

# O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA PERANTE OS MECANISMOS JUDICIAIS E POLÍTICOS DE SUPERVISÃO E CONTROLE DE OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

*Rivana Barreto Ricarte de Oliveira<sup>1</sup>*

**RESUMO.** A discussão sobre o acesso, a efetividade e o cumprimento das decisões e recomendações de determinado mecanismo de supervisão e controle de obrigações internacionais de direitos humanos no Brasil ganha força na medida em que o país começa a ser demandado perante os sistemas internacionais de direitos humanos. O artigo aborda esta questão trazendo à tona reflexão sobre o papel que a Defensoria Pública deve ocupar perante este processo internacional e sobre sua legitimidade e seus limites para atuar em todos os mecanismos de monitoramento tanto no âmbito do sistema global como do sistema regional  
*Palavras-chave:* Defensoria Pública. Processo Internacional de Direitos Humanos. Mecanismos Políticos. Mecanismos Judiciais e Quase-Judiciais.

## Introdução

O processo internacional de direitos humanos se constitui em conjunto de mecanismos internacionais que analisa as condições de direitos humanos de determinados Estados e, verificando existência de violação, fixa reparação cabível. O desenvolvimento deste processo internacional de direitos humanos passa por diferentes fases, seja no plano global, seja no plano regional de proteção aos direitos humanos.

Atualmente, enfrenta-se a etapa consistente na criação de mecanismos capazes de assegurar a universal observância dos direitos humanos. Trata-se da fase mais complexa, pois pressupõe a necessidade de executoriedade dos direitos previstos nos diversos tratados que foram sendo celebrados. Aqui se pode prever tanto a criação e consolidação de mecanismos judiciais como de mecanismos políticos.

Para além de analisar marcos regulatórios destes mecanismos, e de defender a criação de novas instituições capazes de executar o monitoramento destes marcos, é importante avançar no estudo e identificar, dentro do campo de instituições já existentes, qual o papel que elas podem e devem exercer, através do uso de suas atribuições, para a consolidação do processo internacional de Direitos Humanos. Neste sentido, observando a posição brasileira no âmbito do processo internacional, o intuito

---

<sup>1</sup>Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Guilherme Assis de Almeida, atualmente desenvolve a pesquisa "Migrantes Humanitários: Haitianos no Brasil". Possui mestrado em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (2012) e é especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes-RJ (2006). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2001). É Defensora Pública do Estado do Acre, desde 2002 e Professora da Faculdade da Amazônia Ocidental, desde 2012. Contatos: (68) 99771178 e (11) 98561-0464. E-mail: [rivanaadvogada@ig.com.br](mailto:rivanaadvogada@ig.com.br), [rivanaricarte@uol.com.br](mailto:rivanaricarte@uol.com.br).

deste artigo é analisar a eficácia dos mecanismos de supervisão e controle das obrigações de direitos humanos pactuados pelo país, e observar que papel a Defensoria Pública deve exercer diante destes mecanismos políticos e judiciais.

O termo mecanismo político será utilizado para identificar todos aqueles mecanismos, seja convencionais, seja extraconvencionais, que não implicam em decisão proferida por Corte de justiça. Por sua vez, o termo mecanismo judicial abrange mecanismo provenientes de decisão proferida por Cortes de justiça, em que se privilegia o contraditório e a ampla defesa. A discussão assim centralizar-se-á em dois pontos, um mecanismo do sistema global (a revisão periódica universal) e outro do sistema regional interamericano (corte e comissão de direitos humanos).

Para auxiliar nesta análise crítica apresenta-se alguns questionamentos reflexivos: qual o papel da Defensoria Pública no processo internacional de direitos humanos? Tem a Defensoria Pública legitimidade para atuar em todos os mecanismos de monitoramento tanto no âmbito do sistema global e do sistema regional? Há um limite para sua atuação?

O artigo foi dividido em três partes: (i) a Defensoria Pública como instrumento de efetivação dos direitos humanos, onde se analisará a função exercida pela instituição em uma sociedade democrática; (ii) o mecanismo do sistema global: a revisão periódica universal, onde se observa os pontos positivos e negativos da RPU; (iii) o sistema interamericano de direitos humanos: Corte e Comissão e a presença do DPI, em que se apresenta algumas críticas e desafios ao sistema para o Brasil, dando enfoque a figura do Defensor Público Interamericano.

## **1- A Defensoria Pública como instrumento de efetivação de direitos humanos**

A Defensoria Pública no Brasil está constituída como instituição essencial à administração da justiça, com o objetivo principal de promover, em todos os graus, orientação jurídica e defesa da população mais carente, ou seja, daqueles indivíduos e grupos que não podem arcar com as despesas de uma representação privada. Na seara de redemocratização e consolidação de direitos, ela exerce um dos principais papéis uma vez que é a instituição que possui maior vocação para contribuir eficazmente e desvelar a procura judicial suprimida<sup>2</sup>, na medida em que se aplica no

---

<sup>2</sup> A “procura suprimida” de acordo com Santos é aquela formada pelos cidadãos que, apesar da consciência pelos direitos, sentem-se impotentes para reivindicá-los. Ele explica que a difusão do acesso à justiça através de reformas legislativas e processuais implementadas até aqui é, apenas, a ponta do **iceberg** que representa a **procura**

seu cotidiano a sociologia das ausências<sup>3</sup>, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes.

No âmbito do sistema de justiça nacional, não resta dúvida de que a forma de atuação da Defensoria Pública é capaz de dinamizar e produzir um acesso eficaz à justiça na medida em que a instituição fizer uso de toda a sua potencialidade de atuação, isto é, para além do campo de atuação processual regulada perante os tribunais, agir no papel de promoção de direitos, assumindo o papel de conhecedora da realidade concreta e de promotora da capacitação jurídica dos cidadãos.

A discussão que se deve travar agora é sob qual papel que a instituição deve exercer no âmbito do sistema internacional de justiça afim de cumprir com sua função institucional expressada na lei orgânica da Defensoria Pública (artigo 4º, VI, LC n. 80/94) de “representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”. Afinal, na medida em que a lei orgânica da Defensoria Pública consolida expressamente esta função institucional, garante-se de maneira concreta, como assevera Rocha (2013, p. 156) a importância da atuação da instituição em defesa dos direitos humanos em todos os seus níveis.

Há muito os documentos internacionais vem chancelando a necessidade da garantia do profissional apto a produzir a defesa daqueles que não possuem condição de arcar o ônus processual. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966, tratou disso explicitamente no artigo, quais sejam o 14.3.d, quando previu a garantia de um defensor para realizar a sua defesa. No plano interamericano, o Pacto San Jose da Costa Rica, de 1969, trouxe disposição semelhante ao PIDCP em seu bojo, ao prever, no art. 8.2.b e 8.2.e, a garantia de um defensor para produzir sua defesa e que este defensor seria proporcionado pelo Estado.

A garantia da presença de um defensor também foi debatida em casos concretos submetidos à apreciação dos mecanismos de direitos humanos, tal qual no julgamento do caso Sergio Euben Lopez Burgos vs. Uruguai levado à apreciação do Comitê de Direitos Humanos da ONU em 29/07/1981<sup>4</sup> (ROCHA, 2013, p. 22), e em

---

**potencial** (formada pelos cidadãos que são atingidos pelas reformas processuais), mas há uma **procura suprimida** que não foi alcançada. Para o autor, **apenas considerando esta procura suprimida é que se alcança uma revolução democrática da justiça**. (SANTOS, 2011, p. 37).

<sup>3</sup> Praticar a sociologia das ausências significa fazer uma “[...] investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não-creditável ao que existe. (...) O objectivo da sociologia das ausências é transformar objectos impossíveis em possíveis, e com base neles transformar ausências em presenças”. (SANTOS, 2008, p. 102). Para uma melhor compreensão do que significa sociologia das ausências ler SANTOS, Boaventura Souza. *Uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. In: SANTOS, Boaventura Souza. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 93-136.

<sup>4</sup> Foi reconhecida agressão ao artigo 14.3 do PIDCP por não ter sido permitido escolher um advogado às suas

diversos casos levados à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>5</sup>, como caso Rafael Iván Suárez Rosero vs. Equador, de 12/11/1997<sup>6</sup>, caso Castillo Petrucci e outros vs. Perú, de 30/05/1999<sup>7</sup>, caso Reeducação do Menor vs. Paraguai, de 2004<sup>8</sup>, caso Tibi vs. Equador, de 07/09/2004<sup>9</sup>, Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, de 17/11/2009<sup>10</sup>. (ROCHA, 2013, p. 31-34). Através das Opiniões Consultivas<sup>11</sup> exaradas pela Corte, também houve desenvolvimento do tema da assistência jurídica. É o que se pode observar na Opinião Consultiva n. 11, de 10 de agosto de 1990, sobre o esgotamento de recursos internos, em que a Corte entendeu ser dever do Estado prover um serviço de assistência legal<sup>12</sup>. E também na Opinião Consultiva n. 18, de 17 de setembro de 2003, em que a Corte, ao analisar a situação dos migrantes indocumentados, fixou que eles têm o direito ao devido processo legal, consistente na prestação de um serviço público gratuito de defesa legal a seu favor, e que o Estado deve garantir que o acesso à justiça seja não apenas formal, mas real<sup>13</sup>. (ROCHA, 2013, p.29-30).

Vê-se que o modelo da assistência jurídica proporcionada pelo Estado foi aos poucos sendo consagrado. Tendo havido inclusive uma evolução quanto a previsão do tipo de atuação a ser realizada. Iniciou-se com a previsão de uma assistência relativa ao direito de defesa no campo criminal, própria da fase liberal dos direitos humanos, até o estabelecimento de um verdadeiro direito humano de prestação, voltado à efetiva garantia de acesso à justiça. (WEIS, 2008, p. 78-79).

Em 2003, foi criada a Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF), com o objetivo de fortalecer a Defensoria na América e no Caribe, coordenar a atividade das entidades associadas, unificar a Defensoria Pública e auxiliar na capacitação profissional<sup>14</sup>.

Como ressalta Rocha (2013, p. 30), o modelo de Defensoria Pública, tal qual se conhece no Brasil, passa a ser previsto a partir de 07/06/2011, quando a Assembleia

---

expensas.

<sup>5</sup> A Corte IDH entendeu nestes casos que houve violação, entre outras, ao artigo 8 da Convenção Americana de Direitos Humanos porque a vítima não foi avisada que teria direito a um defensor pago pelo Estado.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec\\_35\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec_35_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec\\_52\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec_52_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec\\_112\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec_112_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec\\_114\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec_114_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec\\_206\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulados/seriec_206_esp1.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>11</sup> A Corte, como se verá logo adiante, além da função jurisdicional, atua, de acordo com o disposto no artigo 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos, como órgão de consulta dos Estados integrantes da OEA e alguns dos órgãos desta organização, emitindo pareceres sobre determinado assunto que são denominados opiniões consultivas.

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opinioes/seriea\\_11\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opinioes/seriea_11_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opinioes/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opinioes/seriea_18_esp.pdf)>. Acesso em 20.11.2013

<sup>14</sup> Estatuto da AIDEF disponível em: <http://www.aidef.org/website/downloads/ESTATUTO.pdf>. Acesso em 03.12.2013.

Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprova a Resolução nº 2656<sup>15</sup> tratando da “Garantia da acesso à justiça: o papel dos Defensores Públicos Oficiais”, afirmando assim a “importância fundamental do serviço de assistência gratuita para a promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade” e “que o acesso à justiça, como direito fundamental é, ao mesmo tempo, o meio que possibilita que se restabeleça o exercício dos direitos que tenham sido ignorados ou violados”. Através da referida resolução, a OEA se compromete a “incentivar os Estados membros que ainda não disponham de instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de criá-la em seus ordenamentos jurídicos” e a “recomendar aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional”.

Após esta primeira resolução específica, a OEA aprovou as Resoluções n. 2714/2012 e 2801/2013, ambas tratando da consolidação do acesso à Justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade através da atividade da Defensoria Pública e enfatizando a importância da independência, autonomia funcional e técnica dos Defensores Públicos, cobrando dos Estados-membros a observância da Resolução n. 2656/2011 (ROCHA, 2013, p. 42-44).

Paralelamente, em 2009, a Associação Interamericana de Defensores Públicos (AIDEF) celebrou Convênio com a Corte IDH para atuação dos Defensores Públicos Interamericanos nas causas da Corte quando a pessoa não tiver advogado. Cada Estado membro da AIDEF indica dois candidatos e a escolha dos indicados pelo país segue critérios internos de cada país<sup>16</sup>. Ante a ausência de defesa, a Corte aciona a AIDEF, e esta, em 10 dias, designa um Defensor Público Interamericano (DPI) para atuar no caso. Este DPI receberá toda a documentação e prestará o serviço de maneira gratuita, admitindo-se tão somente o ressarcimento das despesas geradas pelo acompanhamento do caso.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG\\_RES\\_2656\\_pt.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf)>. Acesso em 20.11.2013.

<sup>16</sup> No Brasil a escolha se deu através de um edital conjunto entre a ANADEP (Associação Nacional de Defensores Públicos) e o CONDEGE (Conselho de Defensores Públicos Gerais). Sendo que a primeira representação brasileira como Defensor público Interamericano – DPI ocorreu em fevereiro de 2010 quando a ANADEP e o CONDEGE indicaram o nome dos Defensores Públicos Antônio José Maffezoli Leite (SP) e Roberto Tadeu Vaz Curvo (MT) para serem selecionados pela AIDEF para atuar junto a Corte Interamericana. Em julho/2011 eles foram escolhidos para assumirem o mandato pelo prazo de 02 anos. Em maio/2013 foi feita a segunda seleção e foram indicados os nomes dos Defensores Públicos Antonio Jose Maffezoli Leite (SP) e Carlos Eduardo Barros Silva (PA) como titulares (atual composição), e Jose Domingos (DF) e Rivana Barreto Ricarte de Oliveira (AC) como suplentes, caso necessidade de afastamento dos titulares.

O primeiro caso julgado pela Corte IDH com a atuação dos Defensores Interamericanos foi o de Furlan y familiares vs. Argentina, em 31/08/2012<sup>17</sup>, em que houve atuação da Defensora Pública Oficial da Defensoria Geral da Argentina, Dra. María Fernanda López Puleio, e do Defensor Público do Uruguai, Dr. Andrés Mariño.

Em março de 2013, a AIDEF celebrou convênio com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos para atuação dos Defensores Públicos Interamericanos também perante a Comissão quando as vítimas não tiverem advogado, mas ainda não houve a sistematização deste atuação.

Vê-se, assim, que os documentos, nacionais e internacionais, consagram a Defensoria Pública como instituição apta a promover a defesa dos grupos vulneráveis em todos os graus e de todas as formas, demarcando assim sua importância no bojo do processo internacional de direitos humanos. É necessário, contudo, no caso específico da Defensoria Pública no Brasil, repensar e sistematizar esta atuação.

## **2- O mecanismo do sistema global: a revisão periódica universal**

Este estudo, como antedito, foca-se no Conselho de Direitos Humanos (CDH), mecanismo extraconvencional criado pela Assembleia Geral da ONU, uma vez que possui posição central no sistema não-convencional de proteção. Uma das maiores inovações do Conselho de Direitos Humanos foi, indubitavelmente, a adoção do Sistema de Revisão Periódica Universal (RPU)<sup>18</sup> pela Resolução 60/251. A RPU foi projetada para garantir tratamento igualitário entre todos os países quando da avaliação da sua situação de direitos humano e através dele se realiza a avaliação da situação dos direitos humanos nos 193 Estados membros da ONU. Trata-se de, como aduz Ramos:

O Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) é fundado no *peer review* -monitoramento pelos- pelo qual um Estado tem a sua situação de direitos humanos submetida à avaliação dos demais membros do Conselho de Direitos Humanos (e também a qualquer outro Estado interessado), relatada por três outros Estados (*troika*), e que, futuramente, pode vir a substituir os procedimentos especiais vistos acima (RAMOS, 2012b, p. 120).

Desta forma, todos os países eleitos deverão se submeter à RPU, como pré-

---

<sup>17</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_246\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf)> . Acesso em: 03.12.2013.

<sup>18</sup> A RPU é um processo conduzido pelos Estados, sob o auspício do Conselho de Direitos Humanos, onde é oferecida a oportunidade a cada Estado de expor as ações realizadas para melhorar a situação de direitos humanos no país e cumprir com suas obrigações relativas aos direitos humanos. Como um dos principais mecanismos do Conselho, a RPU foi projetada para garantir tratamento igualitário entre todos os países quando da avaliação da sua situação de direitos humanos.

requisito indispensável à sua integração ao Conselho. Trata-se de um processo colaborativo, baseado no *diálogo interativo* que funciona de maneira cíclica (a cada 4 anos, em média, o Estado é submetido ao processo revisional) e que, ao final de 2011, revisou a situação de direitos humanos de cada um dos países. Os Estados são lembrados de suas responsabilidades relativas ao total respeito e implementação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. O seu objetivo final é promover melhoras na situação dos direitos humanos em todos os países e abordar violações onde quer que ocorram.

No entanto, apesar dos objetivos “nobres” que motivaram sua criação, o mecanismo da RPU ainda padece de limitações. Da maneira como ele está configurado, isto é, um processo intergovernamental<sup>19</sup>, no qual não se verifica a participação de especialistas independentes, e sim, o que se observa, muito pelo contrário, é, de um lado, atividade maciça dos representantes do governo de cada Estado na elaboração dos relatórios que serão submetidos à análise, e, de outro lado, colaboração excessivamente regrada da representação da sociedade civil, o mecanismo corre o risco de cair na superficialidade.

A participação do Brasil nos ciclos da RPU revela que a dinâmica da tramitação do mecanismo é excessivamente diplomática. O Brasil foi submetido a dois ciclos, 2008 e 2012. A diferença primordial em cada um dos ciclos foi o número de recomendações formuladas pelos países em relação ao Brasil. No ciclo de 2008<sup>20</sup>, percebe-se a excessiva superficialidade das constatações e das recomendações realizadas. No ciclo de 2012<sup>21</sup>, por sua vez, percebe-se que houve uma tentativa maior das ONGs mais fortalecidas em capitanear relatórios para contrapor as evidências apresentadas pelo relatório do Estado brasileiro. O número de recomendações aumenta de 15 para 170.

É certo que o envio de contribuições à ONU, pela sociedade civil, é um primeiro passo para o avanço do mecanismo, mas é extremamente importante que as organizações realizem trabalho de incidência política junto aos demais países para que estes façam relevantes perguntas e recomendações ao Brasil, com vistas à melhoria da situação de direitos humanos no país. Inúmeros são os desafios encontrados para

---

<sup>19</sup> De acordo com a Resolução n. 5/1 do Conselho de Direitos Humanos de 18/06/2007 a tramitação é simples. São três os documentos base para a RPU: relatório oficial enviado pelo Estado sob revisão contendo a situação geral de DH; relatório com informações de DH constantes dos procedimentos extraconvencionais dos órgãos e mecanismos da ONU sobre o Estado sob revisão; por fim a sociedade civil (ONGs e instituição nacional de direitos humanos) podem apresentar informes e outros documentos relevantes que serão resumidos e compilados em no máximo 10 laudas pelo Alto Comissariado da ONU para os DH.

<sup>20</sup> Relatório disponível: <<http://www.monitoramentodhi.org/arquivos/recomendacoes/RPU-para-o-Brasil-2008.pdf>>. Acesso em 04.10.2013

<sup>21</sup> Relatório disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/09/Universal-Periodic-Review-Report-Brazil-2012.pdf>>. Acesso em 04.10.2013

esta participação das ONGs, destacando-se: (i) o difícil processo de obtenção de *status* consultivo para aquelas que ainda não o possuem; (ii) os altos custos financeiros e a falta de disponibilidade de quadros para participar das sessões em Genebra; (iii) a falta de capacitação sobre o funcionamento e modos de ação no CDH; (iv) a falta de acesso à informação, incluindo as barreiras linguísticas e (v) a dificuldade em enxergar benefícios concretos dessa participação para o trabalho do dia-a-dia em seus países de origem.

A tese em discussão neste ensaio é verificar em que aspecto a Defensoria Pública estaria inserida neste contexto do processo internacional dos direitos humanos e o questionamento que importa fazer é: na medida em que um dos objetivos institucionais da Defensoria Pública é a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e se a ela incumbe prestar assistência jurídica e judicial podendo fazer uso tanto dos tribunais como dos sistema alternativos de justiça, seria ela detentora de legitimidade para atuar através do RPU no âmbito do sistema global? Há um limite para sua atuação?

A melhoria do sistema da RPU deve ocorrer em três frentes: (i) na produção de relatórios por parte da sociedade civil que agregue interesses de grupos indistintos; (ii) na apresentação deste relatório no âmbito da Assembleia Geral para todos os Estados membros; (iii) na divulgação das recomendações produzidas para o país e no monitoramento do cumprimento daquilo que foi voluntariamente aceito pelo Estado.

Sob o primeiro ponto destacado, sem dúvida, a articulação e o trabalho em rede por parte da sociedade civil são ferramentas estratégicas para que o Brasil receba recomendações pontuais sobre temas críticos. Porém nem todos os grupos vulneráveis tem voz para realizar esta articulação. Por outro lado, a Defensoria Pública é responsável pela promoção do acesso à justiça destes grupos vulnerabilizados e mantém, ou deve manter, articulação com os Movimentos Sociais servindo de voz ativa a estes grupos. Desta maneira, parece evidente que a instituição teria capacidade e legitimidade institucional para produzir e apresentar relatório sobre as diversas violações de direitos humanos na medida em que ela dialoga não com uma causa humanitária específica, mas com diversos problemas de modo generalizado.

Ademais, Defensoria Pública no Brasil ainda que seja um órgão estatal, não é governamental, e representa, como já dito, pessoas e grupos vulneráveis, com legitimidade para agir em favor destas pessoas inclusive contra o Estado. O fato da Defensoria Pública no Brasil ter uma amplitude nacional facilitaria, ainda mais, uma

articulação conjunta com as organizações dos movimentos sociais, intermediando a produção de relatórios conjuntos, fortalecendo o papel da sociedade civil ante o Estado, e trabalhando no monitoramento das ações. Seria possível, inclusive, quanto ao segundo ponto levantado à reflexão em busca da melhoria da RPU, discutir sobre a possibilidade de que a articulação entre a sociedade civil e representantes da instituição implicasse na formação de uma comitiva que acompanhasse o grupo de expertos do país para a etapa dialógica do ciclo em Genebra. Desta maneira, enquanto a articulação da sociedade civil organizada se responsabilizaria pelo *lobby* com os Estados, a Defensoria Pública apresentaria a compilação do relatório produzido, como forma de apresentar um contraponto a visão Estatal que é levada ao plenário, possibilitando que os Estados tenham mais dados e, com isso, produzam-se recomendações mais ricas.

Por fim, a instituição poderia fazer o papel de reunir o monitoramento do efetivo cumprimento das recomendações realizadas pelos Estados ao Brasil. Amplia-se, com isso, não apenas o acesso ao mecanismos da revisão periódica universal, mas a sua eficiência e seu cumprimento.

Não é demais lembrar que, no ciclo de 2012, muitas das recomendações formuladas pelos Estados para o Brasil diziam respeito a garantia da Defensoria Pública. O que, para além de demonstrar o reconhecimento da importância da instituição também no âmbito do sistema global, importa em perceber a inter-relação entre os sistemas interamericano e global, eis que, como já revelado no tópico primeiro deste ensaio, desde 2011 a OEA vem expressamente consagrando resoluções que tratam sobre a necessidade de garantir uma Defensoria Pública forte, autônoma e independente. E, todo este suporte internacional ampara as reivindicações em torno da aprovação, no âmbito nacional, da PEC 247 que assegurou a presença de Defensor Público em todas as comarcas do Brasil. A ampliação do quadro de defensores deve ser otimizada para garantir maior efetividade a promoção dos direitos humanos.

### **3- O sistema interamericano de direitos humanos: Corte e Comissão e a presença do DPI**

Após a análise do mecanismo político do sistema global, cumpre analisar qual o papel a ser efetivamente exercido pela Defensoria Pública no âmbito do sistema interamericano através da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), respectivamente, mecanismos

judicial e quase-judicial. Os casos, de um modo geral, chegam até a Corte IDH por intermédio da Comissão, daí a necessidade de avaliar a atuação do Defensor Público Interamericano (DPI) nestes órgãos.

É evidente que houve uma evolução legislativa e jurisprudencial responsável por consagrar a instituição da Defensoria Pública no âmbito do sistema interamericano, surgindo, inclusive, a figura do DPI. Na verdade, sob um olhar objetivo, reconhecer o espaço dado ao DPI no sistema é reconhecer o sistema de justiça em si. Ou seja, é reconhecer que a parte necessita de assistência judicial para demandar em juízo e que, caso ela não possua condição financeira para arcar com as custas de um advogado particular, o Estado deve arcar com este ônus.

Com a presença do DPI, o objetivo é que ele atue nos casos em que a denúncia já tenha sido declarada admissível pela Comissão, desde que a vítima comprove ausência de condições financeiras suficientes para prover com os gastos da tramitação da denúncia perante a CIDH. Conforme observa Cappellari:

Os casos que serão remetidos ao Defensor Público Interamericano seguirão alguns critérios não taxativos: que estes revelem certa complexidade para as vítimas; que digam com matérias de direitos humanos de especial interesse para a região ou para a AIDEF, como direito à vida, integridade pessoal, garantias judiciais e proteção judiciária, entre outras; que envolvam uma ou mais pessoas em situação de vulnerabilidade, tais como pessoas privadas de liberdade, vítimas de violência de gênero, crianças e adolescentes, entre outros. (CAPPELLARI, 2013, p. 84).

Se por um lado este acordo entre a AIDEF e a CIDH ainda não foi colocado em prática, por outro, a atuação do DPI começa, gradativamente, a se fortalecer perante a Corte IDH.

O primeiro caso em que houve atuação de Defensor Público Interamericano foi o caso Furlan e Família vs. Argentina, com atuação de um DPI da Argentina e outro do Uruguai, sendo que o Estado foi condenado, em 31/08/2012, pela demora excessiva do processo civil proposto pela vítima e seus familiares no âmbito do direito interno, tendo sido considerada a condição especial da vítima de pessoa em desenvolvimento. O segundo caso, foi o de Mohamed vs. Argentina, com a participação de DPIs da Argentina e Paraguai, em que a Corte discutiu e analisou uma série de garantias judiciais, incluindo o princípio da legalidade, o da não retroatividade e o direito de defesa, com sentença condenatória em 23/11/2012. Tem-se, ainda, o caso da Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, com atuação do DPI do Brasil e do Paraguai, tratando-se do primeiro caso submetido à jurisdição da Corte Interamericana no que diz respeito ao

estatuto dos refugiados. E, por fim, o caso Oscar Arguelles e outros vs. Argentina, também em tramitação, com atuação de DPls da Argentina e Uruguai, em que se discute processos internos levados adiante contra oficiais militares pelo delito de fraude militar, e a violação do direito de liberdade pessoal e do direito a um processo justo.

Vê-se, sem muita dificuldade, que a expertise dos Defensores Públicos da Argentina se sobressai<sup>22</sup> e isto acaba refletindo na atuação deles como DPls. A atuação da Defensoria Pública do Brasil perante os sistemas internacionais de justiça, por sua vez, ainda é muito incipiente. Apenas com a alteração da lei complementar 80/94, em 2009, ficou consagrada que a instituição possui função expressa de “representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos” e, então, a matéria passou a ser mais discutida. Pode-se afirmar, portanto, que o Brasil passa por uma fase dúplice. Legislativamente, seja a nível interno (lei complementar), seja a nível internacional (resolução da OEA e convênios firmados), encontra-se competente para ingressar no sistema de justiça internacional. Contudo, administrativamente, não está preparado para realizar esta atuação com a qualidade necessária.

Na verdade, olhando de um modo amplo, qualquer Defensor Público no Brasil encontra-se apto para demandar perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, levando o caso para apreciação da CIDH visando o envio da questão para a Corte. Todo Defensor Público é Defensor de Direitos Humanos. Por outro lado, analisando que a lógica do sistema interamericano pressupõe a busca por um caso estratégica, cuja solução seja capaz de gerar um impacto não só no país de origem, mas que sirva de parâmetro para os demais países do continente, a atuação atomizada do Defensor Público perante à Comissão perde força. São poucas as Defensorias estaduais dotadas de organização e expertise para ingressar com a demanda.

O número de casos levado ao sistema contra o Brasil é relativamente baixo. Este reduzido número não ocorre em virtude da inexistência de violação aos direitos humanos por parte do Estado brasileiro, mas sim ante a dificuldade de acessar o sistema. O que se vê hoje, primordialmente, são demandas sendo levadas por ONGs. Estas organizações, por sua vez, padecem de alguns problemas atrelados a representatividade e financiamento. Isto é, aquilo que é levado ao sistema diz respeito ao interesse de um grupo particular que está sendo financiado. Por vezes, pode existir

---

<sup>22</sup> Este é um fato que esta autora comprovou quando, em 2012, conheceu a estrutura e a maneira de trabalhar da Defensoria Pública na Argentina durante o intercâmbio promovido pelo Bloco de Defensores Públicos do Mercosul. Há por parte dos países latino-americanos uma compreensão muito maior sobre o sistema e sobre as decisões e jurisprudência ali produzida.

uma violação grave que não receberá atenção simplesmente porque a organização não recebeu financiamento de parceiros interessados na causa.

Cabe refletir, qual o papel que a Defensoria Pública deve ocupar perante o sistema interamericano. Não basta, portanto, ter assegurada a participação de Defensor Público brasileiro como DPI e com sua consequente atuação perante a CortelIDH e a CIDH, conforme os acordos celebrados entre estes órgãos e a AIDEF. É necessário que as demandas cheguem e que esta atuação seja sistematizada. Não adianta garantir apenas a nomeação de Defensor Público para atuar nos casos em tramitação no sistema. É necessário garantir o acesso das pessoas vítimas de violação ao sistema.

A proposta de melhoria da utilização do sistema judicial interamericano pelo Brasil deve ocorrer em três frentes: (i) no encaminhamento de demandas que revelem as indistintas violações aos direitos humanos existentes; (ii) no acompanhamento e desenvolvimento destas demandas; (iii) na divulgação das recomendações e decisões produzidas contra o país e no monitoramento do cumprimento daquilo que foi determinado.

Sob o primeiro e segundo ponto, qual seja universalização do acesso à justiça e desenvolvimento da demanda, propõe-se a ampliação da competência de atuação do DPI no âmbito interno. Explica-se: tal qual a Argentina centraliza a legitimidade de proposição de demandas na figura do Defensor Público Geral, a ideia aqui levantada é que fosse criado um corpo de defensores públicos (com um representante de cada região do país e um defensor público da união, totalizando o número de seis) responsáveis precipuamente a demandar perante o sistema interamericano, seriam *DPIs de atuação nacional*. Este corpo de defensores públicos poderia ser escolhidos sob o mesmo critério utilizado para escolha do Defensor Público Interamericano, para mandatos de 2/3 anos, permitida sua recondução. Centralizar-se-ia um escritório na capital federal e todas as demandas, dos diversos estados brasileiros que apresentassem violações aos direitos humanos seriam comunicadas a este corpo de defensores para que eles, conjuntamente, demandassem perante o sistema interamericano. Pode-se pensar, inclusive, que aquele defensor do estado que identificou a violação e contata o corpo de DPIs nacionais atue como colaborador da demanda à nível local, fornecendo todo o auxílio necessário para a melhor formulação da demanda.

Agir deste maneira propiciaria uma visão coletiva das violações de direitos humanos conhecidas. Na medida em que o sistema interamericano consagrou uma atuação estratégica é interessante perceber que muitos dos problemas vivenciados em um estado no Brasil também podem existir em outro e, assim, seria possível fortalecer a demanda a ser proposta.

Antes que a alternativa de atuação aqui apresentada seja refutada por Defensorias Públicas estaduais mais estruturadas, ressalta-se que a maior parte das defensorias não possui aparato, seja administrativo, pessoal, ou econômico, para subsidiar a coleta de provas e dados necessários para fundamentar a demanda a ser proposta (veja-se o custo de um caso como Belo Monte, Araguaia entre outros), nem custear o deslocamento de defensores para audiência junto a CIDH. Outrossim, muitas vezes, ainda que haja núcleos de direitos humanos instalados, o preenchimento deste núcleo se dá por livre nomeação da função, não havendo segurança que o defensor não seja removido da atuação e a demanda fique órfã, como aconteceu com o núcleo de direitos humanos da DPE do Rio de Janeiro.

A medida aqui proposta parte da ideia de garantir efetivamente a prevalência dos direitos humanos em todas as partes do país, assegurando que todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade, vítimas de alguma violação de direitos humanos, em qualquer lugar do Brasil, receberia uma assistência nacional e internacional qualificada.

Quanto ao terceiro ponto destacado, qual seja a busca de melhoria na divulgação das recomendações e decisões produzidas contra o país e no monitoramento do cumprimento daquilo que foi determinado pela CIDH e pela CortelDH, propõe-se, da mesma forma que foi feita para o RPU no item dois deste artigo, que a Defensoria Pública deve atuar no cumprimento das decisões, responsabilizando-se no papel de reunir o monitoramento do efetivo cumprimento das medidas determinadas contra o Brasil. De acordo com a concepção aqui proposta, no que se relaciona ao cumprimento da demanda, este acompanhamento não ficaria a cargo do corpo de DPJs nacional, mas sim a cada Defensoria Pública Estadual, eis que estaria mais próxima da execução das políticas necessárias para implementação das decisões e também teria a capacidade ativa para ingressar com ações pertinentes para garantir a efetividade das decisões. Cada Defensoria Pública estadual, afetada pelo caso, efetuará o monitoramento e produzirá relatórios que seriam encaminhados para

o grupo de expertos (DPIs nacional) que compilaria os dados e os encaminharia para os órgãos internacionais competentes.

Todas as medidas aqui refletidas, privilegiam a consolidação do sistema interamericano. A participação efetiva da Defensoria Pública na construção dos mecanismos judicial de proteção aos direitos humanos significa auxiliar tanto para o incremento do acesso das pessoas vítimas de violações de direitos humanos ao sistema interamericano, dando-lhe a voz internacional indiscriminada e ilimitada, como também auxiliar para a eficiência do sistema e para o monitoramento do cumprimento das determinações proferidas no Brasil.

### **Considerações Finais**

Através deste artigo buscou-se analisar duas espécies de mecanismos de supervisão e controle de obrigações internacionais de direitos humanos aos quais o Brasil se submete, enfocando, em especial, o papel que a Defensoria Pública deve exercer na efetivação do acesso a estes mecanismos, na sua contribuição para a eficiência dos mesmos e, ainda, em que ponto ela pode agir no monitoramento do cumprimento de suas decisões ou orientações no âmbito interno.

Vários são os atores e instituições nacionais e internacionais que, direta e indiretamente, atuam em busca do desenvolvimento dos Direitos Humanos. Entretanto, partiu-se da constatação que a Defensoria Pública é a instituição responsável por dar, indistintamente, voz aos grupos vulneráveis que sofrem graves e constantes violações de direitos humanos. Outrossim, analisou-se que a reforma legislativa ocorrida em 2009, no Brasil, privilegiou a função institucional de acesso aos sistemas internacionais de justiça por parte da Defensoria Pública, sendo necessário agora colocar em prática esta função com o intuito de promover a assistência jurídica e judicial em todos os seus níveis, nacional e internacional.

Tratou-se, ainda, de formular olhar crítico quanto ao papel da Defensoria Pública na sociedade contemporânea. Isto, por sua vez, não visa reduzir a importância desta instituição democrática, mas sim levar a questionamentos de como efetivar, concretamente, o direito de acesso à justiça e, a partir daí, alcançar tanto o fortalecimento da instituição como a promoção dos direitos humanos. Neste ponto, entende-se, parafraseando Santos (2011), a Defensoria Pública deve assumir sua quota-parte de responsabilidade na promoção das demandas trazidas pelos grupos sociais vulneráveis em defesa dos direitos humanos, trabalhando conjuntamente com

eles, sob pena de se ver premiada pelo seguinte dilema: (i) não assumindo sua quota-parte de responsabilidade continuará sendo independente do ponto de vista corporativista, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente; (ii) em assumindo, aumentará o nível de tensão e conflito, tanto internamente quanto com os outros Poderes.

Na verdade, o que se pretende com esta reflexão é apontar que o caminho a ser seguido pelas Defensorias Públicas não pode ser o caminho da tradição arcaica de instituições jurídicas presas ao dogmatismo e legalismo, muito pelo contrário, o caminho deve ser aquele já assinalado por Cappelletti e Garth (1988) quando afirmam que aliar a assessoria jurídica a outras medidas é a melhor proposta de reforma para o problema da representação e defesa eficiente. O campo do processo internacional é um caminho sem volta, é preciso se especializar nesta atuação. A maior qualificação da Defensoria Pública para atuar junto aos sistemas internacionais, ocupando todos os espaços que lhe cabe, delinea-se como um dos caminhos mais eficazes para a promoção dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos na pós modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005, pp. 219-246.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil**. Brasília: 2009.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Fabris, 1988.
- CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. A atuação do defensor público interamericano e do defensor público brasileiro: contribuições possíveis no âmbito do processo penal. In: Congresso Nacional de Defensores Públicos (11.: 13-16 nov 2013: Espírito Santo). **Livro de teses e práticas exitosas: Defensoria Pública e seus novos desafios**. Espírito Santo, 2013, pp 81-90. Disponível na internet em: [http://http://www.anadep.org.br/wtksite/Unconfirmed\\_134419.crdownload](http://http://www.anadep.org.br/wtksite/Unconfirmed_134419.crdownload). Acesso em: 17 nov. 2013.
- RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.
- REIS, Gustavo Augusto Soares; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013
- ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento**. São Paulo: Atlas, 2013.
- SANTOS, Boaventura Souza. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.
- WEIS, Carlos. **As Defensorias Públicas e a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Revista da Defensorias Pública de São Paulo, ano 1, n.1, 2008.