



Elisa Mara Coimbra

**Interação entre as ordens jurídicas
interna e internacional:**

**um estudo de caso da implementação das
decisões da Corte Interamericana de Direitos
Humanos no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Márcia Nina Bernardes

Rio de Janeiro

Abril de 2014.



Elisa Mara Coimbra

**Interação entre as ordens jurídicas
interna e internacional:**

**um estudo de caso da implementação das
decisões da Corte Interamericana de Direitos
Humanos no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada:

Prof. Márcia Nina Bernardes

Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

José Maria Gómez

Departamento de Direito - PUC-Rio

Vanessa Oliveira Batista Berner

Departamento de Direito - UFRJ

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2014.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Elisa Mara Coimbra

Graduou-se em Direito na UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora) em 2009. Atualmente advogada.

Ficha Catalográfica

Coimbra, Elisa Mara Coimbra

Interação entre as ordens jurídicas interna e internacional: um estudo de caso da implementação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil/ Elisa Mara Coimbra; Orientadora: Márcia Nina Bernardes – 2014.

ix.; 87 f. : 29,7 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2014.
Inclui bibliografia

1. Ordem jurídica. 2. sentenças. 3. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 4. Brasil I. Bernardes, Márcia Nina. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

Agradecimentos

À minha orientadora, Professora Márcia Nina Bernardes, pela dedicação, estímulo e inspiração.

Ao CNPq e à PUC-Rio pelos auxílios, sem os quais este trabalho não seria realizado.

Aos amigos e familiares pela confiança, carinho e compreensão.

Resumo

Coimbra, Elisa Mara; Bernardes, Márcia Nina. **Interação entre as ordens jurídicas interna e internacional: um estudo de caso da implementação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil.** Rio de Janeiro, 2014. 87p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A implementação das decisões da Corte IDH no Brasil é o tema central deste trabalho. O objetivo é compreender a aparente contradição entre os esforços despendidos pelos estados na assinatura de Tratados, bem como o desenvolvimento de regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e sua correspondente ineficiência em cumprir internamente as sentenças prolatadas pela Corte IDH. Indutivamente, a primeira observação é a de que empiricamente não há uma continuidade entre as ordens jurídicas interna e internacional, obstaculizada exatamente pela atuação do estado. Por conseguinte, há a necessidade de estudar mais a fundo a organização política do estado em si, na tentativa de encontrar uma justificativa para o recorrente bloqueio do estado no cumprimento das sentenças da Corte IDH, já que em nenhum dos casos houve a declaração expressa de cumprimento das sentenças. Por isso, exploram-se as considerações teóricas de Tilly (1996), segundo o qual os estados cursariam trajetórias políticas próprias, não necessariamente seguindo os mesmos passos da Europa. Além disso, em coerência com a argumentação teórica do autor, segundo a qual a guerra seria um importante catalisador de transformações políticas do estado, atribui-se especial importância aos desdobramentos históricos da Segunda Guerra Mundial, tendo em vista ser a última guerra mais importante com repercussões profundas e abrangentes. Associando as teses de Tilly com as transformações decorrentes da Segunda Guerra Mundial, é possível apontar teoricamente pelo menos dois fatores capazes de influírem no cumprimento das decisões das sentenças da Corte IDH. O primeiro deles está relacionado à incorporação de instituições, oriundas do modelo europeu de formação do estado, em circunstâncias bastante diferentes e o segundo associado à relação entre estado e população/povo/cidadãos. Após tais constatações, os casos específicos de condenação contra o Brasil são analisados, bem como as medidas tomadas uma a uma. O objetivo passa a ser, então, compreender o problema inicialmente proposto, a partir do fundamento teórico apresentado.

Palavras-chave

Ordem jurídica; sentenças; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Brasil

Abstract

Coimbra, Elisa Mara; Bernardes, Márcia Nina(Advisor). **The interaction between internal and global legal order: a case study of implementation of Inter-American Court of Human Rights decisions in Brazil.** Rio de Janeiro, 2014. 87p. MSc Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The implementation of the decisions of the IACHR in Brazil is the central theme of this work. The goal is to understand the apparent contradiction between efforts by states creating treaties and developing international regimes for the protection of human rights and their corresponding inefficiency in meeting internally the judgments issued by the Court. Inductively, the first observation was that empirically there is no continuity between the domestic and international legal systems, exactly hindered by the actions of the state. Therefore, it is necessary to study further deepen political organization of the state itself, as an attempt to find a justification for blocking of the state in compliance with the judgments of the IACHR, since in neither case were the express declaration of compliance sentences . Therefore the theoretical considerations of Tilly (1996) is explored, whereby the states would enroll own political careers, not necessarily following the same steps in Europe. Furthermore, in accordance with the theoretical arguments of the author, to which the war would be an important catalyst for policy change in state, it is possible to attribute special importance to the historical developments of World War II, in order to be the most important last war with deeper and more comprehensive impact . Associating with Tilly 's theses changes resulting from the Second World War, it is theoretically possible to identify at least two factors that have influence in implementing the decisions of the judgments of the Court. The first one is related to the incorporation of institutions , derived from the European model of state formation in very different circumstances and the second associated with the relationship between state and population / people / citizens. After these findings, specific cases of condemnation against Brazil were analyzed as well as the measures taken one by one . The objective becomes, then, to understand the problem first proposed from theoretical foundation presented.

Keywords

Legal order; sentences; Inter-American Court of Human Rights decisions; Brazil.

Sumário

1 Introdução	8
2 Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os Desafios de Implementação das suas decisões	14
2.1 Sistema Interamericano de Direitos Humanos	14
2.1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos	19
2.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos	22
2.2 O dever de reparar	25
2.3 Apresentação dos casos da Corte IDH contra o Brasil e das obrigações previstas nestas sentenças	29
2.4 Questões levantadas	34
3 A interação entre as ordens jurídicas interna e internacional	36
3.1 Formação do estado europeu	36
3.2 Impactos da Segunda Guerra Mundial na organização política mundial	45
4 A Execução das decisões da Corte IDH no Brasil	54
4.1 As dinâmicas de execução das sentenças da Corte IDH	54
4.1.1 Os mecanismos institucionais de execução das decisões da Corte IDH no Brasil	59
4.2 Projeto de lei 4.667-C, de 2004	69
5 Conclusão	73
6 Referências Bibliográficas	77

1

Introdução

O presente trabalho estuda a contrariedade entre o grau de esforço dos estados em fortalecer instâncias de proteção dos direitos humanos, em âmbito internacional, e o grau de esforço em cumprir os *inputs* originados dessa mesma ordem jurídica externa, em âmbito interno. Nesse caso, a interação entre as ordens jurídicas interna e internacional é o pano de fundo de toda a análise. No entanto, em face da extensão da análise, a escolha aqui diz respeito à interação entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a ordem jurídica interna brasileira, haja vista que este último interage cada vez mais recorrentemente com a ordem jurídica brasileira, ocasionando problemas até então inexistentes ou pouco frequentes.

Apesar da interação entre as ordens constituir atualmente uma tendência, isso nem sempre foi assim, pelo menos neste grau. Nesse sentido, a interação entre as ordens pode ser compreendida como um processo evolutivo em constante modificação que se aprofunda mais ou menos à medida que os estados escolhem cursar determinadas trajetórias políticas, já que a eles se atribui um papel decisivo na questão. Ao mesmo tempo em que é possível considerar que o denominado SIDH é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte IDH, órgãos especializados e vinculados, pelo menos em sua origem, à Organização dos Estados Americanos (OEA), é possível individualizar a atuação dos estados, influenciando em seus mecanismos institucionais, uma vez que aos estados incumbe à criação do SIDH (por Tratados) e sua correspondente submissão, essa última através dos instrumentos de ratificação, reforçando a soberania de cada estado. Nesse sentido, a imbricação entre as instâncias institucionais reflete desde sua gênese a crescente intensificação da interação entre os direitos interno e internacional. Além disso, são os estados os responsáveis pela efetivação das decisões, já que o SIDH não conta com um órgão executivo, nessa acepção. Esse *modus operandi* reforça o caráter interativo do novo cenário global e representa um bom exemplo do fenômeno que se quer estudar. Por isso, a análise do processo de formação do estado revela-se como fundamental para investigar a dinâmica de interação entre essas ordens. O primeiro recorte na delimitação do marco teórico que se faz necessário, portanto, é a delimitação pelo

que se entende por estado. Neste trabalho, mesmo reconhecendo as diversas possibilidades teóricas, opta-se por uma linha weberiana, seguida por Charles Tilly (1996), de modo a viabilizar uma correspondência entre estado e coerção que atravessará todo o estudo.

Mas qual a relevância de se estudar esse tipo de interação? Considerado o cenário mundial de hoje, em que a globalização é um dado, a interação entre as ordens jurídicas é uma consequência das novas relações sociais que se estabelecem. Segundo Giddens (1991, p.29), a globalização pode ser compreendida a partir de um mecanismo de desencaixe do tempo e espaço, ou seja, um “deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço”, de forma que um incidente local seja rapidamente influenciado por eventos ocorridos a muitos quilômetros de distância e vice-versa.

Depois da II Guerra Mundial, os estados articularam-se mais intensamente em âmbito internacional com o objetivo de consolidar a paz mundial. Dessa forma, diversos Tratados foram celebrados, inclusive a Carta das Nações Unidas, documento simbólico deste novo momento histórico. Neste contexto, uma primeira constatação deste trabalho é a de que, no plano interno, esse movimento de fortalecimento da proteção dos direitos humanos, especialmente desenvolvendo normas e instâncias institucionais para amparar tal proteção, não foi acompanhado com o mesmo grau de intensidade do movimento que ocorreu no plano internacional. O indicador utilizado nesse trabalho para demonstrar isso é o descumprimento, ainda que parcial, das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), órgão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), em todos os casos de condenação contra o estado brasileiro, identificando uma contradição entre o comprometimento do estado em colaborar com o desenvolvimento de uma ordem jurídica internacional protetiva dos direitos humanos e sua disposição de cumprir integralmente as decisões prolatadas pela Corte IDH.

Optou-se, neste trabalho, por empreender um estudo de caso sobre o cumprimento das sentenças da Corte IDH no Brasil. Mas por que as decisões da Corte IDH e não as decisões da CIDH? A Corte IDH exerce funções

jurisdicionais¹, suas decisões são vinculantes, ensejam responsabilidade internacional e não podem ser revistas por outro órgão. As decisões da CIDH, por sua vez, podem ser revistas, caso se apele para a Corte IDH. Nesse último caso, a interação entre as ordens não alcança seu nível máximo, diante da expectativa do estado de reverter eventual decisão desfavorável. Assim, opta-se por deixar de se analisar o grau de cumprimento das decisões da CIDH, o que poderia acrescentar variáveis desnecessárias à análise que se quer fazer aqui.

Delimitado a presente problemática, dois estudos foram decisivos para a formulação dos argumentos deste trabalho. O primeiro (BASCH *et al.*, 2010) inclui em sua análise o cumprimento de decisões tanto da CIDH como da Corte IDH, enquanto o segundo (GONZÁLEZ-SALZBERG, 2010) focaliza apenas o cumprimento das decisões da Corte IDH. Todavia, ambos concluem pela necessidade de melhorar o grau de cumprimento das decisões, em especial, através de mecanismos nacionais de implementação. A pergunta, portanto, que se elabora é: qual a razão do esforço dos estados para celebração de Tratados e Convenções de Direitos Humanos, para a organização de Sistemas Institucionais de Proteção de Direitos Humanos, se internamente os mesmos estados frustram a efetivação dos *inputs* originados da ordem jurídica externa, neste trabalho, as sentenças condenatórias da Corte IDH?

Delineado o problema, a questão seguinte é interpretar teoricamente os elementos empíricos que vão sendo extraídos do caso em estudo. Nesse sentido, o método indutivo possuirá uma relevância considerável, haja vista que permitirá uma avaliação da correspondência mais próxima o possível entre a teoria e a realidade. Assim, a tentativa passa a ser compreender teoricamente o fenômeno, sinalizando para parâmetros passíveis de serem aprofundados em uma posterior análise normativa, em trabalhos futuros. Para tal, inicialmente será realizada a coleta de documentos capazes de fornecer dados para a análise. Entre eles, as sentenças da Corte IDH, disponíveis no sítio eletrônico oficial da Corte IDH, as resoluções da Corte IDH resultantes do procedimento de revisão de sentença, também disponíveis eletronicamente, além dos relatórios periódicos elaborados pelos estados sobre o cumprimento das sentenças, nem sempre disponíveis eletronicamente, mas passíveis de serem obtidos, quando necessário, junto às

1 Ainda que se limite aos estados que expressamente ratificaram a jurisdição da Corte IDH.

ONGs que atuaram como representantes das vítimas, bem como os comentários ou contra-informes a esses relatórios.

Nesta direção, o estudo do estado e de seu modo de funcionamento é o caminho que se planeja percorrer. Para compreender melhor a forma como os estados se organizam e funcionam serão utilizados os estudos de Charles Tilly (1996). Seguindo a linha weberiana, o autor consegue interpretar a formação do estado europeu a partir de dois elementos principais: o capital e a coerção. A combinação desses elementos, influenciado pelos mais diversos fatores permite a identificação trajetórias políticas múltiplas, o que ajuda a explicar as diferenças entre os variados estados europeus. À medida que a história segue seu curso e os estados do Terceiro mundo tornam-se independentes, muitas de suas instituições são incorporadas, mas de forma alguma se pode afirmar que essas instituições funcionam da mesma forma. Essas peculiaridades do processo de formação dos estados da América Latina, especialmente o Brasil, em relação ao processo europeu é que permitem compreender parcialmente a dinâmica de interação das ordens. Em especial, duas questões chamam atenção. A primeira delas diz respeito à ausência de um processo de negociação entre os cidadãos e o aparelho estatal nos países descolonizados, diferente do que ocorreu na Europa, haja vista a relação de dependência que se estabeleceu. Na Europa, a necessidade de recursos para alimentar a máquina administrativa e a guerra, fez com que as classes detentoras do poder político e as classes detentoras do poder econômico entrassem em um constante processo de negociação. Diferente do que ocorreu nos países descolonizados. Uma segunda característica que chama a atenção é diferença de funcionamento entre as Instituições incorporadas do modelo ocidental de estado.

Neste cenário, além de significar uma tentativa de se assegurar paz mundial, conforme consignado na Carta das Nações Unidas, o fomento ao desenvolvimento de regimes de direitos humanos tem a potencialidade de servir como mecanismo capaz de amparar as reivindicações dos novos movimentos sociais, implicando em uma potencial alternativa para superação da ruptura entre os cidadãos e o aparelho estatal, bem como um *input* na revisão dos mecanismos de funcionamento das Instituições herdadas do modelo ocidental de estado, tais como tribunais, legislaturas, executivos, entre outros. Isso porque os direitos humanos podem ser identificados como ferramentas capazes de institucionalizar a agência, conceito teorizado por Guillermo O'Donnell (2011), segundo o qual todo

ser humano teria capacidade, em simples palavras, de exercer autodeterminação. Tais possibilidades são dadas pela alteração de cenário da II Guerra mundial. Por isso, na sequência, avaliam-se os efeitos da II Guerra Mundial no processo de transformação política das organizações estatais, em especial em países da América Latina e Brasil. A importância dessa avaliação encontra respaldo teórico em Tilly (1996), uma vez que o autor considera a guerra como importante catalisador das transformações políticas do estado. Nesse período, a guerra impulsiona os estados a se organizarem de forma a tentar evitar uma nova guerra com os mesmos efeitos da anterior, para isso, como estratégia, articulam-se e dão início a regimes internacionais de proteção de direitos humanos. Trata-se de um possível processo de constitucionalização (Cohen, 2012).

Em seguida, o próximo passo deste trabalho é verificar se normativamente existe algum obstáculo à interação jurídica entre as ordens. Nesta etapa, identifica-se o argumento da soberania que, em razão do momento histórico de seu desenvolvimento, culminou com uma formulação pouco preocupada com essa dinâmica de interação. Nesse sentido, estuda-se o papel desempenhado pela soberania neste contexto. A soberania pode obstaculizar a interação entre as ordens jurídicas interna e internacional? Tal mecanismo é legítimo ou não? Para responder, serão tomadas as lições de Jean Cohen (2012), segundo a qual é possível fazer uma releitura da soberania de modo que ela se torne compatível um cenário marcado pela intensificação de relações globais.

Como última etapa do presente trabalho, considerando os elementos teóricos abordados, pressuporá que a interação entre as sentenças da Corte IDH e o ordenamento interno é legítima, tendo em vista que a soberania da forma como foi concebida por Cohen (2012) é conciliável com o atual cenário. Nesse caso, retoma-se a pergunta original: por que as sentenças não são cumpridas? Como interpretar a contradição entre a atuação do estado na arena internacional e os reiterados descumprimentos das sentenças IDH no plano interno?

Como metodologia, utilizar-se-á como fonte de análise tanto as sentenças condenatória da Corte IDH como as resoluções decorrentes do procedimento de supervisão de sentença da Corte IDH, responsáveis por acompanhar o cumprimento da reparação da violação de direitos humanos que o estado deu causa. O objetivo é compreender a contradição entre os esforços dos estados em âmbito internacional pela construção e desenvolvimento de uma ordem jurídica de

direitos humanos e a pouca efetividade no cumprimento de ordens jurídicas emanadas por esse mesmo regime. Nessa empreitada, discutem-se as medidas reparatórias contextualizadas aos casos em que o Brasil foi levado à Corte IDH. Em face da tardia ratificação, pelo Brasil, da jurisdição contenciosa da Corte IDH, apenas em 10 de dezembro de 1998, somente cinco casos foram concluídos até o presente momento. São eles: 1) *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*; 2) *Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*; 3) *caso Escher e outros vs. Brasil*; 4) *caso Garibaldi vs. Brasil*; 5) *Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Entre esses casos, o *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil* será pouco analisado em função de seu arquivamento e a ausência de uma sentença condenatória com previsão de reparações a serem providenciadas pelo estado.

Dessa forma, o trabalho é organizado em três capítulos principais. No primeiro discutir-se-á inicialmente o procedimento dentro do SIDH, identificando o percurso jurídico-institucional até culminar em uma decisão condenatória da Corte IDH. Em seguida, apresentam-se os pontos resolutivos fixados nas sentenças de cada um dos casos, a fim de se identificar os elementos empíricos para embasar posteriormente uma construção teórica sobre os mecanismos de interação entre as ordens jurídicas interna e internacional.

O objetivo do segundo capítulo é tentar compreender teoricamente o bloqueio do estado à interação entre as ordens, à luz do processo de formação histórico do estado. Além disso, será analisado o conceito de soberania e sua reformulação teórica, proposta por Cohen (2012).

Por fim, é no terceiro capítulo que se apresentam as tentativas do estado em cumprir as obrigações fixadas nos pontos resolutivos das sentenças condenatórias contra o Brasil, bem como os procedimentos institucionais. O objetivo será proceder uma interpretação do fenômeno à luz dos elementos teóricos apresentados anteriormente. Além disso, será discutido também a principal iniciativa do estado brasileiro em promover a interação entre as ordens, a saber, o Projeto de Lei 4.667-C de 2004, iniciativa legislativa para se criar uma institucionalidade interna mais hábil a lidar com as questões apresentadas ao longo do texto.

2

Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os Desafios de Implementação das suas decisões

Neste capítulo estudam-se os procedimentos principais que envolvem o SIDH e os casos em que houve condenação do estado do Brasil pela Corte IDH. De antemão destaca-se que em nenhum dos casos houve expressa declaração de cumprimento da sentença. Nesse sentido, em nenhum dos casos a decisão prevista na sentença integrou diretamente ao sistema jurídico interno sem sofrer resistência. Pelo contrário, em todos os casos é possível identificar mecanismos de resistência ao cumprimento integral das decisões da Corte IDH.

Posto isso, inicialmente, antes da análise objetiva dos casos, é necessária uma descrição do procedimento do SIDH para contextualizar os casos analisados posteriormente. Nesse sentido, descreve-se sucintamente o funcionamento dos dois principais órgãos do SIDH, a CIDH e a Corte IDH. Em seguida apresentam-se os casos: 1) *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*; 2) *Caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*; 3) *caso Escher e outros vs. Brasil*; 4) *caso Garibaldi vs. Brasil*; 5) *Gomes Lund e outros* (“Guerrilha do Araguaia”) *vs. Brasil*.

Dessa forma, estrutura-se este capítulo em dois momentos. No primeiro, estuda-se o aspecto procedimental do SIDH para depois, em um segundo momento, discutir peculiaridades relativas a cada caso.

2.1

Sistema Interamericano de Direitos Humanos

De pronto é preciso considerar que o desenvolvimento do SIDH faz parte de um processo internacional amplo e complexo de fortalecimento de instâncias protetivas dos direitos humanos. A assinatura da Declaração Americana de Direitos Humanos alguns meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, ilustra a questão.

Contudo, a evolução dos mecanismos institucionais decorrentes dessas normas assumiu feições diferentes. Enquanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos integrou o Sistema ONU, a Declaração Americana dos Direitos Humanos surgiu em âmbito da OEA, tornando-se precursora, portanto, do sistema regional americano. Mesmo sem o mesmo prestígio em número de estados

integrantes de um sistema internacional, essa forma de organização institucional apresentou vantagens interessantes em relação ao sistema internacional. Neste sentido:

Enquanto o sistema global de proteção dos direitos humanos geralmente sofre com a ausência de uma capacidade sancionatória que têm os sistemas nacionais, os sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos apresentam vantagens comparativamente ao sistema da ONU: podem refletir com maior autenticidade as peculiaridades e os valores históricos de povos de uma determinada região, resultando em uma aceitação mais espontânea, e, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos têm a potencialidade de exercer fortes pressões em face de Estados vizinhos, em casos de violação (...) um efetivo sistema regional em diversas formas. (HEYNS; VILJOEN *apud* PIOVESAN, p.51, 2006)

Dessa forma, os Sistemas Regionais de Direitos Humanos conquistaram um tipo de prestígio relacionado ao fato de estarem mais integrados às peculiaridades de cada contexto regional, impulsionando uma evolução institucional crescente, apesar dos momentos de estagnação.

Nesse sentido, é preciso considerar a evolução do SIDH. Nesta matéria² recorre-se às lições de Trindade (2003), sintetizadas a seguir:

No tocante à evolução do sistema interamericano de proteção em particular, podem-se hoje identificar cinco etapas básicas. A primeira, dos antecedentes do sistema, encontrou-se marcada pela mescla de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis (convenções e resoluções orientadas a determinadas situações ou categorias de direitos). A segunda, de formação do sistema interamericano de proteção, caracterizou-se pelo papel solitariamente primordial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela expansão gradual das faculdades da mesma. A terceira, de institucionalização convencional do sistema, evoluiu a partir da entrada em vigor (em meados de 1978) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A quarta etapa, que tem se desenvolvido a partir do início da década oitenta, corresponde à consolidação do sistema, mediante, em primeiro lugar, a evolução da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e, em segundo lugar, a adoção de novos instrumentos de proteção, a exemplo dos dois Protocolos Adicionais à Convenção Americana, respectivamente sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) e sobre a Abolição da Pena de Morte

² Ver ainda Abramovich (2009, p.9), o qual delimita a evolução da institucionalidade da SIDH em três períodos. O primeiro relacionado ao enfrentamento de violações sistemáticas relacionadas a um tipo de terrorismo de estado, as quais envolveram conflitos armados. Nesse contexto, o papel do SIDH estaria atrelado a uma espécie de “último recurso de justiça para as vítimas”. Em um segundo momento, já na década de 90, durante as transições pós-ditatoriais da década anterior, o SIDH esteve acompanhando esse processo de transição de regimes. Por fim, um terceiro cenário, bastante complexo, relacionado a Estados que deram importantes passos na consolidação da democracia, mas ainda contam com sérias debilidades institucionais. Nessa etapa, o desafio está relacionado a fortalecer os principais mecanismos domésticos de proteção aos direitos, melhorando mecanismos igualmente domésticos de proteção de direitos.

(1990). A estes Protocolos somam-se as Convenções interamericanas setoriais, como a Convenção Interamericana para prevenir e Punir a Tortura (1985), a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994), a Convenção para Prevenir, punir e Erradicar a violência contra a mulher (1994), e a Convenção Interamericana sobre todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências (1999), ademais de outras iniciativas relevantes. Nos anos noventa ingressamos em uma quinta etapa, que corresponde ao fortalecimento – que se impõe em nossos dias – sistema interamericano de proteção” (TRINDADE, 2003, p.30)

A primeira etapa de evolução do SIDH diz respeito a um conjunto de diplomas normativos esparsos sem uma temática definida. Entre esses instrumentos destacam-se a Declaração Americana dos Direitos do Homem, elaborada poucos meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenções sobre Asilo, Convenções sobre Direito de Estrangeiros e a Convenção sobre os Direitos Civis da Mulher.

Em seguida, processos multilaterais foram estimulados e se tornaram mais intensos, especialmente à medida que o Sistema ONU desenvolveu-se, culminando com uma institucionalidade de proteção aos direitos humanos, em especial a implementação de Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos. Nesse contexto, apesar de haver previsão nos artigos 53 e 106 da Carta da OEA, inserido pelo Protocolo de Buenos Aires, aprovado em 1967, a CIDH ganhou existência a partir da Resolução VIII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores de 1959 que concedeu mandato ao órgão para desempenhar funções relacionadas à proteção de direitos humanos (Estatuto da CIDH de 1960). Nesse processo, os poderes concedidos à CIDH foram se ampliando. Na VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, em Punta del Este, em 1962, através da Resolução IX, recomendou-se a ampliação dos poderes da CIDH. No entanto, foi na II Conferência Interamericana Extraordinária de 1965, no Rio de Janeiro, que foi assinada a Resolução XXII, responsável pela ampliação. Além disso, foi na intervenção na República Dominicana, 1965-1966, que a CIDH consolidou-se como órgão de ação. No entanto, apenas, através do Protocolo de Reformas da Carta da OEA de Buenos Aires, 1967, a CIDH tornou-se um dos principais órgãos da Organização Regional, ganhando *status* convencional, em vez de previsão apenas em resoluções, consolidando-se como um dos principais órgãos da OEA.

A terceira fase do SIDH apontada por Trindade (2003) está relacionada à adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos que previu além da existência de uma CIDH, a existência de uma Corte IDH. No entanto, estabeleceu-se uma dificuldade institucional no que diz respeito à existência de um regramento duplo, haja vista que nem todos os estados ratificaram a Convenção Americana, estabelecendo-se que a CIDH cumulária a aplicação de dois regimes jurídicos, dependendo da ratificação ou não da jurisdição da Corte IDH.

A quarta fase diz respeito a uma consolidação do SIDH associada tanto a existência de novos instrumentos de proteção quanto ao desenvolvimento da jurisprudência da Corte IDH. Em 1988, por exemplo, a Assembleia Geral da OEA adotou o Protocolo Adicional à Convenção (Protocolo San Salvador) sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, que entrou em vigor em 1999, quando do depósito do 11º instrumento de ratificação.

Por fim, a quinta etapa, relacionada ao processo de fortalecimento do SIDH, para os ativistas/teóricos otimistas, ou ao processo de reforma, para ativistas/teóricos mais pessimistas. Para quem não subdivide essa quinta etapa em uma sexta, um dos momentos ilustrativos dessa etapa diz respeito à iniciativa das ONGs nos anos 90 em intensificar a participação da sociedade civil nos fóruns de debate da OEA, com o objetivo de desenvolver uma agenda mais robusta de proteção de direitos humanos, na tentativa de afastar decisões políticas limitadoras da atuação dos órgãos do SIDH, em especial a CIDH, entre elas propostas de redução do orçamento da CIDH, redução do papel da CIDH, etc (BERNARDES, 2006). Em 1999, a Assembleia Geral adotou a resolução 1661 que dispunha sobre a relação entre sociedade civil e a OEA. No mesmo ano foi adotada a resolução 759 (1217/99) do Conselho Permanente da OEA que definiu os princípios que regulam a participação de ONGs, as responsabilidades dos órgãos, agências e entidades do Sistema Interamericano em relação às ONGs e os requisitos apresentados por essas organizações para seu registro. Em novembro de 2000, as Regras de Procedimento da Corte IDH foram alteradas, entrando em vigor em junho de 2001. Uma das alterações permitiu às vítimas, ou a seus representantes, litígio direto antes da Corte IDH, após o caso ser submetido pela CIDH e não mais apenas na fase de reparação, como antes previsto. Em 2003, foi adotada também pelo Conselho Permanente a Resolução 840 (1361/03), que especificou uma série de estratégias para fortalecer a participação da sociedade civil.

Novas discussões sobre o funcionamento do SIDH foram colocadas em pauta, culminando na criação de um Grupo de Trabalho Especial para reflexão sobre o funcionamento da CIDH, por resolução do Conselho Permanente da OEA, durante a Assembleia Geral de San Salvador, em 29 de junho de 2011. Em 25 de janeiro de 2012, esse Grupo de Trabalho apresentou um Informe, dando a conhecer as medidas consideradas principais a serem tomadas para fortalecer a CIDH.

Cabe ressaltar que a iniciativa desses estudos foi dos estados, e não da sociedade civil, fomentando um debate dos argumentos exigido pela sociedade civil. Segundo ela algumas dessas medidas poderiam, em vez de fortalecer, debilitar o Sistema Interamericano como um todo.

A partir de então, aprofundou-se uma mobilização da sociedade civil. Em 27 de janeiro de 2012, mais de 90 organizações da sociedade civil de diversos países do continente apresentaram um documento, criticando as recomendações e eventuais reformas e propondo um debate mais amplo em torno da questão. Em 28 de março, em audiência pública, a Coalizão Internacional de Direitos Humanos nas Américas, que representa mais de 700 organizações da sociedade civil de diferentes países do continente, denunciou a intenção de vários estados em debilitar os trabalhos da CIDH, citando as propostas que os próprios governos fizeram ao Grupo de Trabalho, publicadas no Informe por ele apresentado, e apontando alternativas para fortalecer a CIDH. Em 21 de maio de 2012, o Secretario Geral da OEA, José Miguel Insulza, elaborou, dias antes da 42ª Assembleia Geral, um Informe em apoio às recomendações do Grupo de Trabalho, propondo modificações no Estatuto e Regulamento da CIDH. Em 3 de junho de 2012, ocorreu a 42ª Assembleia Geral da OEA, em Cochabamba (Bolívia), onde foi aprovada a Resolução AG/RES.2761 (XLII-O/12), a qual determinou a formulação de propostas para aplicação das recomendações constantes no Informe do Grupo de Trabalho, em diálogo com todas as partes envolvidas. A previsão era de, em seis meses, debaterem-se propostas em Assembleia Geral Extraordinária. Assim, em 24 de março de 2013, através da Resolução da Assembleia Geral AG/RES. 1 (XLIV-E/13), buscou-se prolongar e ampliar a discussão, comprometendo-se a incluir a sociedade civil no debate.

Interessante observar que as propostas de reforma coincidem com uma maior atuação do SIDH, inclusive em número de condenações contra os estados.

Fato que ilustra a descontinuidade³ do processo de aprimoramento (DULITZKY, 2007), o que justificaria a subdivisão desse quinto momento em um sexto caracterizado por um esgotamento do SIDH. Isso explica, por exemplo, porque duas das propostas mais discutidas são as soluções amistosas, já que evitam posterior decisão condenatória, e os requisitos para concessão de medidas cautelares, que implicam em pronta atuação do estado.

Apesar de o objeto desse trabalho não estar relacionado à CIDH, a seguir, estuda-se um pouco do procedimento da mesma, especialmente pela necessidade de se passar pela CIDH antes de seguir para a Corte IDH.

2.1.1

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

O artigo 106 da Carta da OEA, alterado pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, prevê a existência da CIDH com a principal função de promover o respeito e a defesa dos direitos humanos, bem como servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Atualmente, a CIDH é composta por sete membros, eleitos pela Assembleia Geral da OEA, a partir de uma lista de candidatos proposta pelos estados membros. O mandato tem prazo de quatro anos, sendo permitida a reeleição. Entre outras funções, incumbe à CIDH, nos termos do artigo 41 da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Artigo 41 - A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;

³ Registra-se como descontinuidade, exemplificativamente, a modificação de postura do Brasil após Belo Monte, em especial por ter sido radicalmente prejudicial a uma importante política econômica lançada pelo governo federal. Nesse sentido cita-se a entrevista concedida pela professora Deisy Ventura ao Instituto Conectas em 31 de jul. de 2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/o-sistema-interamericano-esta-sob-ataque-diz-deisy-ventura-do-instituto-de-relacoes-internacionais-da-usp-conectas-cobraposicao-clara-do-brasil>.

- d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
 - e) atender às consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem;
 - f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção;
 - e
 - g) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.
- (OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969)

O procedimento inicia-se a partir de uma petição encaminhada à CIDH, relatando eventuais fatos relacionados à violação de direitos humanos por algum estado-parte e identificando, se possível, vítimas e autoridades que tinham conhecimento dos fatos. Uma vez recebida a petição em que se alegue violação de algum direito previsto na Convenção, a CIDH analisa os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 46 da Convenção Americana de Direitos Humanos, quais sejam: o esgotamento dos recursos em âmbito interno, a ausência de decurso de prazo de seis meses para a representação (contados a partir da data em que o suposto prejudicado tenha sido notificado da decisão), a ausência de litispendência internacional e a ausência de coisa julgada internacional.

A exigência do esgotamento prévio de recursos internos revela-se importante na tentativa de reduzir tensões com os estados que soberanamente escolhem suas normas. No entanto, esse requisito sofre interpretação restritiva, nos termos do parágrafo 2 dos artigos 46 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Nesse sentido:

1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:
 - a. que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;
 - b. que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva;
 - c. que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e
 - d. que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

2. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:
 - a. não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;

- b. não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c. houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos. (OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 46. 1969)

A jurisprudência da Corte IDH ainda consagra três possibilidades de “dispensa do esgotamento de recursos internos: a) o recurso disponível for inidôneo, b) o recurso for inútil (por exemplo, já há decisão da Suprema Corte local em sentido diverso) ou c) faltam defensores ou há barreiras de acesso à justiça.” (RAMOS, 2012, p. 210).

Cabe ressaltar ainda que a Corte IDH consagrou o entendimento de que a o estado não pode alegar questões relativas à admissibilidade perante CIDH. Trata-se do princípio do *estoppel*, ou seja, o princípio segundo o qual não se pode conduzir em contrariedade a sua conduta anterior (*non concedit venire contra factum proprium*). (*Ibidem*, p.210)

Analisados os requisitos de admissibilidade, a CIDH solicita informações ao governo do estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação. Após, inicia-se a fase de conciliação ou solução amistosa, prevista no artigo 48, inciso 1, alínea “f” da Convenção Americana. Há que se ressaltar a necessidade de mediação pela CIDH, haja vista a desigualdade entre as partes e a indisponibilidade de determinados bens jurídicos.

Caso não seja encontrada uma solução amistosa, o procedimento segue e é elaborado o Primeiro Informe, uma espécie relatório do caso não solucionado que constata ou não a violação de direitos humanos. Se a CIDH decide favoravelmente ao estado, não há recursos. Nesse caso, a CIDH torna-se intérprete final da Convenção, não havendo possibilidade de levar o caso à Corte IDH. (*Ibidem*, p.213). No entanto, se não for solucionado o caso, a CIDH automaticamente encaminha o pleito à Corte IDH, exceto em havendo unanimidade pelo não encaminhamento, conforme a alteração do Regulamento da CIDH ocorrida em 2001. Antes dessa alteração, era necessária maioria dos votos comissionados para o caso ir para a Corte IDH. (PIOVESAN, 2007)

Caso o estado envolvido no litígio não haja ratificado a jurisdição da Corte IDH, inicia-se a fase do Segundo Informe. Essa fase só ocorre na ausência de ação judicial perante a Corte IDH (RAMOS, 2012, p.216). A diferença em relação ao Primeiro Informe é que ele é público.

Nesse contexto, surge uma questão. As decisões da CIDH são vinculativas? Essa questão é importante porque dialoga com o estudo das reparações e interações entre ordens jurídicas distintas. No caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colômbia*, por exemplo, a Corte IDH sustentou que o estado não estava obrigado a cumprir com as determinações dos Informes da CIDH. No entanto, tal entendimento tornou-se ultrapassado em decorrência da nova posição adotada no caso *Loayza Tamayo vs. Peru*, segundo a qual os estados-parte estão obrigados a cumprir as recomendações da CIDH, baseada no princípio da boa-fé, previsto na Convenção de Viena sobre Tratados e considerado princípio geral de Direito Internacional. Essa nova interpretação estimula a aceitação da jurisdição da Corte IDH, pois viabiliza uma instância revisora da decisão da CIDH. (*Ibidem*, p.217) Assim sendo, a decisão do Segundo Informe é a decisão final para os estados que não ratificaram a jurisdição da Corte IDH e a decisão da Corte IDH é a decisão final para os estados que ratificaram. (*Ibidem*, p.214). Como o Brasil ratificou, nosso objeto de análise está direcionado mais especificamente para uma interação de ordens jurídicas desencadeada pela decisão final da Corte IDH, em razão da impossibilidade de revisão. Por isso, a seguir, descreve-se o procedimento no âmbito da Corte IDH. (PIOVESAN, 2007).

2.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH foi constituída para ser uma instituição judicial autônoma em âmbito da OEA. A previsão da Corte IDH encontra-se no artigo 33 da Convenção Americana de Direitos Humanos, juntamente com a CIDH.

São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção:

- a. a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e
- b. a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte. (OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 33. 1969)

No entanto, quando criada, a Corte IDH demorou a ser acionada. Em virtude das ditaduras que assolavam a América Latina, a CIDH não parecia apta a desencadear ações contra os estados. Nesse período a Corte IDH movimentou-se

apenas com opiniões consultivas. A primeira sessão ocorreu em 1979, na sede temporária da OEA em Washington em junho de 1979, já que se instalou em sua sede permanente em José da Costa Rica apenas em setembro de 1979. Em 1980, foi aprovado o Regulamento. No entanto, a primeira sentença foi prolatada apenas em 1987. (RAMOS, 2012, p.221).

Ao todo, a Corte IDH é composta por sete juízes, nacionais dos estados-membros da OEA, eleitos a título pessoal. Os juízes da Corte IDH são eleitos pela maioria absoluta dos estados-parte da Convenção, para mandato de seis anos, permitida a reeleição.

Em relação ao procedimento, apenas a CIDH e os estados são partes legítimas para peticionar a Corte IDH, razão pela qual não é possível julgar indivíduos. Após o não acatamento do Primeiro Informe pelo estado, a CIDH aciona a Corte IDH, claro, em caso de ratificação da jurisdição da Corte IDH. Apenas se houver decisão unânime da CIDH pelo não peticionamento, é que se obsta o prosseguimento à Corte IDH. De acordo com o novo Regulamento da Corte IDH de 2009, não é necessária a elaboração de petição inicial para apresentação na Corte IDH, basta o envio do Primeiro Informe, desde que o mesmo obedeça alguns requisitos, entre eles, nomes dos delegados da comissão, dados dos representantes das supostas vítimas, motivos que levaram a CIDH a apresentar o caso à Corte IDH, provas.

Em seguida, notifica-se a suposta vítima para, em dois meses, apresentar escrito de petições, argumentos e indicar provas. A petição das vítimas deverá conter também a descrição dos fatos. Após, o estado também é notificado para, em dois meses, oferecer sua versão. Se o estado não contestar, a Corte IDH estará apta a sentenciar. Caso queira, deve indicar provas, os fundamentos de fato e de direito, observações às reparações e custas, além das conclusões pertinentes. (RAMOS, 2012, p. 228).

Supostas vítimas e representantes podem fazer observações às exceções preliminares no prazo de 30 dias. Nesse caso, há a possibilidade de uma audiência para julgar exceções preliminares. Porém, há vários casos em que a Corte IDH decide exceções preliminares e mérito em uma única sentença.

Segundo o novo Regulamento da Corte IDH de 2009, além das provas tradicionalmente conhecidas, como testemunhas e peritos, é prevista a possibilidade de serem tomados depoimentos perante órgãos internos que tenham

fé pública. Trata-se da figura jurídica *affidavit*, a fim de diminuir os custos de levar a juízo peritos e/ou testemunhas. É prevista também a possibilidade de fazer videoconferência. Quanto à matéria probatória é pacífico na jurisprudência da Corte IDH que é inaplicável o brocardo latino “quem alega tem que provar”, haja vista que o estado tem mais condição de fazer a prova do que a vítima. Encerrada a fase probatória, as partes elaboram observações finais.

Finda essa etapa, é prolatada a sentença. Caso ela seja condenatória, a Corte IDH acompanha a execução ou a implementação de cada ponto resolutivo fixado de acordo com o artigo 63, §1º da Convenção Americana. O objetivo é assegurar a reparação integral da violação perpetrada, obrigação do estado prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos, no artigo 68, § 1º, não se admitindo a escusa do estado baseada em motivos internos, haja vista a assunção de obrigações de que de boa-fé assumiu convencionalmente (*pacta sunt servanda*).

A Corte, como todo órgão com funções jurisdicionais, tem o poder inerente a suas atribuições de determinar o alcance de sua própria competência (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*). Os instrumentos de aceitação da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória (artigo 62.1 da Convenção) pressupõe a admissão, pelos Estados que se submetem, do Direito de a Corte resolver qualquer controvérsia relativa a sua jurisdição, como o que é neste caso de supervisão de cumprimento de suas sentenças. Uma objeção ou qualquer outra atuação do Estado realizada com o propósito de afetar a competência da Corte é inócua, pois em quaisquer circunstâncias a Corte retém a competência a competência, por ser mestra de sua jurisdição. (CORTE IDH, *caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá*, § 68, tradução livre)⁴

Ainda sobre a questão, outra passagem da mesma sentença acima pode ser destacada:

Uma vez determinada a responsabilidade internacional do Estado pela violação da Convenção Americana, a Corte começa a ordenar as medidas destinadas a reparar dita violação. A jurisdição compreende a faculdade de administrar justiça; não se limita a declarar o direito, mas também compreende a supervisão do descumprimento de seus julgados. É por ele necessário estabelecer e por em

⁴ La Corte, como todo órgano con funciones jurisdiccionales, tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*). Los instrumentos de aceptación de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción, como lo es en este caso la función de supervisión del cumplimiento de sus sentencias. Una objeción o cualquier otra actuación del Estado realizada con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocua, pues en cualesquiera circunstancias la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción.

funcionamento mecanismos ou procedimentos para a supervisão de cumprimento das decisões judiciais, atividade que é inerente à função jurisdicional. A supervisão de cumprimento das sentenças é um dos elementos que compõe a jurisdição. Sustentar o contrário significaria afirmar que as sentenças emitidas pela Corte são meramente declarativas e não efetivas. O cumprimento das reparações ordenadas pelo Tribunal em suas decisões é a materialização da justiça para o caso concreto e, assim, da jurisdição; em caso contrário estar-se-ia atentando contra a razão de ser de operação do Tribunal. (CORTE IDH, *caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá*, § 72, tradução livre)⁵

Nesse sentido, a Corte IDH não encerra o caso enquanto não se houver verificado a observância das obrigações estipuladas, vinculando-se a cessação do ilícito à execução integral das sentenças. Com base em informações submetidas pelo estado condenado e pela vítima ou representantes, a Corte IDH emite resoluções, indicando obrigações que já foram cumpridas e obrigações ainda faltantes. Em muitos casos, várias resoluções são emitidas antes que o cumprimento pleno seja constatado. Caso haja inexecução dos julgados, o artigo 65 da Convenção Americana prevê que a Corte IDH deve submeter anualmente um relatório de suas atividades à Assembleia Geral da OEA.

2.2

O dever de reparar

O dever de reparar pode ser considerado um entre vários outros deveres que compõe a obrigação de garantir os direitos humanos assumida pelo estado ao assinar e depois ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos. Prevê o artigo 63.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos que a Corte IDH determinará que sejam reparadas as consequências da medida ou a situação que tenha ensejado a violação dos direitos previstos na Convenção Americana,

⁵ Una vez determinada la responsabilidad internacional del Estado por la violación de la Convención Americana, la Corte procede a ordenar las medidas destinadas a reparar dicha violación. La jurisdicción comprende la facultad de administrar justicia; no se limita a declarar el derecho, sino que también comprende la supervisión del cumplimiento de lo juzgado. Es por ello necesario establecer y poner en funcionamiento mecanismos o procedimientos para la supervisión del cumplimiento de las decisiones judiciales, actividad que es inherente a la función jurisdiccional. La supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos que componen la jurisdicción. Sostener lo contrario significaría afirmar que las sentencias emitidas por la Corte son meramente declarativas y no efectivas. El cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal en sus decisiones es la materialización de la justicia para el caso concreto y, por ende, de la jurisdicción; en caso contrario se estaría atentando contra la *raison d'être* de la operación del Tribunal.

assegurando ao prejudicado o gozo de seu direito ou liberdade, bem como uma justa indenização.

No entanto, a reparação muitas vezes implica em uma interação mais afinada entre as ordens jurídicas externa e interna. Por isso, o melhor momento de analisar a interação das ordens torna-se o da condenação do estado pela Corte IDH, quando todos os esforços serão empreendidos para reparar os danos causados pelas violações de direitos humanos, a fim de evitar uma responsabilização internacional, ainda que os mecanismos disponíveis ao SIDH sejam pouco eficientes do ponto de vista sancionatório⁶. No entanto, isso não significa que as interações entre as ordens não possa acontecer antes da prolação da sentença, em âmbito de recomendações da CIDH, por exemplo. Sob essa ótica, articulam-se mecanismos internos para viabilizar a reparação integral do dano ou, no melhor dos mundos, evitar a condenação a uma reparação integral do dano. No entanto, essas medidas podem se tornar complexas e casuísticas, implicando muitas vezes em tentativas e erros ou tentativas e acertos, a partir de inovações institucionais⁷.

⁶ O mecanismo que se dispõe é o envio de relatório anual à Assembleia Geral da OEA, nos termos do artigo 41, alínea “g” da Convenção Americana. Não há, por exemplo, a possibilidade de suspensão à participação, como ocorre nos casos de ruptura do regime democrático.

⁷ A realidade colombiana relativa aos desaparecimentos forçados pode ajudar a compreender a complexidade que é estabelecer mecanismos institucionais para reparar as conseqüências ou os danos decorrentes de uma violação de Direitos Humanos. A violação de Direitos Humanos na Colômbia, quanto aos desaparecimentos forçados aparece recorrentemente nos relatórios anuais publicados pela CIDH. No entanto, apesar de aparecer nos relatórios anuais da CIDH e serem elaboradas recomendações (*soft law*) que motivaram as medidas tomadas pelo Estado descritas a seguir, essas últimas não foram suficientes para evitar as condenações pela Corte IDH nos casos *19 comerciantes Vs. Colômbia, Masacres de Ituango Vs. Colombia, Masacre de Pueblo Bello Vs.* “A Comissão considera que o deslocamento forçado de pessoas implica uma série de direitos humanos, protegidos pela Convenção Americana. A Comissão exorta o Governo da Colômbia a tomar medidas para prevenir, quando seja possível, o deslocamento interno forçado de pessoas, especialmente onde tal deslocamento tem como causa fundamental as ações de agentes do Estado. A Comissão também sublinha a importância da criação e aplicação de um programa efetivo, dirigido à proteção e assistência às pessoas que foram deslocadas (...) Deveria ser promulgada a legislação que tipifica o desaparecimento forçado como delito. Deveriam ser tomadas medidas para prevenir, até onde seja possível, o deslocamento forçado de pessoas, e instaurado um programa eficaz para a proteção e ajuda das pessoas deslocadas (CIDH. Relatório Anual, p.13 e 16, 1996, grifos nossos).” Como reflexo dessa recomendação e na tentativa de evitar posteriores condenações pela Corte IDH, em 1997, foi promulgada a lei 387 que definiu no artigo 1º o deslocamento forçado e no artigo 2º atribuiu responsabilidade específica ao Estado para formular políticas e medidas para prevenir o deslocamento forçado. A lei criou ainda vários órgãos, tais como o SNAIPD (*Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada*), composto por entidades públicas, privadas e comunitárias com a função de atender a população que sofreu a violência, o *Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada* (órgão consultivo), um sistema de informação e um fundo de financiamento dos programas. Segundo Garavito (2009, p.22), essas medidas tiveram efetividade limitada, especialmente pela dispersão de competências (19 entidades envolvidas) e a falta de definição das competências institucionais, entre outras. Em

Segundo a jurisprudência da Corte IDH, caso *Baena Ricardo e outros vs. Panamá*, o dever de reparar implica no cumprimento integral da sentença, ou seja, não corresponde apenas à reparação pecuniária, chamada pela jurisprudência da Corte IDH de compensação. Nesse sentido, existem diversas medidas de reparação que podem incluir obrigações de fazer, tais como a obrigação de investigar, de publicar, de elaborar políticas públicas, entre outras.

A compensação como forma de reparação deve ser justa, precisa e pronta, adequada e efetiva (LEDESMA, 2007, p.775). Assim, os critérios para fixação da reparação variam de acordo com as circunstâncias do caso em concreto. Atualmente, reconhece-se como subdivisão da compensação, os danos materiais, os quais incluem danos emergentes e lucros cessantes, danos não pecuniários (nomenclatura adotada apenas após 2001 no caso *Cantoral Benevides vs. Peru*⁸, antes tratada como danos morais) e os danos ao projeto de vida ou *life plan* (caso *Loayza Tamayo vs. Peru*⁹) (LEDESMA, 2007, p.777). No entanto, diferentes são as situações possíveis de serem enquadradas em cada uma das categorias. Convém apontar ainda que jurisprudencialmente não há fixação de *punitive damages*, uma

2004, a Corte Constitucional prolatou a sentença T-025, que previa o acompanhamento do avanço da situação de violação dos Direitos Humanos na Colômbia. Nesse sentido, a Corte tomou para si a obrigação de melhorar a situação das vítimas de deslocamento forçado, via articulação institucional, extrapolando suas funções típicas, através de posteriores sentenças de segmento, instrumento incomum nos sistemas *civil law*, como é o direito colombiano. Para tal, a Corte utilizou a tese da necessidade de superação do Estado de Coisas inconstitucionais, caracterizada pela vulnerabilidade extrema desse grupo (graves condições de saúde, alimentação, acesso à educação) e reiterada omissão de proteção por parte das autoridades públicas. Apesar de já ter declarado o estado de coisas inconstitucionais em outros casos, desta vez, a Corte não o declarou de forma geral apenas, mas estabeleceu medidas detalhadas de acompanhamento e ordens específicas às autoridades competentes, através da elaboração de um plano de ação, mantendo a competência mesmo depois da promulgação da sentença e exercendo um papel ativo de acompanhamento da situação. Ocorreram diversas audiências públicas com os mais variados órgãos e expedição de diversos autos de seguimento, mandados específicos para cumprimento de medidas. No entanto, nenhuma dessas medidas foi suficiente para evitar as condenações nos casos acima apontados, o que ilustra a complexidade não só de garantir os direitos previstos na Convenção como também a complexidade de promover a reparação integral dos danos ou consequências decorrentes da violação de direitos.

⁸ Em fevereiro de 1993, Luis Cantoral foi detido sem ordem judicial, por mais de uma semana, por agentes da DINCOTE (Dirección Nacional contra el Terrorismo), sendo torturado e contra ele cometido atos de violência. Luis Cantoral foi processado em foro militar pelo delito de traição à pátria, foi absolvido, mas remetido ao foro civil, no qual sofreu condenação por atos de terrorismo. Nesse caso, a Corte IDH alterou a nomenclatura ao diferenciá-la da noção tradicional de direito civil por considerar o indivíduo como um todo, pesando o impacto que as violações de Direitos Humanos tem sobre ele. (LEDESMA, 2007, p. 784).

⁹ Os fatos podem ser contextualizados no mesmo período do caso descrito anteriormente. Neste María Elena Loayza Tamayo foi detida por agentes da DINCOTE (Dirección Nacional contra el Terrorismo), onde esteve incomunicável e impossibilidade de apresentar recurso judicial. Este caso foi exemplificativo do dano ao plano de vida, entendido, em breves palavras, como uma perda ou uma severa diminuição de projetos de autodesenvolvimento pessoal.

vez que é consolidada a posição de que a reparação não pode empobrecer, nem enriquecer a vítima.

No entanto, a reparação integral não implica exclusivamente, como já dito, compensação. Segundo Ledesma (2007):

a reparação inclui os seguintes elementos: a) se possível, restituição da situação legal infringida, garantindo à pessoa prejudicada o gozo dos direitos e liberdades violadas; b) compensação pecuniária apropriada; c) reparação não-pecuniária; d) investigação dos fatos e correspondente punição dos responsáveis; e) garantia de que os atos que deram causa à violação não serão repetidos; f) conformação das normas domésticas às regras da Convenção. (LEDESMA, 2007, p.764, tradução livre)¹⁰

Dependendo das circunstâncias do caso, a reparação integral da violação vai exigir ações diversas e são inúmeros os exemplos. No caso *Olmedo Bustos e outros vs. Chile*, discutiu-se a negativa de exibição do filme *La última tentación de Cristo* pelo Conselho de Qualificação Cinematográfica, decisão posteriormente ratificada pela Corte Constitucional daquele país. O caso foi levado à Corte IDH sob a acusação de violar o direito à Liberdade de Expressão previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos. Em decorrência da condenação, uma das medidas apontadas como necessária à reparação integral foi o dever de modificar o ordenamento jurídico interno, o que levou a uma alteração constitucional, eliminando o instituto da censura prévia e viabilizando o exercício do Direito à Liberdade de Expressão. Assim, em 28 de novembro de 2003, em âmbito de supervisão de sentença, a Corte IDH declarou que o estado do Chile deu cumprimento à sentença.

Além desse, outro caso que ficou conhecido, em função do aspecto reparatório pela variedade de medidas que compuseram a reparação integral, foi o *19 comerciante vs. Colômbia*, relativo à detenção, desaparecimento e execução de comerciantes por um grupo paramilitar agindo sob comando do Exército colombiano. Os fatos ocorreram em 7 de outubro de 1987 quando membros de um grupo paramilitar que operava no município de *Puerto Boyacá* detiveram 17

¹⁰ In synthesis, reparation includes the following elements: a) if possible, the restitution of the legal situation infringed, guaranteeing to the injured person the enjoyment of his rights or freedoms violated, b) appropriate pecuniary compensation, c) non-pecuniary reparation, d) investigation of the facts and the corresponding punishment of those responsible, e) guarantees that the acts that gave rise to the application will not be repeated and f) conforming domestic norms to the provisions of Convention. (LEDESMA, p.764, 2007)

comerciantes, por supostamente manter relações com um grupo de guerrilheiros. Duas semanas mais tarde outros dois comerciantes foram em busca dos desaparecidos e igualmente foram detidos e assassinados pelo grupo. Entre as medidas reparatórias impostas pela Corte IDH estavam: 1) investigação dos crimes em questão e o julgamento dos responsáveis, 2) procura dos restos mortais assassinados para entrega às famílias, 3) construção de um monumento de homenagem às vítimas, 4) ato público no qual o estado deveria reconhecer sua responsabilidade internacional, 5) tratamento médico e psicológico às vítimas, 6) pagamento de indenizações.

Em seguida serão estudados os casos em que o estado do Brasil foi levado à Corte IDH, especialmente no que tange aos elementos reparatórios. A intenção é apresentar os casos bem como as obrigações impostas nas sentenças condenatórias contra o Brasil de forma a subsidiar a discussão apresentada no próximo capítulo.

2.3

Apresentação dos casos da Corte IDH contra o Brasil e das obrigações previstas nestas sentenças

A presente seção objetiva apresentar os casos em que a Corte IDH foi chamada a se manifestar, quando em um dos pólos da ação figurava o estado brasileiro. O objetivo é identificar, após uma discussão sobre os aspectos procedimentais do SIDH, os principais fatos envolvidos, de forma a compreender as obrigações de reparar envolvidas em cada um dos casos. Destaca-se ainda que em função das escolhas teóricas e metodológicas deste trabalho não se fará uma discussão sobre o direito material que justifica a fixação de cada uma das obrigações. Para isso, no entanto, utilizar-se-á elementos extraídos diretamente das sentenças. Por ora, basta identificar quais as obrigações fixadas nas sentenças dos casos foram consideradas cumpridas e quais não foram, visto que nos próximos capítulos o esforço será voltado a compreender a razão pelas quais algumas obrigações são menos cumpridas que outras, o que inviabiliza a declaração expressa por parte da Corte IDH de total cumprimento das sentenças.

A primeira condenação do Brasil proferida pela Corte IDH ficou conhecida como *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Em outubro de 2004, a CIDH submeteu à Corte IDH uma demanda contra a República Federativa do Brasil, em virtude dos

alegados abusos de funcionários da Casa de Repouso Guararapes, clínica de tratamento psiquiátrico, credenciada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em Sobral, Ceará, em prejuízo de Damião Ximenes Lopes, levando-o à morte. Damião Ximenes durante sua juventude desenvolveu uma deficiência mental. Na época dos fatos Damião Ximenes tinha 30 anos de idade e vivia com sua mãe em uma cidade chamada Varjota, à aproximadamente 1 hora da cidade de Sobral, sede da Casa de Repouso Guararapes. Em 1º de outubro de 1999, Damião Ximenes foi admitido como paciente na Casa de Repouso, sem apresentar sinais de agressividade, nem lesões corporais externas. Em 4 de outubro de 1999, a mãe de Ximenes foi visitá-lo e o encontrou sujo, sangrando e com hematomas. Estava com as mãos amarradas e dificuldades de respirar. No mesmo dia, Ximenes faleceu, aproximadamente duas horas após ter sido medicado pelo diretor clínico do hospital. Após, a família entrou com uma série de recursos na justiça, mas não houve uma investigação capaz de apurar os responsáveis. Sem sucesso na justiça brasileira, o caso foi levado à CIDH e, posteriormente, à Corte IDH.

Em quatro de julho de 2006, foi proferida a sentença, condenando o Brasil pelas violações dos artigos 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) em relação ao artigo 4 (Direito à vida), 5 (Direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos. Entre outras medidas, o estado deveria: a) garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos; b) publicar trechos da sentença no Diário Oficial ou outro jornal de ampla circulação; c) desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem, entre outros, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na sentença; d) pagar indenização às partes lesadas. Em 2 de maio de 2008, em procedimento de supervisão de sentença, a Corte IDH emitiu uma sentença, declarando cumpridas as medidas de publicação e de indenização e declarando não cumpridas as demais medidas.

Em 21 de setembro, também em procedimento de supervisão de sentença, mas numa outra resolução, as medidas remanescentes continuaram declaradas como não cumpridas. Por fim, na última resolução, de 17 de maio de 2010, da

mesma forma, a Corte IDH decidiu manter o procedimento de supervisão com relação aos dois aspectos ainda considerados não cumpridos.

O segundo caso, conhecido como *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil*, decorreu da submissão, em janeiro de 2005, de uma demanda em prejuízo de Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho pela suposta falta de diligência no processo de investigação e sanção dos responsáveis pela morte de Francisco Nogueira de Carvalho, advogado, defensor de direitos humanos que se dedicou a denunciar crimes de um suposto grupo de extermínio composto inclusive por polícias civis, atuante no Rio Grande do Norte, conhecido como “meninos de ouro”. Em 28 de novembro de 2006, foi proferida a sentença de arquivamento do feito, em razão de insuficiente suporte fático para demonstrar as alegadas violações aos direitos, às Garantias Judiciais e à Proteção Judicial. Por este motivo, o caso não será objeto de comparação com os demais.

O terceiro caso, *Escher e outros vs. Brasil*, submetido pela CIDH à Corte IDH, em 20 de dezembro de 2007, contra a República Federativa do Brasil, em prejuízo de membros das organizações COANA (Cooperativa Agrícola de Conciliação Avante Ltda.) e ADECON (Associação Comunitária de Trabalhadores Rurais), entre eles, Arlei José Escher e Dalton Luciano de Vargas, Luciano Vargas e outras 32 pessoas, pelas supostas interceptações telefônicas ilegais dos membros dessas organizações que, em tese, violariam aos artigos 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) em relação ao artigo 11 (direito à vida privada e o direito à honra e à reputação), 16 (direito à liberdade de associação), 8 (garantias judiciais) e ao 25 (proteção judicial), além de violação do artigo 28 (cláusula federal, sendo essa violação não reconhecida pela sentença) da Convenção Americana de Direitos Humanos. Os fatos ocorreram em um contexto de conflito social, envolvendo a reforma agrária, neste caso, no Paraná. As vítimas, como dito, eram membros de organizações sociais, a ADECON, com o objetivo de desenvolvimento comunitário e integração social, cultural e desportiva de seus associados, e a COANA, com o objetivo de integrar os agricultores na promoção de atividades econômicas comuns. O caso foi levado ao SIDH.

Em 20 de novembro de 2009, foi proferida a sentença. Entre as medidas condenatórias, o estado deveria: a) investigar os fatos que geraram as violações do presente caso; b) publicar trechos da sentença no Diário Oficial ou outro jornal de ampla circulação e em jornal de ampla circulação no estado do Paraná; c) pagar

indenização às partes lesadas. Quanto ao primeiro item, houve um procedimento de interpretação de sentença, a pedido do Brasil, a fim de esclarecer a extensão da investigação dos fatos. Além disso, em 17 de maio de 2010, em procedimento de supervisão de sentença, foi declarada a inexistência de erro da descrição na sentença de como o estado deve publicar da sentença, devendo o estado cumprir esse dever nos moldes previstos na ordem judicial. Assim, a publicação da sentença ocorreu no jornal *O Globo* do dia 23 de julho de 2010, ano LXXXV, nº28.109.

Em 24 de dezembro de 2007, a CIDH submeteu à Corte uma demanda (caso *Garibaldi vs. Brasil*) contra a República Federativa do Brasil, em prejuízo de Iracema Cioato Garibaldi, viúva de Sétimo Garibaldi, e seus seis filhos, pelo descumprimento da obrigação de investigar e sancionar os responsáveis pela morte de Sétimo Garibaldi, ocorrida em 27 de novembro de 1998, durante uma operação extrajudicial de desalojamento das famílias de trabalhadores sem terra que ocupavam uma fazenda localizada no município de Querência, norte do Paraná, violando, portanto, os artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No dia dos fatos, um grupo de aproximadamente 20 homens encapuzados chegou à fazenda disparando para o alto e ordenando aos trabalhadores que saíssem de suas barracas. Quando Sétimo saiu, foi ferido por um dos homens, o que o levou à morte. A investigação policial foi marcada por uma série de irregularidades, sendo ao final arquivada sem apurar responsabilidades. O caso foi levado ao SIDH. Nesse quarto caso, em 23 de setembro de 2009, foi proferida a sentença, prevendo, entre as medidas condenatórias, que o estado brasileiro deveria: a) publicar trechos da sentença no Diário Oficial da União e em um jornal de ampla circulação no estado Federativo do Paraná; b) conduzir de modo eficaz e dentro de um prazo razoável o Inquérito e qualquer processo que chegasse a abrir em consequência deste, para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores da morte do senhor Garibaldi; c) indenizar as partes lesionadas.

Em 22 de fevereiro de 2011, por meio do procedimento de supervisão de sentença, foi declarada cumprida a obrigação de reparação, e declarados não cumpridos tanto o dever de investigação quanto o pagamento de indenizações. Na resolução de 20 de fevereiro de 2012, por outro lado, foi declarado cumprido o

dever de indenização e não cumprido o dever de investigação, apesar dos progressos realizados em seu andamento.

Em relação ao último caso de condenação do Brasil, conhecido como *Gomes Lund e outros* (“Guerrilha do Araguaia”) vs. *Brasil*, a submissão da demanda da CIDH à Corte IDH, contra a República Federativa do Brasil, em prejuízo dos familiares de pessoas desaparecidas durante a Guerrilha do Araguaia, nos anos da ditadura militar brasileira, pelas supostas detenções arbitrárias, torturas e pelo desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista Brasileiro e camponeses da região, ocorreu em 26 de março de 2009, sob a alegação de violação dos artigos 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), 2 (dever de adotar disposições de direito interno), 4 (Direito à vida), 7 (Direito à liberdade pessoal), 8 (Garantias judiciais), 13 (Liberdade de pensamento e de expressão) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos. Neste contexto, a guerrilha do Araguaia foi um movimento de resistência ao regime, integrado por alguns membros do Partido Comunista Brasileiro. O caso foi levado ao SIDH.

Em 24 de novembro de 2010, foi proferida a sentença, condenando o Brasil a: a) investigar os fatos, julgar e, se for o caso, punir os responsáveis e de determinar o paradeiro das vítimas; b) tomar medidas de reabilitação (atenção médica e psicológica aos familiares das vítimas desaparecidas ou executadas), satisfação (publicação da sentença, ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, instituição do dia dos desaparecidos políticos no Brasil e memorial) e garantias de não repetição (educação em direitos humanos para as Forças Armadas; tipificação do delito de desaparecimento forçado; acesso, sistematização e publicação de documentos em poder do estado; criação de uma comissão da Verdade); c) pagar indenizações, custas e gastos. Por se tratar do caso mais recente, ainda não houve a supervisão de sentença sobre o seu cumprimento.

Consoante o estudo de González-Salzberg (2011), mencionado anteriormente, a dificuldade de articulação institucional interna para garantir o cumprimento das medidas condenatórias não é um problema apenas brasileiro, mas generalizado, uma vez que incumbe aos estados nacionais escolher a forma de execução das decisões do SIDH. De fato, nota-se, pela análise comparativa dos casos, que em nenhum deles houve o cumprimento integral das decisões da Corte IDH, embora algumas medidas sejam mais comumente cumpridas que outras.

Começa-se, então, pelas medidas menos problemáticas: as medidas de indenização e as de publicação, já que são as mais cumpridas. Ambas estão previstas em todos os casos, exceto no caso *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil* que, por ter sido objeto de arquivamento, não resultou em condenação para o estado do Brasil. No caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, a Corte IDH declarou cumpridas as medidas de indenização e de publicação na primeira supervisão de sentença (Resolução de 2 de maio de 2008). No caso *Garibaldi vs. Brasil*, também houve declaração expressa do cumprimento. No caso *Escher e outros vs. Brasil*, apesar de a Corte IDH não ter se pronunciado expressamente sobre o pagamento das indenizações, ele foi efetuado, vide decreto 7.158/10. Por fim, no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, que igualmente não foi alvo de uma declaração expressa de cumprimento, houve o pagamento de indenizações, inclusive em fase anterior à sentença, materializado na Lei 9.140/95, medida valorizada pela Corte IDH ao impor apenas algumas complementações a essas indenizações. Quanto ao dever de publicar trechos da sentença, também há predominância do cumprimento das medidas.

No entanto, as medidas de não repetição, tais como tipificação do delito de desaparecimento forçado, entre outras, exceto as de publicação, ou alguma medida que envolva obrigação de fazer, como por exemplo, as de investigar, são as mais comumente descumpridas, tanto aquelas de investigação quanto as que exigem políticas públicas. Portanto, juntamente com as medidas de investigação, são as mais descumpridas, especialmente por exigir, para serem efetivas, a articulação entre órgãos diferentes, tanto diferentes em suas competências quanto em sua organização e estrutura. Dessa forma, essas são as medidas reparatórias que inviabilizam a reparação integral da violação de direitos humanos perpetrada pelo estado, razão pela qual o estudo dessas medidas reparatórias será aprofundado no quarto capítulo.

2.4

Questões levantadas

Diante da descrição do presente capítulo, uma contradição fica muito evidente: o esforço despendido em âmbito internacional para desenvolver institucionalidades de proteção dos direitos humanos, exemplificado aqui pelo

desenvolvimento do SIDH, até bem pouco tempo inexistente, e um sistemático descumprimento por esse mesmo estado das sentenças da Corte IDH. Nesse sentido, as questões que se colocam são: por que as decisões não são implementadas internamente? Que tipos de obstáculos jurídico-institucionais existem a essa implementação? Como compreender teoricamente este fenômeno? Em outras palavras, a pergunta posta na introdução retorna: qual a razão do esforço na organização de Sistemas Institucionais de Proteção de Direitos Humanos, se internamente a efetivação dos *inputs* originados da ordem jurídica externa, neste trabalho, as sentenças condenatórias da Corte IDH, é frustrada?

O próximo capítulo de alguma forma implica em uma tentativa de responder teoricamente a essas questões. Para isso, recupera-se a tradição política de desenvolvimento dos estados, tendo em vista que o atual processo de enfraquecimento/fortalecimento das institucionalidades protetivas de direitos humanos, que em certa medida é reflexo de uma trajetória histórica não-linear e peculiar de cada estado. Por isso, recupera-se a centralidade da discussão do estado, tanto como agente capaz de ratificar tratados que alteram a estrutura do SIDH, dos quais o Brasil toma parte em quase todos e, ao mesmo tempo, agente capaz de bloquear os *inputs* originários deste sistema.

3

A interação entre as ordens jurídicas interna e internacional

Definido o paradoxo, a saber, o esforço em criar estruturas institucionais de proteção de direitos humanos e, ao mesmo tempo, neutralizar os *inputs* dessas estruturas em âmbito interno, o objetivo deste capítulo é tentar encontrar uma explicação teórica para a constatação empírica apontada no capítulo anterior.

Para isso, utilizam-se as teses de Charles Tilly (1996) sobre a formação do estado, tendo em vista a centralidade dos estados no processo, tanto em colaborar com a criação de regimes internacionais de proteção dos direitos humanos, quanto em cumprir as decisões da Corte IDH. Por isso, inicialmente retoma-se a formação do estado europeu para compor a trajetória política dos atuais estados.

Em seguida, estudam-se as modificações trazidas pela II Guerra Mundial, destacando, o processo internacional de desenvolvimento de um regime¹¹ internacional de proteção de direitos humanos, a fim de clarear o descompasso entre a postura internacional de proteção aos direitos humanos e a postura interna de desrespeito às sentenças prolatadas pela Corte IDH.

Por fim, diagnostica-se que a capacidade de bloqueio dos *inputs* do SIDH dados à ordem interna pode estar associada às peculiaridades da formação histórica do estado.

3.1

Formação do estado europeu

James March e Johan Olsen (1989) apontam como o estado, na metade do século XX, perdeu a centralidade na discussão sobre ciência política, através de correntes como o marxismo, contextualismo, behaviorismo, ao ser considerado como um fenômeno não distinguível da sociedade. No entanto, nos anos 80, esta tendência se inverteu, instituições políticas voltaram a ser estudadas na ciência política, sob diferentes pontos de vista. Neste momento, as teses de Charles Tilly (1996) foram importantes para alavancar uma corrente que ficou conhecida como

¹¹ Segundo Krasner (1985), regimes podem ser definidos como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisões sobre as expectativas que convergem em dada área das Relações Internacionais.

sociologia histórica¹², que buscava associar conhecimento de ambas áreas como forma de compreender as peculiaridades dos processos envolvidos.

Nesta proposta, Tilly (1996) dedicou-se a estudar o processo europeu de formação dos estados nacionais¹³, a partir da tensão entre capital e coerção. A concepção de capital, segundo ele, é uma concepção generosa que engloba recursos móveis tangíveis e os direitos legítimos sobre esses direitos. Assim, os capitalistas seriam “aqueles que se especializam na acumulação, compra e venda de capital” (TILLY, 1996, p. 64). Ele não associa o capital ao capitalismo enquanto modo de produção somente, os capitalistas existiam mesmo na ausência do capitalismo, atuando como comerciantes e financistas, já que o capitalismo teria chegado à Europa apenas após 1500 quando se apossaram do controle da produção. Neste contexto, processos de concentração e acumulação produziram crescimento de cidades.

Quando o capital se acumula e se concentra dentro de um território, o crescimento urbano tende a acontecer dentro do mesmo território – com maior intensidade no ponto de maior concentração, e de modo acessório em outros locais. Contudo, a forma do crescimento urbano depende do equilíbrio entre a concentração e a acumulação. Onde a acumulação de capital ocorre de modo bastante geral, mas a concentração permanece relativamente baixa, desenvolvem-se muitos centros menores. Onde emerge uma concentração isolada de capital, a população urbana se concentra em torno desse centro. (TILLY, 1996, p. 65)

A coerção, por sua vez, pode ser compreendida como “toda aplicação combinada – ameaçada ou real – de uma ação que comumente causa perda ou dano às pessoas ou às posses de indivíduos ou grupos, os quais estão conscientes tanto da ação quanto do possível dano” (*Ibidem*, p.67). Assim, enquanto o capital gera um campo de exploração, a coerção gera um campo de dominação. Quando a acumulação e concentração de capital dos meios coercitivos se desenvolvem juntos, produzem estados. Em regra, “os meios coercitivos e o capital surgem

¹² Tilly foi um dos principais críticos das teorias da modernização. As teorias da modernização surgiram nas décadas de 1960 e 1970 e constituíram as principais perspectivas da Ciência Política na época. Entre os autores que se destacaram encontram-se Huntington e Lipset. Em comum, as teorias da modernização, defendem uma trajetória evolutiva pré-fixada por processos econômicos e sociais. Em outras palavras, significa dizer que o mundo colonial se desenvolveria seguindo os mesmos passos do Primeiro Mundo.

¹³ Para Tilly (1996), o Estado assume uma conotação mais genérica e engloba organizações políticas bastante diversas tais como as cidades-estados, impérios, entre outros. Estados nacionais, por sua vez, corresponde a uma unidade territorial mais ampla, que submete e governa múltiplas regiões próximas, bem como uma vasta população, cidades, igrejas, entre outros, por meio de uma

onde os mesmos objetos (p.ex., casas de correção) estão a serviço da exploração e da dominação.” (*Ibidem*)

A partir de uma descrição histórica que mescla diferentes processos de coerção e capital, Tilly (1996) tece considerações a respeito de como os estados responderam às guerras e em quais circunstâncias se fizeram mais bem sucedidos. A combinação das variáveis capital e coerção ajuda a explicar as distinções históricas entre os próprios processos de formação.

Na verdade, os estados europeus diferiram consideravelmente no que diz respeito às suas atividades e organizações relevantes. Três tipos diferentes de estados proliferaram em diversas partes da Europa durante os principais segmentos do período a partir de 990: impérios extorquidores de tributos; sistemas de soberania fragmentada como as cidades-estado e as federações urbanas; e estados nacionais. Os primeiros construíram um amplo aparelho militar e extrativo, mas entregaram a maior parte da administração local aos detentores de poder regionais que acabaram por conservar grande autonomia. Nos sistemas de soberania fragmentada, coalizões temporárias e instituições consultivas desempenharam papéis significativos na guerra e na extração, mas emergiu em escala nacional um aparelho de estado pouco duradouro. Os estados nacionais uniram, numa estrutura central relativamente coordenada, importantes organizações militares, extrativas, administrativas e às vezes até distributivas e produtivas. A longa sobrevivência e coexistência dos três tipos de estado nega qualquer ideia de que a formação do estado europeu constitui um processo isolado e unilinear, ou de que o estado nacional – que na verdade acabou prevalecendo- é uma forma de governo inerentemente superior. (TILLY, 1996, p.69)

Nesse cenário, a guerra torna-se um importante catalisador das transformações sociais, econômicas e, especialmente, políticas, inclusive impulsionando os estados a se transformarem: ao subjugar os antagonismos dentro ou fora do território, os aplicadores de coerção julgam-se obrigados a administrar os recursos dos conquistados. (TILLY, 1996, p. 68). Neste momento interesses dos conquistados podem se tornar divergentes dos interesses dos aplicadores de coerção, envolvidos na guerra. Cada estado resolve a questão a seu modo, o que ilustra a inexistência de uma trajetória específica para a “modernização”. Dependendo de uma série de fatores, tais como localização geográfica, concentração de matéria-prima, *know how*, entre outros, concentração e acumulação de capital e coerção combinam-se em diferentes graus, acarretando diferentes processos de formação dos estados. Essa é a questão central que Tilly

estrutura central relativamente coordenada que aos poucos foi se especializando.

tenta responder, sinalizando diferentes possibilidades em termos de organização social e interestatal.

Apesar da extensa abordagem histórica de Tilly (1996), que compreendeu o ano 990 até 1990, ele não fez referências temporais precisas para situar o processo de formação dos estados, “aqueles que governam múltiplas regiões adjacentes e suas cidades por intermédio de estruturas centralizadas, diferenciadas e autônomas” (1996, p.47). No entanto, subdividiu o período em quatro momentos, a saber:

1. Patrimonialismo: uma época (até o século XV em grande porção da Europa) em que as tribos, os conscritos feudais, as milícias urbanas e forças costumeiras semelhantes desempenharam o papel principal na guerra, e os monarcas de modo geral extraíram o capital de que necessitavam, sob a forma de tributos ou rendas, das terras e das populações em que se achavam sob o seu controle imediato;
2. Corretagem: uma era (mais ou menos de 1400 a 1700 em partes importantes da Europa) em que a atividade militar foi realizada predominantemente pelas forças mercenárias recrutadas por contratantes, e os governantes estavam sujeitos, em ampla medida, aos capitalistas formalmente independentes na consecução de empréstimos, na administração dos empreendimentos produtores de renda e no estabelecimento e arrecadação dos impostos;
3. Nacionalização: um período (sobretudo de 1700 a 1850 mais ou menos, em grande parte da Europa) em que os estados criaram exércitos e frotas avultados e recrutados cada vez mais entre as próprias populações nacionais, ao mesmo tempo em que soberanos agregaram as forças armadas diretamente à estrutura administrativa do estado e analogamente se encarregaram da operação direta do aparelho fiscal, diminuindo drasticamente a participação de contratantes independentes;
4. Especialização: um tempo (mais ou menos da metade do século XIX até o passado recente) em que a força militar se desenvolveu, tornando-se um poderoso ramo especializado do governo nacional, aumentou a separação organizacional entre a atividade fiscal e a militar, cresceu a divisão do trabalho entre o exército e as forças policiais, as instituições representativas passaram a ter influência significativa sobre os gastos militares, e os estados adotaram uma gama altamente expandida de atividades de distribuição, regulamentação, compensação e justiça. (TILLY, 1996, p.79)

Em todos esses momentos, a guerra impulsionou modificações do espaço e do estado, seja pela necessidade de uma infra-estrutura tributária, abastecimento e administração, seja pela necessidade de implantar um sistema de governo e uma redistribuição da propriedade em terras conquistadas.

Como reflexo desse processo, o estado nacional foi se constituindo, dando ensejo a uma estrutura centralizada com o objetivo de corresponder aos anseios de eficiência da guerra, já que essa foi a motivação inicial que levou a população a se

subjugar à coerção. Todos aqueles que detinham algum aparato de coerção tentavam garantir uma área segura, quem não o possuía sujeitava-se a proteção oferecida pelos que possuíam, ofertando vantagens, como dinheiro, deferência, entre outros. Potencializado o aparato de coerção, buscava-se mais territórios, a fim de se assegurar mais zonas seguras e mais zonas-tampão. Por outro lado, quando um estado sentia-se ameaçado pelo fortalecimento de outro, alianças eram produzidas, a fim de enfrentar o segundo, evitando, assim, a destruição da organização interna dos meios de produção, imprescindível para o financiamento de todo este processo. O espaço interestatal refletia, então, de alguma forma, a lógica organizacional interna.

Inicialmente, a organização burocrática dos estados esteve associada ao processo de extração de dinheiro e bens da população. No entanto, a “intervenção do estado na vida cotidiana suscitou a ação coletiva popular¹⁴, frequentemente sob a forma de resistência ao estado, mas algumas vezes assumindo o caráter de novas reivindicações” (TILLY, 1996, p.161). Assim, através dos processos de negociação entre governantes e cidadãos, o estado assumiu formas bastante distintas. À medida que surgiam as demandas, a estrutura organizacional do estado ia se adaptando, o “núcleo que hoje denominamos de ‘cidadania’, na verdade, consiste em múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do estado, principalmente a guerra.” (*Ibidem*, p.164). Dessa forma, o estado nacional desenvolveu uma enorme capacidade de adaptação que faz com seja considerado uma das instituições mais estáveis da história.

Uma das formas de os estados evitarem essa tensão, atuando previamente à existência de uma ação coletiva, estava atrelada à homogeneização cultural, de modo a minimizar ao máximo a organização de uma ação coletiva popular reivindicatória, haja vista que, se todos fossem unidos por vínculos culturais comuns, tenderiam a um comportamento mais homogêneo e a demandas menos diversificadas. Historicamente esse processo ficou mais claro com a nacionalização do poder militar, visto que os exércitos de mercenários

¹⁴ Para Tilly (1996), as ações coletivas vão desde manifestações pacíficas, marchas, demandas públicas. Assim, as ações coletivas não são apenas movimentos políticos contrários à ordem política, econômica e social estabelecida, mas também movimentações de pessoas sem histórico partidário que se manifestam por objetivos comuns.

apresentavam desvantagens claras, entre elas, o fato de não serem confiáveis. Assim, o governo indireto transformou-se de maneira predominante em governo direto. O recrutamento passou, então, a ser prática necessária à formação de exércitos nacionais. Nesse processo de fortalecimento do poder do estado, durante o processo de transformação de governos indiretos em diretos, o processo de homogeneização das populações tornou-se importante mecanismo, facilitando inclusive o processo de burocratização. Nesse sentido:

Todavia a homogeneidade apresentava muitas vantagens compensatórias: dentro de uma população homogênea, era mais plausível que os cidadãos comuns se identificassem com seus governantes, a comunicação podia fazer-se com mais eficácia e uma inovação administrativa que funcionava num seguimento provavelmente funcionaria também em outros. Além disso, era maior a probabilidade de que aquelas pessoas que tinham consciência de pertencerem a uma origem comum se unissem contra as ameaças externas (TILLY, 1996, P. 170).

Apesar de recusar as teses de modernização, segundo as quais, em comum, os estados do Terceiro Mundo seguiriam a mesma trajetória da experiência ocidental descrita acima para se tornarem desenvolvidos politicamente, Tilly (1996) não ignorou que os estados não-ocidentais, em estrito senso, os estados colonizados, passariam por algumas experiências similares. A exemplo das colônias de várias potências do Ocidente, uma grande maioria recém-independentes, começaram a suas vidas políticas a partir de incorporações de organizações formais características dos estado ocidentais, tais como estruturas administrativa, legislativa e judiciária. (*Ibidem*, p.274).

O esforço para testar essas hipóteses na construção de estados “modernos” na África, na Ásia, na América Latina ou no Oriente Médio suscitou imediatamente algumas dúvidas. Os principais detentores de poder se opuseram à transformação da organização governamental existente ou distorceram-na, os funcionários públicos usaram o poder do estado para satisfazer os seus próprios objetivos, os partidos políticos se tornaram veículos dos blocos étnicos ou dos vínculos patrão-cliente, as empresas dirigidas pelo estado entraram em colapso, os líderes carismáticos eliminaram a política eleitoral de estilo ocidental, e muitas outras características dos estados de Terceiro Mundo contestaram os modelos ocidentais. (TILLY, 1996, p. 275)

Dessa forma, as guerras por independência nas colônias, que se tornariam o terceiro mundo, inauguraram um processo de formação do estado peculiar em relação aos estados europeus, “muitos destes países tiveram governos que, quase sem aparato estatal e com fronteiras incertas com outros estados emergentes,

tentaram governar populações que, de modo geral, não reconheciam a si próprias como membros de uma mesma nação ou país” (O’DONNELL, 2011, p.176). Na América Latina, em especial, os estados independentes tornaram-se ambíguos, formalmente constitucionais democráticos, mas insensíveis às demandas da maior parte da população, ainda que em graus diferentes.

Se no processo de formação dos estados europeus a ação coletiva foi bem mais freqüente ao desenvolvimento da burocracia estatal, ocasionando uma espécie de “barganha” entre as classes sociais, já que os nobres precisavam do capital para enfrentar as guerras e os capitalistas precisavam da proteção não só das suas vidas como dos meios de produção, que incluía os trabalhadores; na formação dos estados pós-coloniais, em especial, o Brasil, as instituições foram importadas e impostas por uma classe dominante, em regra dependente do capital estrangeiro, e bem menos interessada em barganhar com a população local. Neste sentido, não se estabeleceu uma relação dialógica forte entre estado e cidadãos.

Com a II Guerra, e toda a capacidade “catalítica”, a noção de agência dos cidadãos é retomada. Para O’Donnell (2011), agência é um conceito que envolve questões filosóficas, morais e psicológicas. Contudo, mesmo assim, ousa desenvolver um conceito simplificado da concepção de forma a permitir que ele seja estudado. Segundo o autor:

Para fins do presente texto basta dizer que agente é alguém dotado de razão prática e discernimento moral para tomar decisões que, em princípio, são razoáveis em função de sua situação e objetivos dos que, salvo provas conclusivas ao contrário, considera-se sejam o(a) melhor juiz (juíza). Esta capacidade faz do indivíduo um (a) agente, no sentido de que ele (ela) normalmente se sente (e é considerado (a) pelos outros) um ser moral, não puramente reativo, e em princípio responsável por suas decisões e pelas consequências diretas que acarretam. (O’DONNELL, 2011, p.44).

Ainda segundo o autor, essa ideia de agência transformou-se no núcleo central dos sistemas legais dos países ocidentais europeus. No entanto, o processo de institucionalização da ideia no sistema jurídico legal foi longo. E se expressa inclusive no constitucionalismo moderno, ao institucionalizar proteção e direito em face do monarca absolutista¹⁵. Nesse cenário, surgiu o fenômeno do

¹⁵ O processo de construção jurídica da agência individual não foi linear nem pacífico, e se desenvolveu em uma relação dinâmica com outro processo: o do pleno surgimento do capitalismo. Como Weber e Marx nos lembram, o processo de formação do estado, o processo de formação do

constitucionalismo moderno, que, após a II Guerra Mundial, passou a ser revisitado sob a perspectiva do direito internacional, já que muitas discussões migram do plano interno para o plano internacional, conforme se verá aqui.

Por ora, destaca-se que, segundo Löewenstein (1986), a Constituição¹⁶ seria um compromisso com as forças sociais que participam de sua conformação. Nesse processo, toda sociedade possuiria convicções compartilhadas de pensar a relação entre detentores e destinatários de poder político (LÖEWENSTEIN, 1986). O constitucionalismo corresponderia, portanto, na sua ótica, a processos de limitação do poder absoluto dos detentores do poder, seja através da tradição, seja através da ética, seja através da religião, seja através de uma norma¹⁷. Apenas na Ilustração é que surgiu a necessidade de um documento formal e/ou escrito, dando a falsa impressão de que o fenômeno do constitucionalismo corresponderia a uma limitação de poder operada via Constituição formal e/ou escrita¹⁸. Para desmistificar essa noção, Löewenstein (1986) indicou elementos para a verificação de uma autêntica Constituição, independentemente da exigência de formalização de um documento:

- 1- A diferenciação das diversas tarefas estatais e sua repartição a diferentes órgãos estatais ou detentores de poder para evitar a concentração do poder nas mãos de um único e autoritário detentor do poder.
- 2- Um mecanismo planejado que estabeleça a cooperação dos diversos detentores do poder (...)
- 3- Um mecanismo, igualmente planejado com anterioridade, para evitar os respectivos bloqueios entre os diferentes detentores do poder autônomo, com a finalidade de evitar que um deles, em caso de não produzir a cooperação exigida

estado e de expansão do direito racional-formal teve, entre outras conseqüências, a abolição da escravidão e de outros tipos pré-capitalistas de relações de trabalho e a conseqüente disponibilidade do trabalho livre. Esta liberdade é um direito subjetivo: o de celebrar contratos pelos quais indivíduos carentes de meios de produção vendem sua força de trabalho. (O'DONNELL, 2011, p. 51)

¹⁶ Leia-se aqui Constituição em sentido também amplo, conforme definição desse mesmo autor, anteriormente explorada.

¹⁷ Segundo o autor, o primeiro povo a praticar o constitucionalismo foram os hebreus, porque os detentores do poder estavam desde já submetidos às Leis do Senhor. Outros modelos de teocracia também podem ser citados como exemplo do mesmo processo de limitação do poder absoluto.

¹⁸ "La distinción entre constitución formal y material que condujo a la codificación en un documento escrito de las normas fundamentales de la sociedad estatal, adquirió su forma definitiva en el ambiente racionalista de la Ilustración. Sin embargo, la existencia de una constitución escrita no se identifica con el constitucionalismo. Organizaciones políticas anteriores han vivido bajo un gobierno constitucional sin sentir la necesidad de articular los límites establecidos al ejercicio del poder político; estas limitaciones estaban tan profundamente enraizadas en las convicciones de la comunidad y en las costumbres nacionales, que eran respetadas por gobernantes y gobernados" (LÖEWENSTEIN, 1986, p.52)

pela Constituição, isto é, submetendo o processo do poder a uma direção autocrática (...).

4- Um método, também estabelecido de antemão, para a adaptação pacífica da ordem fundamental das condições sócio-políticas mutáveis (...)

5- Finalmente, a lei fundamental deveria conter um reconhecimento expresso de certas esferas de autodeterminação individual – os direitos individuais e liberdades fundamentais – (...) (LÖEWENSTEIN, 1986, p.53, tradução livre)¹⁹

Enquanto nos países europeus o aprendizado sobre os mecanismos institucionais de exercício da agência ocorreram à medida que o próprio estado foi se forjando (item 5 da lista de Löewenstein); na América Latina, o processo foi distinto, o aparato coercitivo sempre foi muito forte e pouco dependente economicamente da população, já que conseguia recurso da venda de produtos exportados, pouco se permitindo que a população utilizasse os mecanismos de exercício de sua agência, especialmente se o cidadão envolvido tivesse determinada classe social e racial.

Segundo Tilly (1996), a organização formal dos estados no mundo convergiu no decurso do século dezenove, especialmente porque a adoção do modelo ocidental configurou-se como pré-requisito para o reconhecimento como estado dos estados mais antigos. (TILLY, 1996, p. 277).

Os atuais 160 e tantos estados reconhecidos estão dentro de um espectro organizacional muito mais estreito do que os 200 e tantos estados europeus de 1500, que compreendiam cidades-estado, cidades-império, federações, reinos, impérios territoriais e outros. Com exceção das federações relativamente centralizadas e dos reinos bastante diluídos, todas essas formas políticas outrora abundantes desapareceram. Após 1500, tanto as pressões da guerra de grande escala quanto as negociações da paz em grande escala empurraram os estados para uma nova forma de organização: o estado nacional. (...) As estruturas de estado contemporâneas, no sentido estrito, assemelham-se entre si na criação de tribunais, legislaturas, burocracias centrais, administrações de campo, exércitos permanentes, forças de polícia especializadas e uma série de serviços públicos; mesmo as diferenças entre economias socialistas, capitalistas e mistas não eliminam essas propriedades comuns. (*Ibidem*)

¹⁹ 1-La diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentores de poder para evitar la concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentor del poder.2- Um mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentores del poder. (...)3- Um mecanismo, planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentores del poder autónomos, con la finalidad de evitar que uno de ellos, caso de no producirse la cooperación exigida por la constitución, resuelva el impasse por sus propios medios, esto es, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática. (...)4- Um método, también establecido de antemano, para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales e políticas.5- Finalmente, la ley fundamental debería contener um reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual – los derechos individuales y libertades fundamentales.

Pode-se depreender, então, que uma diferença fundamental entre os estados reside tanto no funcionamento interno das estruturas apontadas acima, legislações, tribunais, entre outros, quanto na relação entre os organismos governamentais e os cidadãos.

Apoiada nas considerações teóricas desenvolvidas nesta seção, o próximo tópico será destinado a avançar na análise de Tilly (1996), ao considerar o impacto catalítico da II Guerra Mundial no desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos, impulsionado fundamentalmente pela atuação dos estados.

3.2

Impactos da Segunda Guerra Mundial na organização política mundial

Como defendido por Tilly (1996), as guerras funcionam como catalisadores das transformações do estado. A II Guerra Mundial não seria diferente, especialmente pela capacidade destrutiva com que se desenvolveu, batendo todos os recordes de matança e abrangência de envolvidos. Ao término da Guerra dois países se destacaram acima dos outros: EUA e URSS. Ambos instalaram bases militares no mundo inteiro, fomentando uma disputa de poder a partir de conflitos indiretos. Mesmo com bipolaridade, esse contexto é marcado por uma preocupação com a proteção dos direitos humanos, o que levou à celebração de diferentes Tratados, ainda que houvesse momentos de desaceleração dos esforços, especialmente quando as disputas de poder entre as potências ganhavam força.

No entanto, para que fossem desenvolvidos regimes internacionais de direitos humanos, necessário se fazia um ambiente minimamente cooperativo. Nestes termos, com a crescente eliminação das fronteiras, a partir da intensificação do processo de globalização, a soberania tornou-se um tema polêmico. Tradicionalmente, a soberania²⁰ estava associada a um conjunto de

²⁰ Apesar de não acabar com as diferenças religiosas entre calvinistas e católicos em plena reforma protestante, a Paz de Vestfália objetivou implementar uma “tolerância”, via desenvolvimento de barreiras territoriais, ou seja, de fronteiras estatais. A tolerância religiosa significava, na verdade, uma homogeneização das diferenças em âmbito interno, através do estabelecimento de uma religião oficial, a ponto de o governante que resolvesse mudar sua fé, ser afastado do seu direito à coroa. Essa estratégia de criar obstáculos e barreiras às interações que se tornassem problemáticas ao modelo de organização interno, privilegiou certos grupos sociais (elites)²⁰ em detrimento de outros dentro de uma mesma fronteira. Por conseguinte, prevaleceu

prerrogativas dos estados o princípio da não-intervenção, a territorialidade, entre outros (COHEN, 2012, p.26). Não obstante, essa concepção de soberania deixou de corresponder teoricamente às modificações no cenário internacional, na medida em que os problemas passaram a exigir uma solução cooperativa entre os estados, haja vista a fluidez das fronteiras, das economias, das pessoas, entre outro.

Portanto, a dúvida que se coloca é se seria possível conciliar a noção de soberania com as demandas por processos cooperativos no plano internacional. Cohen (2012) argumenta que sim. Segundo ela, é possível uma reinterpretação do conceito de soberania, ajustada aos imperativos morais e aos asseios pragmáticos da nova ordem, uma vez que a soberania, ao contribuir para o fortalecimento de uma autoridade interna, permitiria a imputação de obrigação e responsabilidade seja direcionada ao estado.

Para proceder à reinterpretação do conceito de soberania, Cohen (2012) aponta alguns questionamentos para reflexão: a) a soberania estaria localizada em um órgão? b) uma regra do sistema legal deveria ser rastreada até a vontade do soberano? c) coerência e unidade seriam conseqüências diretas da vontade soberana? ; d) as prerrogativas da soberania seriam indivisíveis? Para a autora, todas as questões podem ser respondidas de forma negativa e todas essas dúvidas estariam associadas à construção histórica que se fez do conceito. Nesta leitura, a soberania não estaria diretamente associada a um órgão. Pelo contrário, funcionaria um mecanismo de separação de poderes, de forma a inviabilizar uma resposta categórica a respeito de qual órgão seria exclusivamente soberano. No federalismo não haveria também a necessidade de rastrear a regra até a vontade do soberano, simplesmente porque ele não existiria enquanto unidade. Na verdade, a soberania estaria capilarizada entre os poderes que compõem os órgãos envolvidos na separação de poderes, que em conjunto, se tornaram soberanos.

Superada a questão da soberania e retomando a questão do desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos, não bastavam mais negociações genéricas sobre direitos humanos, uma vez que essas já existiam antes da II Guerra e não foram suficientes para evitá-las. Assim, cada vez mais, impunham-se

uma concepção de soberania territorialista e não intervencionista, que por muito tempo inviabilizou a interação entre as ordens jurídicas interna e externa. Na verdade, inviabilizou até mesmo o desenvolvimento de uma ordem externa mais robusta, circunstância hoje completamente alterada pelo processo de globalização.

medidas específicas tomadas inclusive internamente, de forma a garantir a proteção a esses direitos, direitos muitas vezes com exercício obstaculizado internamente.

A Carta das Nações Unidas, em 1945, simboliza o marco do desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos. Nela os direitos humanos desempenharam papel primordial e estiveram vinculados diretamente aos objetivos de paz e segurança internacionais (preâmbulo, 55 e 56). Na mesma década surgiram os Tribunais militares de Nuremberg (criado em 1945 pelo Acordo de Londres) e o de Tóquio (criado em 1946 pela Carta do Tribunal Militar para o Extremo Oriente), com jurisdição para processar crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Em 1948, foi adotada a Declaração Americana de Direitos Humanos e poucos meses depois a Declaração Universal de Direitos Humanos, até hoje um dos principais instrumentos de proteção de direitos humanos.

Com a Guerra Fria houve um arrefecimento do movimento de intensificação da proteção, devido a um ambiente de hostilidade que inviabilizava o tratamento da questão. Mesmo assim, na década de 1960, a descolonização da África movimentou as discussões sobre direitos humanos, especialmente sobre direito à autodeterminação dos estados descolonizados que interessava não só ao continente africano como também a todo o Terceiro Mundo. Nesse período, a ONU entrou em uma fase mais regulatória. Em 1965, foi adotada a Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial e, em 1966, iniciou-se o processo de assinatura, ratificação e adesão de dois pactos internacionais de direitos humanos, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e culturais. Nesse período foram ainda editadas muitas resoluções do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Segurança da ONU (Donnelly, 2007).

Em 1968, organizou-se a Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Teerã, a Convenção contra a Imprescritibilidade dos crimes de Guerra e crimes de Lesa Humanidade. No ano seguinte foi adotada e aberta à assinatura a Convenção Americana de Direitos Humanos, instrumento fundamental para o SIDH.

Na década de 1970, a progressão continuou. Mecanismos de monitoramentos das violações também se fizeram cada vez mais presentes, principalmente a implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos. Em 1977,

foram criados Protocolos adicionais I e II à Convenção de Genebra de 1949 e, em 1979, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Gómez, 2009).

Na América Latina, de forma geral, na segunda metade do século XX, houve ascensão de regimes militares que se proliferaram. Mesmo com governos militares em ascensão, os estados latino-americanos participaram de um movimento mundial de fortalecimento dos direitos humanos, impulsionados por uma espécie de sensibilização operada pela II Guerra, um esforço no sentido de comprometer-se a evitar os mesmos desastres de uma guerra com tamanha abrangência e intensidade. Nesse sentido, a atuação dos estados latino-americanos foi contraditória, uma vez que internacionalmente movimentavam-se para assinar tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, mas internamente não era possível identificar um esforço semelhante em efetivar direitos civis e políticos.

Na década de 1980 houve uma intensificação das atividades multilaterais, fenômeno um pouco diferente do que ocorria até então, em parte devido a um incremento nas atividades transnacionais de proteção aos direitos humanos e, em parte, por dinâmicas regionais oriundas de processos distintos entre si. Na América Latina, por exemplo, o período de transição democrática foi o grande tema das questões protetivas.

Em 1984, foi adotada a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Inumanos ou Degradantes. Em 1989, foram adotadas a Declaração da Assembleia Geral sobre o Direito ao Desenvolvimento e a Convenção sobre o Direito das Crianças. Além do aspecto regulativo, intensificaram-se também as práticas de monitoramento. Foram criados Comitês de Direitos Humanos e estabelecidos relatórios periódicos de acompanhamento dessas violações. Em seguida, os Comitês foram se especializando nas diversas matérias: Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (1982), Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1985), Comitê Contra a Tortura (1987), Comitê sobre os Direitos da Criança (1991) (Donnelly, 2007; Gómez, 2009).

Na década de 1990, a intensificação da proteção internacional dos Direitos atingiu seu auge. Em 1993, organizou-se a II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, consolidando os instrumentos de proteção. Além disso, houve um incremento significativo na justiça internacional, com uma multiplicação de

Tribunais. Surgiram Tribunais *ad hoc*, responsáveis para julgar as violações de direitos humanos da ex-Iugoslávia (criado pelo Conselho de Segurança da ONU em 1993, atribuindo primazia para julgar assassinatos e estupros em massa) e de Ruanda (criado também pelo Conselho de Segurança da ONU, para julgar crimes de genocídio e lesa humanidade e outras violações da Convenção de Genebra de 1948), a Corte Penal Internacional e a Corte Internacional de Justiça. No plano regional, assinou-se a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado (aprovada em 1994 e vigente desde 1996) (Piovesan, 2006).

Fomentado pelo Sistema ONU, o SIDH, apesar de contemporâneo, especializou-se, estimulando o desenvolvimento de sistemas regionais, voltados para o contexto político e histórico de cada bloco. Isso ajuda a explicar a diferença temática entre as Convenções dos Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos e posteriores diplomas normativos, sejam protocolos, sejam declarações, entre outros. Exemplificativamente, o tema dos refugiados é mais recorrente no contexto africano que no europeu, enquanto o tema de desaparecimento forçado é característico do SIDH, em virtude do passado marcado por ditaduras militares. Por outro lado, na Europa, o tema da migração ilegal é uma temática marcante²¹.

Sob o ponto de vista da organização política mundial, a II Guerra foi um momento representativo da necessidade de um modelo mais interativo e cooperativo, como dito, especialmente pela dificuldade de um estado assegurar isoladamente a paz. Em função das perdas tanto econômicas quanto sociais que a II Guerra deu causa, organizou-se uma ordem internacional com a pretensão de ser uma arena capaz de fomentar solidariedade entre os estados.

²¹ No caso Africano, citam-se a Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África (1969/1974), a Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (1990/1999) e o protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África (2003/2005). No Sistema americano, citam-se a Convenção Interamericana de Prevenção e Punição da Tortura (1985/1987), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988/1999), Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos para a abolição da pena de morte (1990/1991), a Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado das pessoas (1994/1996), Convenção Interamericana sobre Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (1994/1995) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra pessoas com Deficiências (1999/2000). No contexto Europeu, por fim, a Convenção Europeia sobre Extradução (1957/1960), a Convenção Europeia sobre Assistência Mútua em Assuntos Criminais (1959/1962), Carta Social Europeia (1961/1965), Convenção para a proteção das minorias nacionais (1995/1998), Convenção Europeia sobre Nacionalidade, entre outras. (HEYNS, 2006)

Nesse processo, a Carta das Nações Unidas merece destaque. Segundo Jean Cohen (2012), a elaboração da Carta das Nações Unidas pode ser considerada análoga a um processo de constitucionalização, justificando sua tese em elementos conceituais de Filosofia Política. Segundo ela, a Carta das Nações Unidas viabilizaria que a sociedade internacional deixasse de ser caracterizada como um estado de natureza hobbesiano, solucionando o problema da anarquia. Além disso, na sua visão, a Carta das Nações Unidas corresponderia à necessidade de democratizar a sociedade internacional, ao conceder direitos a todos os membros, fomentando um ambiente cooperativo. No entanto, ainda que tal iniciativa mereça ser valorizada, a autora considera a capacidade dos impérios em neutralizar a iniciativa. Mas o que se entende por império? O império seria caracterizado por uma nova ordem global, política e, ao mesmo tempo, econômica, ou seja, uma ordem capaz de fazer valer os novos contratos²² e resolver conflitos. (HARDT *et. NEGRI*, 2005). Nesse caso, sua proposta é revisar o direito internacional de forma que o ambiente cooperativo não seja neutralizado pela ação dos impérios.

Segundo a descrição analítica do processo de constitucionalização de Löwenstein (1986), é possível identificar nuances desses elementos no processo de institucionalização do sistema global de governança, ainda que o modelo analítico tenha surgido para explicar o fenômeno jurídico dentro das fronteiras estatais. Os itens 1, 2, 3 e 4 descritos pelo autor, indicados no capítulo anterior, podem ser apontados no sistema ONU, fundamento para intensificar o desenvolvimento dos diversos regimes internacionais, inclusive o regime internacional de proteção dos direitos humanos, apesar de todas as fragilidades. É por isso que existe a discussão a respeito de a Carta das Nações Unidas ser ou não considerada como um ato fundacional da nova ordem global. Para Cohen (2012), a Carta das Nações Unidas tem natureza híbrida, pode ser considerada como Tratado e como Constituição, exatamente porque inicial no desenvolvimento dos elementos necessários a um processo de constitucionalização.

Em relação ao item 5, que mais interessa no presente trabalho, criação de esferas de autodeterminação, nomenclatura de Loewenstein (1986), na minha visão traduzível como agência na nomenclatura de O'Donnell (2011), verifica-se um incremento no grau de institucionalização desse item 5, em especial. Talvez o

²² Faz-se referência a novos contratos em função das novas possibilidades negociais trazidas

desenvolvimento desse elemento não seja por acaso. Em meio aos acontecimentos da II Guerra Mundial, havia uma sensibilização relacionada às perdas ocasionadas pela guerra, tanto perdas econômicas, sociais e humanas. Nesse contexto, a Comissão de Direitos Humanos (CDH) criada em 1946, tinha como projeto de atuação, sob o conceito de Carta Internacional de Direitos Humanos, elaborar uma Declaração Universal, uma Convenção de Direitos Humanos e mecanismos de implementação. A primeira etapa, a de elaborar uma Declaração Universal foi relativamente mais simples, uma vez se tratar de um documento sem finalidades mandatórias, *soft Law*. Dessa forma, em 1948, em Assembleia Geral da ONU, foi aprovada a Declaração. No entanto, as negociações de instrumentos vinculantes foram bem mais complicadas e se estenderam até a Assembleia-Geral da ONU de 1966, culminando com a adoção de dois Pactos, um sobre Direitos Civis e Políticos, juntamente com o Protocolo Opcional, estabelecendo o direito de petição individual; e outro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Contudo, apenas em 1976, é que os instrumentos conseguiram reunir número suficiente de ratificações e puderam entrar em vigor (AZAMBUJA, 1995). Em assim procedendo, os estados aceitaram uma supervisão internacional, ainda que pouco invasiva.

Nesse sentido, a II Guerra Mundial catalisa novas transformações políticas, inclusive em países da América Latina, tal como o Brasil. Nessa nova configuração, a sociedade civil tem a possibilidade apoiar-se nos regimes de direitos humanos²³ elaborados em âmbito internacional para forçar uma atuação do estado internamente. Trata-se do padrão bumerangue de influência (KECK et SIKKINK, 1998, p. 12) que implica, adaptado ao presente contexto, na necessidade de recorrer-se à ordem jurídica internacional para pressionar os estados a efetivarem direitos obstaculizados no plano interno.

pela globalização.

²³ Menciona-se que a proposta de constitucionalização do espaço internacional enfrenta críticas de autores como Hardt e Negri (2005) que apontam esse fenômeno como uma forma de império das potências mais poderosas do mundo. Para eles, mecanismos de governança e Direitos Humanos são formas pelas quais a atuação do império é legitimada, ao invés de limitação do poder e proteção dos mais vulneráveis. Mas o que se entende por império? O império seria caracterizado por uma nova ordem global, política e, ao mesmo tempo, econômica, ou seja, uma ordem capaz de fazer valer os novos contratos e resolver conflitos. Nesse sentido, a transformação da ordem global seria mera decorrência da transformação biopolítica das sociedades, utilizando referências teóricas marxistas e foucaultianas. Se adotada uma interpretação tillyana poderia se dizer que a linguagem dos Direitos Humanos facilita a homogeneização e, conseqüentemente, a estruturação organizacional de um império.

Neste contexto, o Direito Internacional deixa de ser apenas um Direito horizontal, gerenciador de alianças, enquanto houvesse interesse em mantê-las²⁴, podendo assumir o papel de uma arena de solidariedade entre os estados (HURRELL, 2001), especialmente em um momento histórico quando individualmente os estados não conseguem resolver problemas relacionados à segurança, entre outros, tais como ambientais e econômicos²⁵.

Além disso, os direitos humanos permitem a identificação de contradições na *performance* dos estados (direitos econômicos e direitos sociais, direito ambiental e direito ao desenvolvimento, entre outros), já que expõe políticas internas incoerentes com políticas externas sobre uma matéria. Dessa forma, a consequência pode ser a atribuição de responsabilidade aos estados que só se fortalece à medida que a ordem internacional igualmente se fortalece.

Mesmo assim, verifica-se que o estado tem a capacidade de bloquear a interação entre as ordens jurídicas interna e internacional (ao descumprir as decisões prolatadas pela Corte IDH), contrabalanceada apenas pelo fortalecimento de uma maior interação da população/povo/cidadãos com o aparato estatal, mas intensificada por instituições falhas, sob o ponto de vista do papel que

²⁴ Direito internacional e interno eram, portanto, matérias estanques. Por isso, a alteração das alianças externas não acarretava nenhuma modificação no arranjo político interno. Pelo contrário, o único reflexo do cenário internacional na organização política interna era a exigência de essa se revelar eficiente para a guerra contra inimigos externos.

²⁵ A globalização tem impulsionado necessária e reflexamente alterações tanto na compreensão do fenômeno das Relações Internacionais como do fenômeno jurídico, seja Direito Internacional, seja Direito Interno. Segundo Giddens (1991), a globalização pode ser compreendida a partir de um mecanismo de desencaixe do tempo e espaço, ou seja, um “deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço” (GIDDENS, 1991, p.29), de forma que um incidente local seja rapidamente influenciado por eventos ocorridos a muitos quilômetros de distância e vice-versa. Essa característica faz como que os estados dependam uns dos outros para resolver efetivamente problemas que anteriormente eram resolvidos internamente.

desempenha, por exemplo, um órgão criado para investigar, mas que não investiga, justificado em Tilly (1996) pela incorporação de instituições europeias em uma realidade distinta, capaz de distorcer seu modo de funcionamento.

4

A Execução das decisões da Corte IDH no Brasil

Neste capítulo, retoma-se o problema inicial que deu ensejo a este trabalho, a inexecução das decisões da Corte IDH no plano interno. O objetivo é esmiuçar a forma de execução das sentenças, utilizando para isso tanto as ferramentas teóricas exploradas, quanto os dados coletados dos relatórios ou informes de acompanhamento da Corte IDH elaborados pelo estado, em âmbito de procedimento de supervisão de sentença, bem como os comentários aos relatórios ou contra-informes apresentados pelos representantes dos petionários. Por fim, estuda-se o Projeto de Lei 4.667-C de 2004 e sua potencialidade em melhorar as dificuldades atuais de interação entre as ordens jurídicas interna e internacional.

4.1

As dinâmicas de execução das sentenças da Corte IDH

Conforme analisado no capítulo anterior, a II Guerra mundial impulsionou modificações no cenário político mundial, rompendo cada vez mais com um modelo de direito internacional tradicional, caracterizado pelo isolamento entre as ordens jurídicas interna e internacional. Nesse sentido:

O Estado poderia ser parte do sistema jurídico internacional, no grau que eles escolheram, pelo consentimento de regras específicas. Da mesma forma, eles poderiam optar por permanecer independentes, exercendo sua própria soberania e prevenindo o envolvimento internacional. Formalmente, a soberania westfaliana é o direito de ser deixado sozinho, excluir, ser livre de qualquer intromissão externa ou interferência. Mas é também o direito de ser reconhecido como um agente autônomo no sistema internacional, capaz de interagir com outros estados e participar de acordos internacionais. Com esses entendimentos prévios de soberania, um sistema jurídico internacional surgiu, consistindo de estados e limitado pelo princípio do consentimento do estado²⁶. (SLAUGHTER, 2007, p.111, tradução livre)

²⁶ State could be part of international legal system to the degree they chose by consenting to particular rules. Likewise, they could choose to remain apart, exerting their own sovereignty and preventing international involvement. Formally Westphalian sovereignty is the right to be left alone, to exclude, to be free from any external meddling or interference. But it is also the right to be recognized as an autonomous agent in the international system, capable of interacting with other States and entering into international agreements. With these background understandings of sovereignty, an international legal system emerged, consisting of states and limited by the principle of State consent.

No modelo anterior, as circunstâncias da época permitiram que os estados adotassem posturas completamente independentes em relação ao que acontecia internamente. Compromissos internacionais eram assumidos e limitavam-se a esse plano, nada interferiam na política interna. Hoje, no entanto, o cenário é outro. As demandas impostas por um mundo globalizado fazem com que questões atravessem fronteiras, a exemplo de questões ambientais, econômicas ou relacionadas a refugiados, proliferação de armas nucleares ou quaisquer outras imaginadas.

Nessa direção, novas funções são atribuídas ao direito internacional, relacionadas, em especial, à interferência que a ordem internacional pode acarretar na ordem interna. A recíproca é verdadeira, pois sem a correspondente resposta do direito interno, os compromissos assumidos internacionalmente tornam-se mecanismos retóricos.

A fim de criar condições desejáveis ao sistema internacional, desde paz, saúde ou prosperidade, o direito internacional deve objetivar a capacidade e a vontade dos governos nacionais em responder a estas questões em sua origem. O objetivo principal do direito internacional, então, altera-se de fornecer regulação independente, acima do estado nacional, para interagir com ele, fortalecendo e dando suporte às instituições nacionais. O direito internacional pode desempenhar essa função de três formas principais: fortalecendo as instituições domésticas, respaldando-as, e obrigando-as a agir.²⁷ (SLAUGHTER, 2007, p.111, tradução livre)

No Brasil e América Latina, a questão fica especialmente importante pela frequente incapacidade das instituições do modelo ocidental de estado, importadas em condições sociais bastante diferentes, de exercer o papel político a que originalmente lhe foi dado, conforme se depreende de Tilly (1996). Segundo O'Donnell (2011), a dificuldade de penetração do estado nos países descolonizados leva a legalidades incompletas, pois os direitos não alcançam todos da mesma forma. Nestes termos:

A resultante heterogeneidade estrutural da América Latina – observada por muitos estudiosos da região – é visível hoje não apenas em sua economia, sociedade e

²⁷ In order to create desirable conditions in the international system, from peace to health to prosperity, international Law must address the capacity and the will of domestic governments to respond to these issues at their source. The primary purpose of international law then shifts from providing independent regulation above national state to interacting with, strengthening, and supporting domestic institutions. International law can perform this function in the three principal ways: strengthening domestic institutions, backstopping them, and compelling them to act

demografia, mas também em suas burocracias estatais e sua legalidade. Como observei, existem diferenças na região; no entanto, todos os estados latino-americanos refletem profunda heterogeneidade de suas sociedades. (...) O grande tema, e problema, do estado na América Latina, novamente com exceções parciais, é não penetrar nem organizar a totalidade de seu território, que sua legalidade é incompleta e que a legitimidade de sua dominação é desafiada por pouca credibilidade como estado-para-a-nação/povo/cidadania e como filtro benéfico. (O'DONNELL, 2011, p. 176-177)

Na hora de os estados viabilizarem a execução das sentenças da Corte IDH, a incompletude da legalidade de que O'Donnell (2011) fala fica mais clara. É como se existissem bolsões onde a legalidade protetiva dos direitos tivesse dificuldade de alcançar e abarcar todos os cidadãos, evitando vítimas das violações de direitos, normalmente afetadas por estruturas de dominação de diversos tipos, patrimoniais, patriarcais, raciais, entre outras, inconciliáveis com práticas de agência.

Por isso, o cumprimento das decisões emanadas pela Corte IDH pode ser encarado como uma nova possibilidade de estimular a proteção dos direitos humanos para grupos anteriormente desprotegidos por uma falha institucional do estado, inclusive alterando sua capacidade de filtragem²⁸ dos *inputs* originados da ordem jurídica internacional.

A frequente e inadequada resposta nacional para as ameaças transnacionais possui três causas distintas, porém relacionadas - falta de capacidade de governança interna, falta de vontade interna para agir, e necessidade de responder novos problemas que excedem a capacidade normal dos estados de resposta. O direito internacional tem pontos-chave de influência para ajudar a melhorar a resposta dos governos em cada uma dessas dimensões. Regras e instituições jurídicas internacionais podem aprimorar a capacidade e a eficácia das instituições nacionais. Se adequadamente concebidas e estruturadas, elas podem ajudar a respaldar grupos políticos e jurídicos nacionais que tentam cumprir as obrigações jurídicas internacionais. Finalmente, eles podem até mesmo compelir ou determinar ações a nível nacional, em resposta a um risco global. Estas funções alternativas do direito internacional efetivamente viram o sistema jurídico internacional de cabeça para baixo. Tradicionalmente, o direito internacional pode ser visto como regulação ou mesmo obrigação da atividade interestados. O objetivo futuro do direito internacional, no entanto, torna-se alcançar o interior dos estados, permeando instituições nacionais, estruturas de governança, e até mesmo fóruns

²⁸ Por filtragem, compreende-se uma das dimensões de estado elaboradas por O'Donnell (2011), segundo o qual essa dimensão do estado corresponde a capacidade do estado de "regular o grau de abertura e fechamento dos diversos espaços e fronteiras que mediam o interior e exterior de seu território, seu mercado e sua população... todos os estados tentam, ou afirmam que tentam, estabelecer vários filtros para o bem-estar de sua população e dos atores econômicos situados em seu território".

políticos, de modo a melhorar sua eficácia²⁹. (SLAUGHTER, 2007, p.116, tradução livre)

Ademais, é interessante mencionar que o artigo 68.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos confere ao estado uma espécie de discricionariedade, ao determinar o compromisso dos estados-parte com o cumprimento da decisão da Corte IDH sem definir os mecanismos necessários a alcançar as reparações previstas nos pontos resolutivos das sentenças, cabendo ao próprio estado um juízo de valoração sobre como executar a medida reparatória. Além disso, o artigo 68.1 da Convenção Americana fundamenta a diversidade de mecanismos de cumprimento das obrigações impostas na sentença. No entanto, a má escolha dos mecanismos institucionais para dar cumprimento às obrigações das sentenças certamente repercutirá no procedimento de supervisão de sentença, ao se deixar de declarar cumprida a obrigação que se analisa.

A dificuldade torna-se, então, como responder internamente às obrigações assumidas internacionalmente, evitando, assim, o bloqueio à interação entre as ordens, utilizando a nomenclatura de O'Donnell (2011), pela *filtragem* do estado. Nessa direção, o mecanismo de supervisão de sentença revela-se como procedimento relevante, pois permite observar esses momentos de resistência do estado, uma vez que a Corte IDH aciona os estados periodicamente, solicitando um relatório sobre o andamento do cumprimento das obrigações previstas na sentença condenatória. Além de requerer informações ao estado, a Corte IDH solicita uma manifestação dos representantes das vítimas sobre o relatório apresentado pelo estado, uma espécie de comentário ou contra-informe. Em seguida, a Corte IDH analisa ambos os documentos e decide quais obrigações foram ou não cumpridas. Enquanto todas as obrigações fixadas na sentença não

²⁹ The all-too-often inadequate domestic response to transnational threats has three separate, but related causes – a lack of domestic governance capacity, a lack of domestic will to act, and the necessity of addressing new problems that exceed the ordinary ability of States to address. International law has key leverage points to help improve the response of governments on each of these dimensions. International legal rules and institutions can enhance the capacity and effectiveness of domestic institutions. If properly designed and structured they can help backstop domestic political and legal groups trying to comply with international legal obligations. Finally, they can even compel or mandate action at the national level in response to a global threat. These alternative functions of international law effectively flip the international legal system on its head. Traditionally, international law might be seen as regulating or even compelling interstate activity. The future purpose of international law, however becomes to reach within States, permeating domestic institutions, governance structures, and even political for a so as to enhance effectiveness. (SLAUGHTER, 2007, p.116)

são cumpridas, o mecanismo de supervisão de sentença não cessa. Por esse processo, estimula-se a negociação entre estado e povo/população/cidadãos pouco conhecido no Brasil e América Latina, através da ação da sociedade civil que encontram respaldo, por sua vez, em movimentos transnacionais (BERNARDES, 2006). Nesse caso, a ação dos movimentos sociais fica fortalecida pelo suporte dos movimentos transnacionais, formando uma espécie de rede que se articula de forma a pressionar uma relação dialógica entre o estado e a população, até então incomum conforme a descrição tillyana. Nesse sentido, manifesta-se Cecília M. Santos:

As ONGs brasileiras têm formado redes nacionais e internacionais para a defesa de causas de direitos humanos a fim de pressionar o governo a cumprir a legislação progressiva, criar novas leis e formular políticas públicas para proteção dos direitos humanos. Desde meados dos anos noventa, essas redes têm aumentado seu engajamento no ativismo jurídico transnacional, mobilizando-se para assegurar o apoio de organizações internacionais, tais como OEA e seu Sistema Interamericano de Direitos Humanos. (SANTOS, 2007, p.36)

No entanto, não se pode romantizar a atuação das redes. A sociedade civil é uma esfera política, sujeita aos mesmos tipos de manipulação de atores dotados de poder econômico, político, ou qualquer outro poder, razão pelo qual padece dos mesmos testes de representatividade e legitimidade que as instâncias estatais, apesar de muitas das transformações normativas acontecerem pelos esforços desse segmento, culminando com a criação de novas normas (BERNARDES, 2006). Slaughter (2007, p.128) salienta que, apesar das vantagens do direito internacional serem utilizadas para modelar e influenciar políticas domésticas, é preciso tomar cuidado com essas funções, especialmente pela possibilidade de se enfraquecer os governos locais e o processo democrático local subjacente³⁰. Por isso, ainda que

³⁰ “Yet each of the functions of the international system suggested here – backstopping, strengthening, and compelling – is a double-edged sword. Backstopping national institutions can be counterproductive to the degree States defer to an international forum as a less politically and financially costly alternative to national action. Well-intentioned efforts to help, often through NGOs as well as international institutions, can end up weakening local government actors by siphoning off both funds and personnel. The process of strengthening domestic institutions, if not properly designed and implemented, can also squeeze out local domestic capacity. Finally, the most dangerously, by compelling national action the international legal system may undermine local democratic processes and prevent domestic experimentation with alternate approaches. The most significant danger inherent in these new functions of international law, however, lies in the potential of national governments to co-opt the force of international law to serve the own objectives.

os movimentos sociais transnacionais sejam muito importantes, eles assim o são se forem capazes de fortalecer os movimentos sociais genuinamente locais.

4.1.1

Os mecanismos institucionais de execução das decisões da Corte IDH no Brasil

Especificamente em relação às medidas reparatórias das violações de direitos humanos fixadas nos pontos resolutivos das sentenças condenatórias contra o Brasil na Corte IDH, em especial o *caso Ximenes Lopes vs. Brasil*³¹, o *caso Escher e outros vs. Brasil*³², o *caso Garibaldi vs. Brasil*³³ e o *caso Gomes*

³¹ Portanto, A CORTE DECIDE, por unanimidade: (...) DECLARA, por unanimidade, que: (...) E DISPÕE, por unanimidade, que 6. O Estado deve garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos, nos termos dos parágrafos 245 a 248 da presente Sentença. 7. O Estado deve publicar, no prazo de seis meses, no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, o Capítulo VII relativo aos fatos provados desta Sentença, sem as respectivas notas de pé de página, bem como sua parte resolutiva, nos termos do parágrafo 249 da presente Sentença. 8. O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença, nos termos do parágrafo 250 da presente Sentença. 9. O Estado deve pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda, no prazo de um ano, a título de indenização por dano material, a quantia fixada nos parágrafos 225 e 226, nos termos dos parágrafos 224 a 226 da presente Sentença. 10. O Estado deve pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e para os senhores Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, no prazo de um ano, a título de indenização por dano imaterial, a quantia fixada no parágrafo 238, nos termos dos parágrafos 237 a 239 da presente Sentença. 11. O Estado deve pagar em dinheiro, no prazo de um ano, a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a quantia fixada no parágrafo 253, a qual deverá ser entregue à senhora Albertina Viana Lopes, nos termos dos parágrafos 252 e 253 da presente Sentença. 12. Supervisionará o cumprimento íntegro desta Sentença e dará por concluído este caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto nesta Sentença. No prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, o Estado deverá apresentar à Corte relatório sobre as medidas adotadas para o seu cumprimento. (CORTE IDH, *Ximenes Lopes vs. Brasil*)

³² Portanto, A CORTE DECIDE, por unanimidade: (...) E DISPÕE, por unanimidade, que: 6. Esta Sentença constitui per se uma forma de reparação. 7. O Estado deve pagar aos senhores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, o montante fixado no parágrafo 235 da presente Sentença a título de dano imaterial, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da mesma e conforme as modalidades especificadas nos parágrafos 260 a 264 desta Decisão. 8. O Estado deve publicar no Diário Oficial, em outro jornal de ampla circulação nacional, e em um jornal de ampla circulação no Estado do Paraná, uma única vez, a página de rosto, os Capítulos I, VI a XI, se m as notas de rodapé, e a parte resolutiva da presente Sentença, bem como deve publicar de forma íntegra a presente Decisão em um sítio web oficial da União Federal e do Estado do Paraná. As publicações nos jornais e na internet deverão realizar-se nos prazos de seis e dois meses, respectivamente, contados a partir da notificação da presente Sentença, nos termos do parágrafo 239 da mesma. 9. O Estado deve investigar os fatos que geraram as violações do presente caso, nos termos do parágrafo 247

Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. *Brasil*³⁴, pode-se dizer que variadas

da presente Sentença. 10. O Estado deve pagar o montante fixado no parágrafo 259 da presente Sentença por restituição de custas e gastos, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da mesma e conforme as modalidades especificadas nos parágrafos 260 a 264 desta Decisão. 11. A Corte supervisionará o cumprimento íntegro desta Sentença, em exercício de suas atribuições e em cumprimento dos seus deveres conforme a Convenção Americana, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na mesma. O Estado deverá, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para cumprir a mesma. Os juízes Sergio García Ramírez e Roberto de Figueiredo Caldas levaram ao conhecimento da Corte, respectivamente, seus votos concordante e fundamentado, os quais acompanham esta Sentença. (CORTE IDH, *caso Escher e outros vs. Brasil*)

³³ Portanto, A CORTE DECIDE, por unanimidade: (...) DECLARA, por unanimidade, que: (...) E DISPÕE, por unanimidade, que: 5. Esta Sentença constitui per se uma forma de reparação. 6. O Estado deve publicar no Diário Oficial, em outro jornal de ampla circulação nacional, e em um jornal de ampla circulação no Estado do Paraná, uma única vez, a página de rosto, os Capítulos I, VI e VII, se m as notas de rodapé, e a parte resolutiva da presente Sentença, bem como deve publicar de forma íntegra a presente Decisão, por no mínimo um ano, em uma página web oficial adequada da União e do Estado do Paraná, tomando em conta as características da publicação que se ordena realizar. As publicações nos jornais e na internet deverão realizar-se nos prazos de seis e dois meses, respectivamente, contados a partir da notificação da presente Sentença, nos termos do parágrafo 157 da mesma. 7. O Estado deve conduzir eficazmente e dentro de um prazo razoável o Inquérito e qualquer processo que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores da morte do senhor Garibaldi. Da mesma maneira, o Estado deve investigar e, se for o caso, sancionar as eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos a cargo do Inquérito, nos termos dos parágrafos 165 a 169 da presente Sentença. 8. O Estado deve pagar a Iracema Garibaldi, Darsônia Garibaldi, Vanderlei Garibaldi, Fernando Garibaldi, Itamar Garibaldi, Itacir Garibaldi e Alexandre Garibaldi, os montantes fixados no parágrafos 187 e 193 da presente Sentença a título de dano material e imaterial, dentro do prazo de um ano, contado a partir da notificação da mesma, e conforme as modalidades especificadas nos parágrafos 200 a 203 desta Decisão. 9. O Estado deve pagar a Iracema Garibaldi o montante fixado no parágrafo 199 da presente Sentença por restituição de custas e gastos, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da mesma e conforme as modalidades especificadas nos parágrafos 200 a 203 desta Decisão. 10. A Corte supervisionará o cumprimento íntegro desta Sentença, em exercício de suas atribuições e em cumprimento dos seus de veres conforme a Convenção Americana, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na mesma. O Estado deverá, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para cumprir a mesma. (CORTE IDH, *caso Garibaldi vs. Brasil*)

³⁴ Portanto, A CORTE DECIDE, por unanimidade: (...) DECLARA, por unanimidade, que: (...) E DISPÕE, por unanimidade, que 8. Esta Sentença constitui per se uma forma de reparação.9. O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente Sentença.10. O Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 261 a 263 da presente Sentencia. 11. O Estado deve oferecer o tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico que as vítimas requeiram e, se for o caso, pagar o montante estabelecido, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 267 a 269 da presente Sentença. 12. O Estado deve realizar as publicações ordenadas, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 273 da presente Sentença.13. O Estado deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional a respeito dos fatos do presente caso, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 277 da presente Sentença. 14. O Estado deve continuar com as ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar, em um prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças

são as naturezas das medidas. Por isso, a partir de agora, tenta-se uma análise das medidas, agrupando-as por semelhança. O objetivo é analisar a dinâmica envolvida no cumprimento dessas obrigações, tendo como objeto de análise as informações constantes nos relatórios periódicos enviados pelo estado sobre o cumprimento das medidas, bem como nos comentários dos representantes dos petionários aos relatórios ou contra-informes.

Em relação aos deveres de publicação e indenização comumente atribuídos aos estados condenados e imputados em todas as sentenças condenatórias contra o Brasil, conforme se depreende dos pontos resolutivos aferidos nas notas anteriores, verifica-se que ambos são de execução direta da União, não dependem da elaboração de políticas públicas mais complexas, nem da articulação intersetorial para o cumprimento das mesmas, sendo esses aspectos em comum. Em relação a essas medidas, observa-se que em todos os casos houve o cumprimento das mesmas.

Armadas, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 283 da presente Sentença. 15. O Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, nos termos do estabelecido no parágrafo 287 da presente Sentença. Enquanto cumpre com esta medida, o Estado deve adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento, e se for o caso, a punição em relação aos fatos constitutivos de desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno. 16. O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa a violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso à mesma nos termos do parágrafo 292 da presente Sentença. 17. O Estado deve pagar as quantias fixadas nos parágrafos 304, 311 e 318 da presente Sentença, a título de indenização por dano material, por dano imaterial e por restituição de custas e gastos, nos termos dos parágrafos 302 a 305, 309 a 312 e 316 a 324 desta decisão. 18. O Estado deve realizar uma convocatória, em, ao menos, um jornal de circulação nacional e um da região onde ocorreram os fatos do presente caso, ou mediante outra modalidade adequada, para que, por um período de 24 meses, contado a partir da notificação da Sentença, os familiares das pessoas indicadas no parágrafo 119 da presente Sentença aporem prova suficiente que permita ao Estado identificá-los e, conforme o caso, considerá-los vítimas nos termos da Lei No. 140/95 e desta Sentença, nos termos do parágrafo 120 e 252 da mesma. 19. O Estado deve permitir que, por um prazo de seis meses, contado a partir da notificação da presente Sentença, os familiares dos senhores Francisco Manoel Chaves, Pedro Matias de Oliveira (“Pedro Carretel”), Hélio Luiz Navarro de Magalhães e Pedro Alexandrino de Oliveira Filho, possam apresentar-lhe, se assim desejarem, suas solicitações de indenização utilizando os critérios e mecanismos estabelecidos no direito interno pela Lei No. 9.140/95, conforme os termos do parágrafo 303 da presente Sentença. 20. Os familiares ou seus representantes legais apresentem ao Tribunal, em um prazo de seis meses, contado a partir da notificação da presente Sentença, documentação que comprove que a data de falecimento das pessoas indicadas nos parágrafos 181, 213, 225 e 244 é posterior a 10 de dezembro de 1998. 21. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e em cumprimento de seus deveres, em conformidade ao estabelecido na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na mesma. Dentro do prazo de um ano, a partir de sua notificação, o

Diferente, no entanto, é o que ocorre durante o cumprimento das demais medidas reparatórias previstas nas sentenças da Corte IDH, especialmente as que vão demandar um esforço conjunto intersetorial do estado tanto para a formulação de política pública, se for o caso, quanto para a gestão da execução da mesma. São essas medidas reparatórias que precisam ser estudadas com mais profundidade.

Nesta empreitada, a Secretaria de Direitos Humanos vinculada à Presidência da República (SDH) desempenha um papel importante, pois incumbe à SDH a atribuição de promover a articulação institucional interna no Brasil entre os órgãos do Judiciário e Legislativo, estados e municípios, bem como organizações da sociedade civil.³⁵ Assim, a principal dificuldade é criar, a partir da ação da SDH, uma arena de cooperação entre os diversos órgãos envolvidos na execução da sentença da Corte IDH. Porém, institucionalmente os mecanismos são escassos.

Entre outras razões, a SDH conta com uma gama de atribuições que muito diferem umas das outras, ou seja, a SDH não desempenha apenas funções relacionadas à internalização dos *inputs* internacionais, sejam eles sentenças da Corte IDH ou não. Pelo contrário, a SDH é responsável pela articulação de políticas intersetoriais e interministeriais de Direitos Humanos em qualquer matéria no país, além de funcionar como uma espécie de ouvidoria nacional.

Como as medidas reparatórias mais descumpridas estão relacionadas às medidas de não repetição e essas, por sua vez, dependem da articulação intersetorial e/ou interministerial, a SDH precisaria desempenhar com eficiência suas funções, de forma a evitar a responsabilização internacional do estado do Brasil, já que a probabilidade de articulação dos órgãos envolvidos no cumprimento das sentenças da Corte IDH é baixa.

Dessa forma, o desafio da SDH é grande, pois apesar da necessidade de uma instância capaz de fomentar uma arena de solidariedade e propiciar o cumprimento das decisões, a SDH não detém de faculdades institucionais para tal, deixando de atribuir responsabilidade aos órgãos que se recusem a cumprir a sentença naquilo que lhe é de sua competência. Assim, deixar de dotar a SDH, ou outro órgão que venha a ser criado para promover a articulação institucional, de

Estado deverá apresentar ao Tribunal um informe sobre as medidas adotadas para o seu cumprimento. (CORTE IDH, *caso Gomes Lund e outros vs. Brasil*)

³⁵ Vide documentos e informações disponíveis no sítio eletrônico da SDH, disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/sobre-a-secretaria>. Acesso em 01/02/2014.

tais faculdades é um bom exemplo da contrariedade performática³⁶, uma vez que o estado ao assumir compromissos internacionais de proteção dos Direitos Humanos deveria também se preocupar e se esforçar no mesmo grau para desenvolver mecanismos de cumprir as sentenças prolatadas pela Corte IDH que representam, em última análise, mera decorrência desses mesmos compromissos.

Além disso, existe uma diversidade³⁷ de obrigações de fazer impostas em uma decisão da Corte IDH, o que dificulta a elaboração de um rol de procedimentos prévios, exigindo uma análise caso a caso, a fim de que se cumpram as medidas condenatórias previstas na sentença.

O caso *Ximenes Lopes* é ilustrativo a este respeito, pois envolve direito à saúde, previsto no artigo 23, inciso II da Constituição Federal, como competência comum dos entes federativos. Esses deveres demandam a articulação de uma gama de instituições que, muitas vezes, nunca trabalharam conjuntamente e quando se associam o fazem através de convênios ou acordos de cooperação, vínculos frágeis que dificultam a execução da medida reparatória imposta na condenação.

A articulação por convênios ou acordos de cooperação, apesar da vantagem de permitir uma interação institucional sem a necessidade de reformas legislativas e/ou administrativas complexas, é baseada na vontade política do órgão de participar ou não, bem como de assumir ou não compromissos, que podem ser insuficientes para cumprir as determinações do SIDH. Para que uma decisão da Corte IDH seja cumprida, a associação de órgãos pode ser necessária, e não discricionária como é na atualidade da organização jurídica brasileira. Dessa forma, garantir tal associação é um desafio interno que dificulta inclusive a

³⁶ A expressão contradição performática tem sua origem associada à segunda geração da Escola de Frankfurt, cunhada por Karl-Otto Apel, mas utilizada também por outros autores, como Habermas. A expressão em linhas gerais significa a contrariedade entre aquilo que se diz e o que se faz.

³⁷ Destacam-se algumas das obrigações de fazer: a obrigação de investigar e eventualmente sancionar os violadores de direitos humanos (*caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, *caso Escher e outros vs. Brasil*, *caso Garibaldi v.s Brasil*, *caso Gomes Lund e outros vs. Brasil*), a obrigação de desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem, entre outros, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental (*caso Ximenes Lopes vs. Brasil*), a obrigação de soltura imediata de preso, mesmo com sentença transitada em julgado (*caso Loayza Tamayo vs. Peru*), a obrigação de conceder livramento condicional de um preso (*caso Maqueda vs. Argentina*), a abertura de um posto escolar e uma posto médico (*caso Aloboetoe e outros vs. Suriname*), não aplicação de leis de anistia (*caso Barrios Alto vs. Peru*), entre outras.

atribuição de responsabilidade de cada órgão, em caso de descumprimento das medidas previstas na sentença.

Como exemplo, citam-se as ações do estado na tentativa de cumprir o dever de localizar os corpos em âmbito do caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, entre as quais se destaca a Portaria Interministerial nº 1 MD/MJ/SDH-PR, de 5/5/2011, que mobilizou o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos, criada com a finalidade de reformular o grupo de trabalho criado pela Portaria nº567-MD, de 29 de abril de 2009, coordenando e executando as atividades necessárias à localização e sistematização de informações e identificação de corpos de pessoas mortas na Guerrilha do Araguaia. O grupo de trabalho criado pela nova Portaria foi denominado de Grupo de Trabalho Araguaia (GTA) e é integrado por representantes dos mais diversos órgãos: i) Ministério da Defesa, ii) Ministério da Justiça, iii) SDH, iv) Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada pela Lei 9.140/95, v) Advocacia-Geral da União, vi) Partido Comunista do Brasil- PC do B, vii) Departamento da Polícia Federal, viii) Polícia Técnico-Científica da Polícia Civil do Distrito Federal, ix) Museu Emilio Goeldi, x) Universidades Federais e Estaduais em apoio e exercício de atividades periciais. Além desses integrantes há ainda a possibilidade de se convocar novos, a critério da coordenação do Grupo de Trabalho, exercida pelo Ministério da Defesa, da Justiça e pela Secretaria de Direitos Humanos.

Apesar das ações do estado, é possível pontuar algumas observações colocadas em conjunto pelo Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro, a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), em nome e representação das vítimas da Guerrilha do Araguaia, em atenção ao ofício de referência CDH-11.552/247, de 22 de fevereiro de 2012, o 1º Relatório do estado brasileiro sobre o cumprimento da sentença do Caso *Gomes Lund e outros*. Entre elas, o fato de haver pouco resultado conclusivo decorrente das buscas já efetuadas, especialmente quando se cotejam os valores já gastos pelo estado: R\$ 4.615.178,19, em 2009 e 2010, e R\$1.700.000,00 em 2011. Efetivamente, o estado não logrou determinar o paradeiro de nenhuma vítima desaparecida desde a notificação da sentença proferida no presente caso. Uma das causas apontadas para isso, entre outras, segundo observações dos representantes, é a falta de planejamento prévio das expedições, necessidade de disponibilizar as informações

para os familiares integrantes do GTA. Em suma, os principais questionamentos estão relacionados à necessidade de garantir efetiva participação das vítimas no processo e efetiva publicidade das informações coletadas aos representantes das vítimas, viabilizando o questionamento em tempo oportuno de algum procedimento.

Outra medida de difícil cumprimento é a medida de investigar e punir penalmente os envolvidos na violação de Direitos Humanos, imposto em todos os casos em que o Brasil sofreu condenação pela Corte IDH. Observa-se que, em todos os casos, houve violação às garantias judiciais e aos direitos de proteção judicial previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos e, em todos, o estado brasileiro não cumpriu integralmente o dever correspondente de investigar, o que revela falhas não só da articulação interinstitucional, mas também dos órgãos característicos de regimes democráticos, tais como um polícias, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros. Fica claro que, para ocorrer uma reparação adequada das violações de direitos humanos perpetradas, é necessário que as instituições cumpram os papéis que lhes foram atribuídos desde o início. Se o papel for investigar, que investigue a todos, inclusive os mais ricos e mais poderosos. Se o papel for julgar, que julgue a todos com a mesma imparcialidade. Enfim, cumprir a sentença da Corte IDH, em muitos aspectos, significa apenas cumprir o papel original e constitucionalmente atribuído aos órgãos e Poderes.

No caso *Gomes Lund e outros* não houve condenações criminais pelos fatos que ficaram conhecidos como Guerrilha do Araguaia. Pelo contrário, não havia a possibilidade sequer de abertura de inquérito penal para investigação dos fatos, tendo em vista o obstáculo jurídico colocado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº153 ao STF, requerendo interpretação conforme a Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela Lei nº 6.683/79 aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes de repressão contra opositores políticos durante o Regime Militar (1964-1965). A ação foi julgada improcedente. Por conseguinte, foi obstaculizada a abertura de inquéritos penais para apurar tais fatos. No entanto, em março de 2012 foi iniciada a primeira ação penal contra um suposto acusado pelos crimes. Além disso, registra-se que outras iniciativas vem sendo tomadas, capitaneadas, em especial, pelo Ministério Público Federal.

Os mesmos problemas podem ser apontados no caso Ximenes Lopes. A ação penal³⁸, iniciada em fevereiro de 2000, 12 anos depois não foi concluída, conforme comentários da Justiça Global (4 de julho de 2012) ao relatório do estado de 29 de maio de 2012 sobre o cumprimento da sentença. Na verdade, esse processo traz uma peculiaridade em relação aos outros casos levados à Corte IDH. Ele foi encaminhado ao SIDH antes que fossem esgotados todos os recursos da jurisdição interna, em contrariedade com o disposto no artigo 46.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos. No entanto, como esse requisito de admissibilidade não foi arguido pelo Brasil em momento processual oportuno, contrariando a situação alegada, o procedimento seguiu seu curso até o pronunciamento da sentença condenatória, o que denota o despreparo técnico e administrativo em lidar com as questões do SIDH. Apesar dessa peculiaridade, o fato é que o Brasil foi condenado a investigar e sancionar os responsáveis pelas ocorrências, mas ainda não conseguiu cumprir essa determinação. Por meio dos relatos de Irene Ximenes, irmã de Damião Ximenes Lopes e responsável por levar o caso à CIDH, extraídos da obra de Nadine Borges (2009), é possível identificar uma série de procedimentos irregulares nas investigações, que desrespeitaram a regra de imparcialidade no que concerne ao processo, em favor do poder político local³⁹:

A ordem cronológica dos fatos narrados por Irene era impressionante e, por isso, quando falava das artimanhas do dono da clínica para protelar as decisões judiciais, a irmã de Damião tinha plena convicção do que afirmava. “Em 2002 ele começou a vender tudo o que tinha, incluindo um parque aquático, metade de uma mansão e outras coisas”. A repulsa de Irene era tamanha ao descrever esses fatos. Conforme seu advogado, a juíza de Sobral autorizou a venda, com a expedição de nove alvarás, mesmo com os processos que tramitavam contra o Sr. Sérgio. Nesse momento da conversa, Irene explicou que se passaram sete meses até conseguir o primeiro advogado para o caso Damião. (BORGES, 2009, p. 36-37).

Nos casos *Escher e outros vs. Brasil* e *Garibaldi vs. Brasil*, dificuldades semelhantes podem ser identificadas. No primeiro, a investigação sobre como os dados obtidos nas interceptações telefônicas ilegais foram divulgados em

³⁸ A ação penal (processo nº 2000.0172.9186-1/0) iniciou-se em março de 2000 com a interposição da denúncia pelo Ministério Público e, até a promulgação da sentença pela Corte IDH, não havia sido proferida sentença em primeira instância. A mãe de Damião também promoveu uma ação civil de reparação de danos na 5ª Vara Cível da Comarca de Sobral.

³⁹ A única clínica credenciada pelo SUS para tratamento de pessoas com deficiência mental era de um primo do prefeito da cidade de Sobral (BORGES, 2009, p. 25).

telejornal nunca foi conclusiva. Além disso, não responderam por suas ações os agentes estatais responsáveis pelas interceptações, apesar da solicitação ter partido de um policial militar sem vínculos na comarca de Loanda e que, portanto, não presidia as investigações criminais sobre a suposta prática de crime dos trabalhadores do Movimento dos Sem Terra (MST). Pelo contrário, argumenta o estado no relatório periódico de acompanhamento da execução da sentença apresentado em 14 de dezembro de 2011 pela impossibilidade efetiva de investigação de fatos atingidos pela prescrição. No entanto, argumenta os representantes das vítimas, em âmbito de resposta ao informe, que a Corte IDH já tinha conhecimento da prescrição aplicável ao caso, mas, mesmo assim, condenou o estado brasileiro a investigar e punir os responsáveis, tendo em vista a má-fé e negligência do estado, ressaltando as seguintes passagens da sentença:

Não foram realizadas diligências para esclarecer os fatos e, se fosse o caso, sancionar aos responsáveis, a despeito do estabelecido no artigo 10 da Lei nº 9.296/96 e do fato de que o crime de quebra de segredo de justiça deveria ser investigado de ofício pelo Estado. Ante o exposto, a Corte assinala que a falta de resposta estatal é um elemento determinante ao analisar se foram respeitados os artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, pois tem relação direta com o princípio da efetividade e deve caracterizar o desenvolvimento de tais investigações. No presente caso, as autoridades estatais não atuaram com a devida diligência nem conforme as previsões consagradas nos artigos mencionados concernentes ao dever de investigar. (CORTE IDH, *Escher e outros vs. Brasil*, § 205 e 206)

Por isso, ainda encontra-se pendente de cumprimento o ponto resolutivo nº 9, relacionado ao dever de investigar.

Da mesma forma, no caso *Garibaldi vs. Brasil*, a sentença da Corte IDH apontou uma série de falhas e omissões em relação ao Inquérito nº 179/98, que prejudicou a apuração dos fatos e averiguação dos responsáveis pelos mesmos: falta de recebimento de testemunhos *prima facie* indispensáveis, ausência de esclarecimento de contradições nos testemunhos, inutilização e omissões com relação à prova, prova perdida, não cumprimento de diligências ordenadas, erro na petição de arquivamento do Inquérito.

Em âmbito de comentários de 15 de outubro de 2012 ao quarto Informe apresentado pelo estado brasileiro datado de 23 de março de 2012, as vítimas e peticionários indicaram como pendente de cumprimento apenas o ponto resolutivo nº 7, segundo o qual o estado deveria conduzir eficazmente dentro de um prazo

razoável a investigação e, eventualmente, julgar os autores da morte de Sétimo Garibaldi. No entanto, em dezembro de 2011, foi impetrado o *habeas corpus* n° 825.907-6, solicitando o trancamento da ação penal que investigava os fatos. Na época, obteve-se êxito. Não obstante, em 2012, o Ministério Público apresentou Recurso Especial contra decisão do TJPR em sede desse mesmo HC apontado e conseguiu destrancar o Inquérito Policial, mesmo sem a existência de novas provas, diferente do que prevê o art.18 do CPP⁴⁰, o que significou uma nova tentativa em se fazer cumprido o dever imposto na sentença condenatória da Corte IDH⁴¹.

Outras medidas reparatórias poderiam ser indicadas, entre elas as que dependem da execução de políticas públicas intersetoriais e intergovernamentais, mas que gozam das mesmas dificuldades pontuadas até aqui. Apontam-se o estabelecimento de programa de Direitos Humanos nas Forças Armadas (caso *Gomes Lund e outros*), a tipificação do Crime de Desaparecimento Forçado (caso *Gomes Lund e outros*), o estabelecimento de programas de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental (caso *Damião Ximenes*), entre outros.

Não se observa nos exemplos acima nenhuma exigência desproporcional em relação às competências estabelecidas constitucionalmente a cada uma das instituições envolvidas na execução das medidas previstas nas sentenças da Corte IDH, pelo contrário. Por isso, ao demandar a atuação de determinada Instituição, a Corte IDH colabora para o aperfeiçoamento interno da mesma, fortalecendo-a. Por sua vez, essa demanda só ocorre com a atuação intensiva dos movimentos sociais, fechando um ciclo entre sociedade civil, Corte IDH e estado.

No próximo item deste trabalho, apresenta-se o Projeto de Lei 4.667-C de 2004, principal iniciativa cujo intuito é atender a antiga necessidade do estado do Brasil de cumprir as sentenças da Corte IDH e honrar os compromissos internacionais.

⁴⁰ Art. 18 do CPP: Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.

⁴¹ Para mais informações, acesse: <http://www.mp.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2879>. Acesso em: 02/02/2014.

4.2

Projeto de lei 4.667-C, de 2004

De autoria do Deputado Federal José Eduardo Martins Cardozo, a proposta legislativa objetivou dispor sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, e representou, na verdade, uma tentativa de resgate do projeto de lei 3.214 de 2000 do então Deputado Federal Marcos Rolim, arquivado antes de ser colocado em votação.

O projeto de Marcos Rolim visava regulamentar basicamente a natureza de títulos executivos judiciais contra a Fazenda Pública Federal, relativos às indenizações previstas nas decisões do SIDH. José Eduardo Cardozo, por sua vez, repetiu o teor do projeto original, acrescentando a possibilidade de interposição de ações regressivas pela União contra eventuais pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pelos ilícitos que ensejassem a condenação pela Corte IDH.

Nota-se que os projetos não mencionaram outras modalidades de obrigações decorrentes de condenações contra o Brasil, em especial, as obrigações de fazer e não fazer. Em decorrência dessa lacuna, o deputado Orlando Fantazzini, relator da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, propôs uma emenda substitutiva global, resultante de debates com a comunidade jurídica ligada aos Direitos Humanos.

A principal inovação da emenda dizia respeito à criação de um órgão para acompanhar a implementação das decisões e recomendações dos organismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos (alargando desta forma o âmbito de aplicação da eventual lei para além daquele das decisões do SIDH), composto por uma representação interministerial e uma representação da sociedade civil. Entre as atribuições previstas estavam a de acompanhar a negociação entre os entes federados envolvidos e os petiçãoários; a de fazer gestão junto aos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Polícias, com o fim de dar maior agilidade às investigações e apurações dos casos em exame pelos organismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos; e de fiscalizar o trâmite das ações judiciais.

Contudo, a novidade da medida não era meramente a criação de um órgão para gerenciar a implementação das decisões, pois muitas das atribuições previstas no projeto já são desempenhadas pela SDH. A inovação se fazia presente no

artigo 5º da emenda substitutiva, ao instituir a necessidade de notificação ao órgão competente para a execução da obrigação de fazer, prevista na decisão condenatória, a fim de que fosse elaborado um plano de cumprimento com previsão de ações e identificação das autoridades responsáveis pela sua execução. Isso porque a identificação dos órgãos competentes pela execução poderia facilitar uma posterior identificação dos responsáveis pelo descumprimento da decisão internacional, inclusive com atribuição de penalidades aos culpados em ações regressivas. No entanto, há dúvidas sobre a constitucionalidade da proposta, uma vez que a iniciativa de criação de uma nova estrutura administrativa seria do Poder Executivo.

Outra inovação do projeto concerne à participação da sociedade civil no processo de implementação das decisões e de especificação das medidas necessárias ao cumprimento da sentença, democratizando o espaço de atuação deixado no artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, uma vez que o cumprimento das sentenças da Corte IDH e, por conseguinte, o cumprimento dos tratados de direitos humanos, está associado a uma atividade intensa das Organizações Não Governamentais (ONGs). São raros os casos em que uma pessoa individualmente conseguiu a tutela do SIDH sem a assistência jurídica dessas organizações. Até o caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, em que houve uma atuação individual mais expressiva, já que Irene Ximenes enviou sem assistência uma petição à CIDH, posteriormente recebeu apoio da ONG Justiça Global. Todavia, à medida que o caso Ximenes Lopes avançou, a ONG Justiça Global solicitou a entrada no processo como copeticionária, o que foi importante para o sucesso da demanda e para que um caso individual ganhasse contornos coletivos, principalmente com relação à condenação a medidas de não repetição. Em todos os outros casos, as ONGs participaram desde o envio de petições à CIDH, criando a prática do litígio estratégico, que busca, por meio do “uso do judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais”, tal como teorizada por Cardoso (2008, p. 366), uma vez que o terceiro setor conta com um posição epistêmica privilegiada em relação à burocracia sobre os obstáculos à proteção dos direitos humanos.

No entanto, apesar de o projeto ter sido aprovado unanimemente pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, essa emenda foi rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mesmo com aprovação

imediatamente anterior pela comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o que impediu o seguimento da redação. A justificativa para a rejeição da emenda substitutiva foi a de que ela feriria a soberania⁴² do país em contrariedade com a Constituição, considerando a inexistência de previsão a respeito da necessidade de reconhecimento, pelo estado brasileiro, da competência dos organismos internacionais, já que a lei não se aplica apenas ao SIDH, o que ocorria no projeto original proposto pelo deputado Eduardo Cardozo.

Houve ainda pequenas propostas de alteração apresentadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, aprovadas e introduzidas no projeto de lei. Assim sendo, a redação que seguiu em tramitação para o Senado Federal foi praticamente igual à proposta inicial, ignorando as propostas do então deputado Orlando Fantazzini, a saber:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos cuja competência for reconhecida pelo Estado brasileiro produzirão efeitos jurídicos imediatos no âmbito do respectivo ordenamento interno.

Art. 2º Caberá ao ente federado responsável pela violação dos direitos humanos o cumprimento da obrigação de reparação às vítimas dela.

Parágrafo único. Para evitar o descumprimento da obrigação de caráter pecuniário, caberá à União proceder à reparação devida, permanecendo a obrigação originária do ente violador.

Art. 3º A União ajuizará ação regressiva contra as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pelos atos que ensejaram a decisão de caráter pecuniário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(BRASIL. Emenda substitutiva global proposta pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em sede do Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 4.667-D de 2004)

Assim, se o projeto obtiver aprovação nesses termos, as providências legislativas centrais para tornar exequível o cumprimento integral das decisões do

⁴² No entanto, a utilização do argumento da soberania ao lado de qualquer outro motivo interno não se justifica para obstruir o cumprimento das sentenças da Corte IDH, conforme identificado na jurisprudência da Corte IDH no caso *Baena-Ricardo e outros vs. Panamá*, uma vez que o cumprimento das sentenças da Corte IDH é mero desdobramento da competência da Corte IDH, com a qual os Estados concordaram ao ratificar o Tratado, tendo a opção de não o fazerem. Nesse sentido, não é o caso de se alegar ofensa à soberania no momento de supervisão e cumprimento da sentença, pelo contrário, em havendo ofensa à soberania, o procedimento correto é a solicitação de retirada do Sistema de Proteção de Direitos Humanos e o cumprimento de todas as sentenças até a efetiva retirada do Sistema.

SIDH não seriam implementadas, quais sejam, as relacionadas a viabilizar o cumprimento das obrigações de fazer que demandam a atuação intersetorial.

5 Conclusão

Considerando, a contradição entre os esforços despendidos pelo estado no cenário internacional e o descumprimento interno das sentenças da Corte IDH, assinalada desde o início deste trabalho, é possível perceber que a execução das sentenças da Corte IDH não é uma tarefa trivial. Isso porque implica em um fenômeno complexo, permeado de componentes políticos, sociais e históricos. Por isso, foi necessário traçar a trajetória dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, em especial o SIDH, já que este último não surgiu a partir de um processo isolado. Pelo contrário, surgiu dentro de um contexto internacional em que a preocupação com direitos humanos estava em voga pelas consequências da guerra, resultando em uma correspondente mobilização dos estados.

Por conseguinte, era de se esperar que houvesse também uma mobilização dos estados em âmbito interno. No entanto, não foi isso o que ocorreu, pelo menos no Brasil. Pelas pesquisas documentais que se empreenderam, a partir de análises das sentenças, dos relatórios periódicos elaborados pelo estado, dos comentários aos relatórios ou contra-informes elaborados pelos representantes das vítimas, bem como das resoluções emitidas pela Corte IDH após apreciação dos últimos dois anteriores, em sede de procedimento de supervisão de sentença, foi possível constatar que as sentenças condenatórias impostas ao Brasil pela Corte IDH encontraram uma resistência no seu cumprimento e demandaram uma atuação recorrente da Corte IDH em âmbito de procedimento de supervisão de sentença. A pergunta que atravessou o presente trabalho foi, então, qual a razão do descumprimento recorrente das decisões da Corte IDH, se internacionalmente os estados esforçavam-se por desenvolver uma institucionalidade capaz de garantir direitos?

Em reconhecendo o estado como um importante agente segregador das ordens jurídicas interna e internacional, foi necessário aprofundar os elementos políticos de constituição do estado. Para isso, recorreu-se a formulação de Tilly (1996). Através do modelo de estado proposto pelo autor, segundo o qual a guerra revela-se como importante mecanismo catalisador de alterações nas instituições políticas, foi possível compreender a trajetória de formação dos estados na América Latina, em especial o Brasil, tendo como ponto de referência a formação

dos estados europeus, haja vista que o modelo de organização político atual, a saber, a divisão do mapa mundial em estados nacionais foi um modelo genuinamente europeu. No entanto, ainda segundo o autor, foi possível identificar distorções do ponto de vista da absorção desse modelo de organização política no Brasil, mesmo após sua independência. Entre elas, duas podem ser destacadas, em especial: a relação entre estado e população/povo/cidadãos e a forma de funcionamento das principais instituições características do estado nacional, tais como o executivo, legislaturas e judiciário.

A partir dessas considerações pensou-se o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Ao longo do trabalho foi apresentado cada um dos casos em que houve condenação do Brasil pela Corte IDH, sob o enfoque das medidas reparatórias impostas ao estado. O objetivo foi verificar como o dever de cumprir as obrigações foi ou não institucionalizado, quais as ações foram tomadas pelo estado, apontando justificativas para tal.

Em primeiro lugar, identificou-se a fragilidade da institucionalidade interna em cumprir todos os tipos de medidas reparatórias impostas na sentença da Corte IDH. As medidas de publicação e indenização que não dependiam de uma estrutura articulada entre os órgãos que não estavam vinculados entre si na estrutura administrativa foram muito mais cumpridas do que as que dependiam. Nesse sentido, medidas dessa natureza tiveram muito mais sucesso em corresponder às medidas reparatórias previstas na sentença da Corte IDH.

Por outro lado, medidas que dependiam da articulação de órgãos distintos e não vinculados administrativamente enfrentaram muitas dificuldades ao serem efetivamente implementadas. Entre elas, a ausência de colaboração dos agentes competentes para tomarem as medidas até a inexistência de um órgão capaz de centralizar as iniciativas, seja a elaboração de um plano de ação capaz de reparar a violação cometida pelo estado, seja a execução desse plano, já que a SDH, conforme demonstrado, possui poucas faculdades institucionais perto do que precisa para gerir a política de execução das sentenças da Corte IDH.

As medidas de investigação, por exemplo, demandam a atuação conjunta do Poder Judiciário, Ministério Público e Polícias, entre outros. Caso haja falha de alguma dessas instituições seria necessário identificar o ponto exato, a fim de se corrigir a distorção e evitar a responsabilização internacional do estado. Tal identificação poderia, em tese, estimular uma colaboração intersetorial mais

intensa. Por outro lado, caso a instituição se revelasse de fato incapaz de executar a medida prevista na sentença, ainda que estivesse em seu âmbito de atribuição/competência, ajustes institucionais se fariam necessários. A morosidade da investigação e conseqüentemente da responsabilização dos envolvidos no cometimento da violação inviabilizariam o cumprimento da medida de investigar em um prazo razoável, segundo os parâmetros fixados na jurisprudência da Corte IDH.

Ainda que a articulação institucional fosse bem sucedida, correr-se-ia o risco de a instituição com atribuição para executar a medida frustrar a execução por sua própria ineficiência institucional. No entanto, neste aspecto, encontramos uma limitação do marco teórico escolhido, haja vista que esse não se revela suficiente para orientar prescritivamente a forma como devem ser reformadas as instituições que, mesmo responsáveis pelo cumprimento das medidas, não conseguem executá-las, sendo possível afirmar apenas que a interação entre as ordens pode representar um importante mecanismo de aperfeiçoamento das Instituições internas.

Além disso, há que se destacar a relevância da participação da sociedade civil e dos representantes das vítimas, pois a interação entre o aparelho estatal e a população ajuda não só a pressionar o estado por mudanças como também colabora com o diagnóstico das insuficiências institucionais. Por isso, o procedimento de supervisão de sentença revela-se como importante ferramenta para o fortalecimento dos direitos humanos e, conseqüentemente, o cumprimento das medidas reparatórias previstas na Corte IDH. Nota-se que o procedimento estimula esse tipo de interação, haja vista que impõe um processo de diálogo entre o estado e sociedade civil sobre a forma como se vão cumprir as medidas reparatórias previstas na sentença, pois se o estado escolher mal a forma como vai cumprir a medida reparatória, mesmo em havendo essa possibilidade, aberta pelo artigo 68.1 da Convenção Americana, conforme tratado anteriormente, a sociedade civil, em especial os representantes das vítimas, poderão manifestar-se sobre a questão, antes da Corte IDH dar seu veredito sobre o acompanhamento das sentenças da Corte IDH.

Por fim, destaca-se que, lamentavelmente, o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº4.667-D de 2004, caso aprovado com a redação enviada ao Senado, perde a oportunidade de tomar providências legislativas centrais, no sentido de

viabilizar o cumprimento integral das decisões do SIDH, particularmente as relacionadas a viabilizar o cumprimento das obrigações de fazer. Tanto no sentido de falhar o aperfeiçoamento das instituições internas, ao regular apenas questões relativas às obrigações de fazer, quanto por deixar de aprofundar a relação entre o estado e a povo/população/cidadãos.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVICH, Victor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2009, ano 6, n. 11, p. 7-39, Dez. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo11.php?artigo=11,artigo_01.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

ÁLVAREZ GIL, Roberto. Desafíos y retos en el uso del sistema interamericano. **Revista IIDH**, San José, 2007, n. 46, p. 17-28, Jul./Dez. Disponível em: <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_125911109/revista_46.pdf>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. **As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva**. *Estudos avançados*. São Paulo, 1995, vol.9, n.25, pp. 139-147. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a11.pdf>>. Último acesso em: 11/01/2014.

BASCH, Fernando. A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2010, ano 7, n. 12, p. 9-35, Jun. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_02.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

BERNARDES, Márcia Nina. **Globalization and Political Inclusion in Brazil: Domestic Implications of Transnational Public Spheres**. 2006. 282 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito) – New York University School of Law, New York, 2006.

_____. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2011, ano 8, n. 15, p. 135-156, Dez. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_07.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. esfera publica transnacional: entre o realismo vestfaliano e o cosmopolitismo. **Revista direito gv**, 2014, no prelo.

BORGES, Nadine. **Damião Ximenes: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2009.

BRASIL. **Lei 9.140 de 4 de dezembro de 1995**. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9140.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. **Decreto 7.158 de 20 de abril de 2010.** Autoriza a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a dar cumprimento a sentença exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. **Decretos 7.256 de 4 de agosto de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Gratificações de Representação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. **Decreto 7.304 22 de Setembro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. **Decreto 7.392 13 de Dezembro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

_____. **Portaria Interministerial nº 01 MD/MJ/SDH-PR.** Assinada em 05 de maio de 2011. Disponível em http://www.defesa.gov.br/gtt/images/2011/Portarias/port01_gta.pdf. Último acesso em 04/01/2014.

_____. Congresso. Câmara. **Projeto de lei da Câmara dos Deputados nº 4.667-D de 2004.** Dispõe sobre os efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

CARDOSO, Evorah. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos:** análise de casos da Corte Interamericana. 2008. 191p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

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

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie E.. O papel da litigância para a justiça social no sistema interamericano. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2008, ano 5, n. 8, p. 84-99, Jun. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo8.php?artigo=8,port,artigo_cavallaro.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL. **Current challenges in the process to reform the Inter-American Human Rights System**. CEJIL. 2012. Disponível em <http://cejil.org/sites/default/files/2012%2010%20Desafios%20al%20SI%20para%20web_ENGLISH.pdf>. Último acesso em: 11/01/2014.

_____. **Written comments regarding the IACHR reform process**. CEJIL. 2012. Disponível em <<http://cejil.org/en/written-comments-regarding-iachr-reform-process>>. Último acesso em: 11/01/2014.

_____. **CEJIL calls on US to implemente human rights standards through immigration reform in public IACHR hearing**. CEJIL. 2013. Disponível em: <<http://cejil.org/en/comunicados/cejil-calls-u-s-implement-human-rights-standards-through-immigration-reform-public-iachr-0>>. Último acesso em: 11/01/2014.

_____. **CEJIL launches publication on the reforms to the IACHR Rules of Procedure**. CEJIL. 2013. Disponível em <<http://cejil.org/en/comunicados/cejil-launches-publication-reforms-iachr-rules-procedure>>. Último acesso em: 11/01/2014.

_____. [Carta] 05 abr. 2012, Rio de Janeiro. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 120 p. Apresenta observações ao 1º Relatório do Estado brasileiro sobre o cumprimento da sentença proferida em 24 de novembro de 2010, no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia).

COHEN, Jean. “Sociedade Civil e Globalização: repensando categorias”. In: **Revista Dados**, v.46 nº 3, Rio de Janeiro, 2003

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. O Sistema Interamericano está sob ataque. Entrevista a Deisy Ventura, 31 de jul. de 2012. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/o-sistema-interamericano-esta-sob-ataque-diz-deisy-ventura-do-instituto-de-relacoes-internacionais-da-usp-conectas-cobra-posicao-clara-do-brasil>. Acesso: 28 de dez. 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela resolução AG/RES 448 (IX-O/79), adotada pela Assembleia Geral da OEA em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979.

_____. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte em seu XLIX Período Ordinário de Sessões, celebrado entre 16 de outubro e 25 de novembro de 2001 e reformado parcialmente pela Corte em

seu LXXXII Período Ordinário de Sessões, celebrado entre 19 e 31 de janeiro de 2009.

_____. **O quê, como, quando, onde e o porquê da Corte interamericana.** Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/brasil/abcportugues.pdf>. Último acesso em: 11/01/2014.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum.** Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Résister, responsabiliser, anteciper:** ou comment humaniser la modalisation. Paris: Seuil, 2012.

DONNELLY, J. **International Human Rights.** 3ª edição. Boulder: Westview Press, 2007.

DULITZKY, Ariel. 50 años del sistema interamericano de derechos humanos: una propuesta de reflexión sobre cambios estratégicos necesarios. **Revista IIDH**, San José, 2007, n. 46, p. 29-40, Jul./Dez. Disponível em: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_125911109/revista_a_46.pdf. Último acesso em: 23 mar. 2013.

EMBAJADA DE BRASIL. [Ofício nº 50] 23 nov. 2011, San José, Costa Rica. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 11 f. Informe de supervisão de cumprimento da sentença de 06 de julho de 2009, relativo ao caso Escher e outros.

_____. [Ofício nº 36] 14 dez. 2011, San José, Costa Rica. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 8 f. Informe periódico do Estado brasileiro sobre o caso Escher e outros.

_____. [Ofício nº 37] 14 dez. 2011, San José, Costa Rica. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 50 f. Informe periódico do Estado brasileiro sobre o caso Gomes Lund e outros.

_____. [Ofício nº 16] 29 mai. 2012, San José, Costa Rica. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 160 f. Informe periódico do Estado brasileiro relativo ao cumprimento de sentença no caso Ximenes Lopes.

_____. [Ofício nº 24] 03 set. 2012, San José, Costa Rica. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 12 f. Informe de cumprimento de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Sétimo Garibaldi.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos:** aspectos institucionales y procesales. 3. ed. revisada e atualizada. San José: IIDH, 2007.

FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: a political-philosophical exchange;* translated by Joel Golb, James Ingram, and Christiane Wilke. New York: Verso Books, 2003

FORSYTHE, D. **Human Rights in International Relations**. 2ª edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GARAVITO, César Rodríguez *et al.* *Más Allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado* em Colômbia. Bogotá, Universidad de los Andes, facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009

GIDDENS, Anthony. “The globalization of Modernity”. In: **The Global Transformations Readers**”. Cambridge: Polity Press: 2000, p.92.

_____. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo, 1991.

GÓMEZ, José Maria. As ambivalências da globalização dos Direitos Humanos. Gênese, avanços, retrocessos. In: **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. Org. Reginaldo Mattar Nasser. São Paulo: UNESP, 2009.

GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián A. A implementação das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: uma análise do vaivém jurisprudencial da corte suprema de Justiça da Nação. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2011, ano 8, n. 15, p. 115-133, Dez. Disponível em: http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_06.htm <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_06.htm> Último acesso em: 23 mar. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de La acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social**, Madrid: Taurus, 2003.

_____. **Teoria de La acción comunicativa II: Crítica de La razón funcionalista**, Madrid: Taurus, 2003

_____. **Otra manera de salir de La Filosofía Del sujeto: Razón comunicativa vs. Razón centrada en el sujeto**, in *Discurso Filosófico de La modernidad*, Madrid, Taurus, 1989.

_____. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Tradução Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. **A Constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HANASHIRO, Olaya S. M. P. 2001. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Edusp/FAPESP.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio Negri. 7ed. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HART, Herbert. **O conceito de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HEYNS; VILJOEN *apud* PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paula: Saraiva, 2006, p.51

HURRELL, Andrew. Global Inequality and International Institutions. *Metaphilosophy*. V.32, n.1-2, p.34-57, Jan., 2001.

JUSTIÇA GLOBAL. [Ofício JG/RJ nº 031/11] 03 nov. 2011, Rio de Janeiro. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 8 f. Damião Ximenes Lopes, Brasil – comentários ao Informe apresentado pelo Governo Brasileiro.

_____. [Ofício JG/RJ nº 05/12] 27 fev. 2012, Rio de Janeiro. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 4 f. Caso Escher e outros – manifestação sobre as observações adicionais do Estado brasileiro, de novembro de 2011.

_____. [Ofício JG/RJ nº 24/12] 04 jul. 2012, Rio de Janeiro. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 7 f. Damião Ximenes Lopes, Brasil – comentários ao Informe apresentado pelo Governo Brasileiro em 06 de junho de 2012.

_____. [Ofício JG/RJ nº 36/12] 15 out. 2012, Rio de Janeiro. [para] ALESSANDRI, P. S. San José, Costa Rica. 4 f. Caso Sétimo Garibaldi, Brasil – comentários ao quarto informe sobre cumprimento de sentença apresentado pelo Governo brasileiro.

JESUS, Diego Santos Vieira de. **O baile do monstro: o mito da paz de vestfália na história das relações internacionais modernas**. *História* [online]. 2010, vol.29, n.2, pp. 221-232. ISSN 1980-4369.

KECK, Margaret & SIKKINK, Kathryn. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRASNER, S.D. Westphalia and all that. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.) **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. p.235-264.

KRASNER, Stephen. *Structural Conflict: The Third World against global liberalism*. 1985

LÖEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1986.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Maxwell Macmillan International, 1989.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Sétimo Garibaldi – MP-PR recorre de decisão que trancou ação penal contra acusado de matar sem-terra**. Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2879>. Último acesso em: 02/02/2014.

_____. **Recurso Especial no Habeas Corpus nº 825907-6**. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/impressa/RecursoCasoSetimoGaribaldi.pdf>. Último acesso em: 02/02/2014.

MIRANDA, Mariana Almeida Picanço de. **Poder Judiciário brasileiro e a proteção dos direitos humanos: aplicabilidade e incorporação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 2009. 126p. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Direito, estado e poder: poulantzas e o seu confronto com Kelsen**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2011, vol.19, n.38, pp. 7-25. ISSN 0104-4478.

NUNES, Ivan. **Globalização e soberania dos Estados**. *Sociologia, Problemas e Práticas* [online]. 2001, n.37, pp. 77-89. ISSN 0873-6529.

O'DONNELL, Guillermo. 2011. **Democracia, agência e Estado. Teoria com intenção comparativa**. São Paulo, Paz e Terra.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Acordo celebrado pelos cinquenta e um Estados membros originais em 26 de junho de 1945.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Tratado que cria a OEA assinado em 30 de abril de 1948.

_____. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Tratado internacional entre os países-membros da OEA assinado em 22 de novembro de 1969, entrando em vigência em 18 de julho de 1978.

_____. **Resolução IX da VIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores**. Reunião realizada em Punta del Este, Uruguai, entre 22 e 31 de janeiro de 1962.

_____. **Resolução XXII da II Conferência Interamericana Extraordinária**. Conferência realizada no Rio de Janeiro, Brasil, tendo sua ata assinada em 30 de novembro de 1965.

_____. **Resolução AG/RES 1661 (XXIX-O/99)**. A Organização dos Estados Americanos e a Sociedade Civil. Aprovada na primeira sessão plenária do XXIX Período Ordinário de Sessões, em 7 de junho de 1999.

_____. **Resolução CP/RES 759 (1217/99)**. Diretrizes para a participação das organizações da sociedade civil nas atividades da OEA. Aprovada em 15 de dezembro de 1999.

_____. **Resolução AG/RES 1701 (XXX-O/00)**. Avaliação do funcionamento do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos para seu aperfeiçoamento e fortalecimento. Aprovada na primeira sessão plenária do XXX Período Ordinário de Sessões, em 5 de junho de 2000.

_____. **Resolução CP/RES 840 (1361/03)**. Estratégias para aumentar e fortalecer a participação das organizações da sociedade civil nas atividades da OEA. Aprovada em 26 de março de 2003.

_____. **Resolução AG/RES 2761 (XLII-O/12)**. Acompanhamento das recomendações do relatório do grupo de trabalho especial encarregado de refletir sobre o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Aprovada na quarta sessão plenária do XLII Período Ordinário de Sessões, em 5 de junho de 2012.

_____. **Resolução AG/RES 1 (XLIV-E/13)**. Resultado do processo de reflexão sobre o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Aprovada pela sessão plenária realizada em 22 de março de 2013 e revisada pela Comissão de Estilo.

_____. **Resolução VIII da V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores**. Reunião realizada em Santiago, Chile, entre 12 e 18 de agosto de 1959.

PASQUALUCCI, Jo M. **The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

POWER, Michael. Habermas and the counterfactual argumentation. In: **Habermas on law and democracy**, M. Rosenfeld and A. Arato (org.). Berkeley: University of California Press, 1998

RAMOS, André de Carvalho. A execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: CASELLA, Paulo Borba; MEIRELLES,

Elisabeth de Almeida; POLIDO, Fabricio B. Pasquot (Org.). **Direito Internacional, Humanismo e Globalidade** - Guido Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Liber. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 461-468.

_____. O Diálogo das Cortes: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (Org.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 805-850.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUEZ MARTINEZ, Eduardo. **Globalización jurídica y su impacto en el derecho interno**. *Opin. jurid.* [online]. 2012, vol.11, n.22, pp. 145-160. ISSN 1692-2530.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2011, ano 8, n. 11, p. 93-113, Dez. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_05.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

SANTOS, C. M. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, 2007, ano 4, n. 7, p. 27-57, Dez. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_santos.htm>. Último acesso em: 23 mar. 2013.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br>>. Último acesso em: 02/02/2014.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The future of International Law is Domestic (or, The European way of Law)*. **New Perspectives on divide between National and International Law**. Ed Janne Nijman e André Nollkaemper. Oxford: Oxford Edited Press, 2007.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não Governamentais**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TILLY, Charles. 1996. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo, EDUSP.

TOSTES, Ana Paula B.. **Identidades transnacionais e o estado: viço e teimosia?**. *Lua Nova* [online]. 2004, n.63, pp. 39-66. ISSN 0102-6445.

WILLIAMS, J. **The ethics of territorial borders: drawing lines in the shifting sand**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; Nova York: Palgrave Macmillan, 2006.

JURISPRUDÊNCIA

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Sentença de 17 de setembro de 1997. Caso Loayza Tamayo vs. Peru.

_____. **Sentença de 18 de agosto de 2000. Caso Cantoral Benevides vs. Peru.**

_____. **Sentença de 2 de fevereiro de 2001. Caso Baena-Ricardo e outros vs. Panamá.**

_____. **Sentença de 5 de julho de 2004. Caso 19 comerciante vs. Colômbia.**

_____. **Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Caso Olmedo Bustos e outros vs. Chile.**

_____. **Sentença de 30 de novembro de 2005. Caso Ximenes Lopes v. Brasil.**

_____. **Sentença de 4 de julho de 2006. Caso Ximenes Lopes v. Brasil.**

_____. **Sentença de 28 de novembro de 2006. Caso Nogueira de Carvalho e outro v. Brasil.**

_____. **Resolução de 2 de maio de 2008. Caso Ximenes Lopes v. Brasil.**

_____. **Sentença de 6 de julho de 2009. Caso Escher e outros v. Brasil.**

_____. **Resolução de 21 de setembro de 2009. Caso Ximenes Lopes v. Brasil.**

_____. **Sentença de 23 de setembro de 2009. Caso Garibaldi v. Brasil.**

_____. **Sentença de 20 de novembro de 2009. Caso Escher e outros v. Brasil.**

_____. **Resolução de 17 de maio de 2010. Caso Escher e outros v. Brasil.**

_____. **Resolução de 17 de maio de 2010. Caso Ximenes Lopes v. Brasil.**

_____. **Sentença de 24 de novembro de 2010. Caso Gomes Lund e outros v. Brasil.**

_____. **Resolução de 22 de fevereiro de 2011. Caso Garibaldi v. Brasil.**

_____. **Resolução de 20 de fevereiro de 2012. Caso Garibaldi v. Brasil.**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. *Habeas Corpus* nº 825907-6, da Comarca de Loanda – Vara Criminal e Anexos. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/setimo-garibaldi-acordao-tj-pr.pdf>>. Último acesso em: 02/02/2014.