundamentais do homem, não obstante o fato de pertencer a um dado Estado, repousam sobre os atributos da pessoa humana e que um regime de liberdade individual e de justiça social não pode ser estabelecido senão no quadro das instituições democráticas. Os direitos proclamados são similares e, sobretudo, o mecanismo institucional de proteção estava decalcado no então sistema europeu: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na forma do que dispõe a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, é um órgão autônomo da OEA, que tem como função principal promover a observância, a defesa e a promoção dos Direitos Humanos e servir como órgão consultivo da OEA sobre a matéria.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem uma função quase jurisdicional, pois é ela que recebe as denúncias de violações que lhe são apresentadas pelas vítimas ou por quaisquer pessoas ou organizações não-governamentais, contra atos violatórios de direitos fundamentais por parte dos Estados ou que não tenham encontrado reconhecimento ou proteção por parte dos mesmos Estados. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos processa essas denúncias, procede ao seu exame e, depois de admiti-las, faz recomendações aos Estados e, ao final, decide se apresenta ou não o caso à Corte. Assim, a Corte só passa a decidir sobre os casos que lhe são apresentados pela Comissão ou por um Estado-parte.

A Comissão de Direitos Humanos da OEA é, ao mesmo tempo, um órgão ou etapa “processual” no sistema de petições individuais estabelecido sob a Declaração e a Convenção Americanas e um órgão de “vocação geral” na região americana, em matéria de Direitos Humanos. Nesse sentido, ela é uma mescla de Comitê de direitos civis e políticos do Pacto Internacional de 1966 e de Comissão de Direitos Humanos da Nações Unidas. Sua riqueza vem justamente do caráter parcialmente público e parcialmente judicial. A salvaguarda de sua imparcialidade e da correção de seu funcionamento é o caráter “supervisor” da Corte Interamericana.

Para os Estados que não aceitaram a cláusula de jurisdição obrigatória da Corte Interamericana, a Comissão é o único órgão de solução de litígios do sistema e deriva sua competência da carta da OEA e

do estatuto da Comissão, além da Convenção Americana (para os estados que a ratificaram). Ela concentra, em um único órgão, a investigação dos fatos, a apreciação dos argumentos jurídicos e a imposição de sanções.

Assim, é fundamental para a vitalidade do sistema interamericano de Direitos Humanos, como a Comissão de Direitos Humanos asseverou na Assembleia Geral da OEA, que teve lugar na Guatemala, no mês de junho de 1999, e reiterou, ante a mesma Assembleia, realizada em Windsor (Canadá), em junho de 2000, o cumprimento pelos Estados-partes das sentenças da Corte e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Os órgãos políticos da Organização devem cumprir com o objetivo central de assegurar o cumprimento das decisões dos órgãos de proteção. O fortalecimento do sistema não depende, pois, unicamente e nem se esgota no funcionamento dos órgãos de supervisão.

Em última instância, sua efetividade está vinculada à ação que os órgãos políticos estejam dispostos a empreender ante quantos ignoram suas obrigações internacionais. Os Estados e os órgãos apontados constituem-se na garantia coletiva do cumprimento das normas de direitos humanos. Passados, ainda, poucos dias da Assembleia de Windsor, em resposta a colocações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante o Comitê de Direitos Políticos e Sociais da OEA, o representante dos Estados Unidos assinalou a conveniência de estabelecer-se um órgão encarregado de acompanhar o cumprimento das decisões e das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana ostenta, na sua organização atual, 7 Juízes na Corte e 7 na Comissão, todos eleitos para mandato de 6 anos, permitida uma recondução. A Convenção Americana possuía em setembro de 2013 com 25 Estados-partes⁶.

Também dispõe de atribuições consultivas e contenciosas, merecendo destaque que na jurisdição contenciosa, até junho de 2012, já tinha proferido 242 sentenças.⁷

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os marcos legais dos referidos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos são a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

O Europeu é mais desenvolvido sistema regional existente, traduzindo a mais bem sucedida experiência de justicialização de direitos

6 <<http://www.cidh.org>>

7 <<http://www.corteidh.or.cr>>

humanos por meio da Corte Europeia e passou por uma reestruturação que o tornou mais efetivo, mesmo com a continuidade da diversidade funcional (admissibilidade, conciliação, duplo exame do mérito), sem alterações fundamentais no procedimento, e a consequência principal foi a exclusão do Comitê de Ministros como órgão de decisão.

A Corte Europeia conta, na sua organização atual, consoante o artigo 20 da Convenção com o número de juízes iguais ao número de Estados membros, com juízes eleitos para mandato de 6 (seis) anos, sendo admitida uma recondução.

Com atribuições consultivas e contenciosas, atualmente possui cerca de 800 milhões de jurisdicionados virtuais, e em julho de 2012 estimava-se em 50.000 novos casos são apresentados por ano, aproximadamente 54% são aceitos.⁸

No Sistema Interamericano a Convenção estabelece Comissão de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos, conferindo a essas a competência para zelar pelo respeito às normas enunciadas pela Convenção por seus Estados signatários. Não logrando êxito a conciliação entre as partes, a Comissão elaborará relatório contendo fatos e conclusões relativos ao caso, de onde constarão eventuais recomendações ao Estado denunciado, que terá o prazo de três meses para atendê-las.

Os juízes e membros da Comissão Interamericana são eleitos pela Assembleia Geral da OEA para mandato de 6 anos e permitida uma recondução, e também possui função consultiva e jurisdicional.

REFERÊNCIAS

ARENT, Hannah. *As origens do totalitarismo*.

BICUDO, Hélio. *Defesa dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.scielo.com>>.

BOBBIO, Norberto. *Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

NINO, Carlos Santiago. *The Ethics of Human Rights*. Buenos Aires: Astrea, 1989.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. Saraiva, 2014.

⁸ <<http://www.echr.coe.int>>