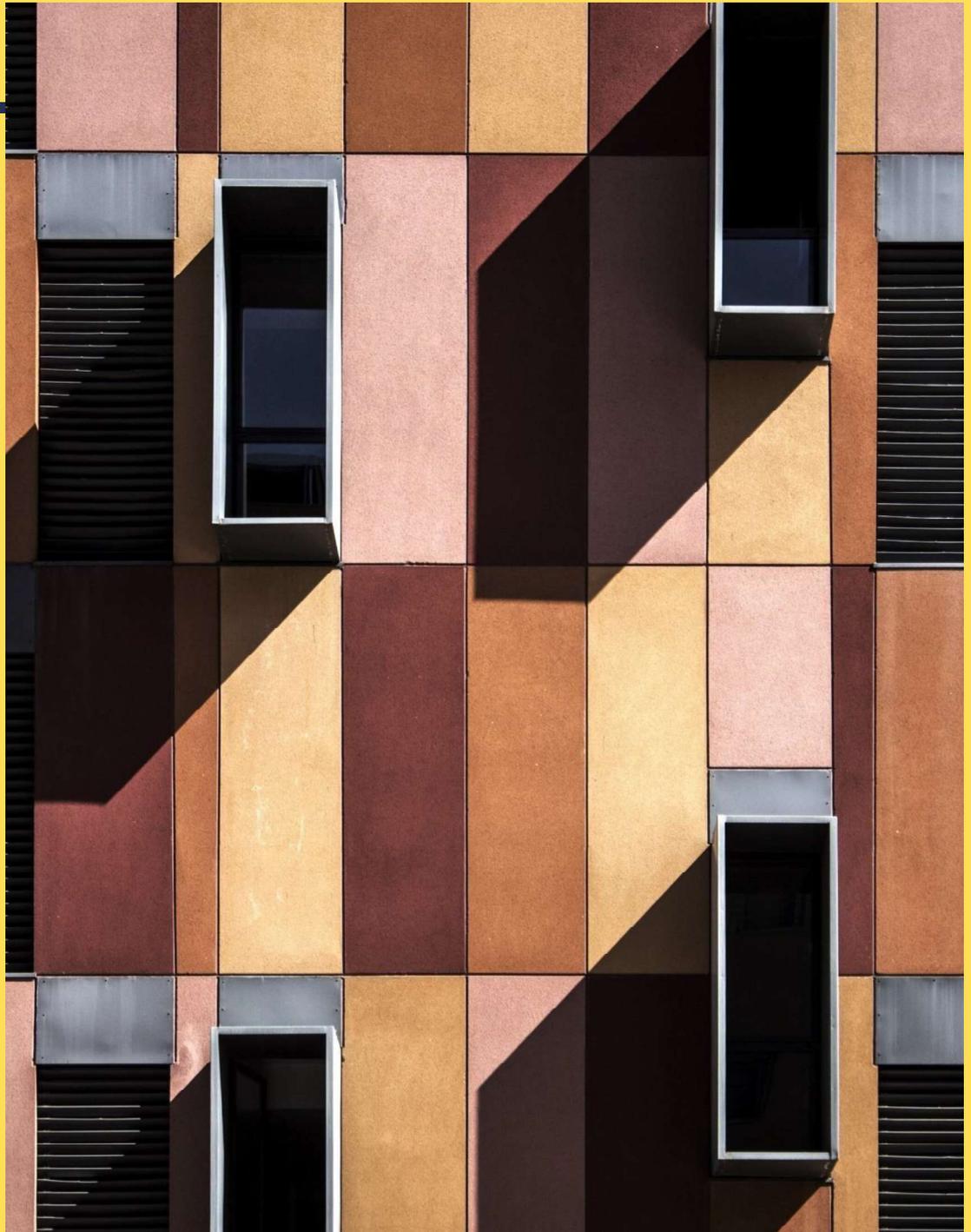


PPGD UNIRIO



## **DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

### ***Public Policy Law***

Journal of the Graduate Program in Law  
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 Nº 1  
JANEIRO – JUNHO 2020  
JANUARY – JUNE 2020

ISSN: 2675-1143

# DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

## EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143

### Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

### Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

### Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

### Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

### Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

### Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

### Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

### Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

### Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 1, jan./jul. 2020. ISSN 2675-1143.

# DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

## Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profa. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profa. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profa. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

## Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Flávia Fernandes de Aguiar Alencar

Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/  
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 1 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

**SUMÁRIO – SUMMARY**

**EDITORIAL** \_\_\_\_\_ **6**

*EDITORIAL* \_\_\_\_\_ **8**

*Eduardo Domingues*

**INTERPRETAÇÃO JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES PARA A ANÁLISE  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS** \_\_\_\_\_ **10**

*JURIDICAL INTERPRETATION: CONSIDERATIONS FOR THE ANALYSIS OF  
PUBLIC POLICIES*

*Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis*

*Luis Renato Vedovato*

**DISASTERS AND THE LAW: THE BRAZILIAN CONTEXT AND A  
PERSPECTIVE** \_\_\_\_\_ **29**

*DESASTRES E O DIREITO: O CONTEXTO E A PERSPECTIVA BRASILEIRA*

*Délton Winter de Carvalho*

**HISTORICAL EVOLUTION OF THE “GREENISATION” OF  
EUROPEAN GOVERNANCE: THE DEFINITION AND THE APPROACH OF  
ENVIRONMENT FROM A EUROPEAN UNION PERSPECTIVE** \_\_\_\_\_ **54**

*EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA “ECOLOGIZAÇÃO” DA GOVERNANÇA EUROPEIA:  
A DEFINIÇÃO E A ABORDAGEM DO MEIO AMBIENTE NA PERSPECTIVA DA  
UNIÃO EUROPEIA*

*Giulia Parola*

**ENVIRONMENTAL CATASTROPHES LAW AND LITERATURE:  
MAURICE BLANCHOT’S THE WRITING OF THE DISASTER** \_\_\_\_\_ **79**

*DIREITO E LITERATURA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS: A ESCRITURA  
DO DESTASTRE DE MAURICE BLANCHOT*

*Leonardo Mattietto*

**THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY IN GERMANY \_\_\_\_ 90**

*A AUTORIDADE DE SUPERVISÃO FINANCEIRA NA ALEMANHA*

*Margherita Paola Poto*

**O PROJETO DE LEI N. 3515/2015 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL \_\_\_\_\_ 126**

*THE BILL N. 3515/2015 AS A PUBLIC POLICY TO MITIGATE THE ECONOMIC EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL*

*Patrícia Durante*

*Lúcia Souza d'Aquino*

**A HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA \_\_\_\_\_ 151**

*THE HARMONIZATION OF PUBLIC POLICIES IN COMPLIANCE OF THE JUDGMENTS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

*Priscila Caneparo dos Anjos*

**AS CRISES BRASILEIRAS E OS DIREITOS SOCIAIS: COMO AS DIFICULDADES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SANITÁRIAS AGRAVAM A POBREZA EXTREMA NO COTIDIANO ATUAL \_\_\_\_\_ 183**

*BRAZILIAN CRISES AND SOCIAL RIGHTS: how economic, political and health difficulties aggravate extreme poverty in today's daily life*

*Renata de Assis Calsing*

*Hadassah Laís de Sousa Santana*

*Júlio Edstron S. Santos*

Submetido em 27/08/2020

Aprovado em 21/10/2020

**A HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CUMPRIMENTO DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA**

THE HARMONIZATION OF PUBLIC POLICIES IN COMPLIANCE OF THE JUDGEMENTS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Priscila Caneparo dos Anjos<sup>1</sup>**RESUMO**

O processo de internacionalização dos direitos humanos na América Latina insere-se na competência da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. É por esta última que se verifica a possibilidade de responsabilizar internacionalmente um Estado quando vem a falhar na promoção, proteção e efetivação dos direitos humanos em âmbito nacional. A sedimentação de um caminho para se ter a real fruição dos direitos humanos em ambiente nacional depende do desenvolvimento de políticas públicas aptas a consolidar, especialmente, os termos não-pecuniários de suas condenações internacionais. Assim, este trabalho se digna a analisar, a partir de um exame dedutivo, o desenvolvimento e a possibilidade de harmonização das políticas públicas,

**ABSTRACT**

The process of internationalizing of human rights in Latin America falls within the competence of the Commission and the Inter-American Court of Human Rights. The possibility of holding a State to account internationally occurs when it fails to promote, protect and enforce human rights at national level. The establishment of a path to have the real enjoyment of human rights in the national environment depends on the development of public policies capable of consolidating, especially, the non-pecuniary terms of their international condemnations. Thus, this work deigns to analyze, from a deductive examination, the development and the possibility of harmonizing public policies, aiming to structure a theoretical and viable basis for the realization of human rights in the

<sup>1</sup> Professora de Direito Internacional Público, Direito Humanos, Direito Constitucional e Ecopolítica Internacional. Coordenadora do Grupo "Sistema ONU" (UNICURITIBA) - oitava colocação geral das equipes em língua inglesa no 12th Nelson Mandela World Human Rights Moot Court Competition (2020). Graduada pelo Centro Universitário Curitiba (2007). Especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009). Mestre em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Doutora em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2015). Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB/PR, desde 2008. Membro e parecerista da Academia Brasileira de Direito Internacional. Membro do Conselho Científico do Instituto Memória. Delegada da diplomacia civil para a Organização Mundial do Comércio e para o Conselho Econômico e Social (Organização das Nações Unidas). Possui experiência em foros internacionais. Advogada. E-mail: [priscilacanepero@gmail.com](mailto:priscilacanepero@gmail.com).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

objetivando a estruturação de uma base teórica e viável para a efetivação dos direitos humanos na regionalidade. Parte-se da premissa que os altos índices de não cumprimento das sentenças se devem pelos Estados não partilharem experiências frutíferas em termos de políticas públicas para cumprimento das decisões da Corte Interamericana. O presente estudo, partindo da premissa de que a harmonização das políticas públicas é instrumento indispensável para o cumprimento de tais, dignar-se-á a estudar as estruturas do sistema interamericano, o panorama das condenações e os esforços, em nível nacional, que possibilitem efetivar aqueles termos. Para tanto, serão utilizados os métodos dedutivo e indutivo, uma vez que, quando for possível, caminhar-se-á às generalizações das políticas públicas. Por fim, chegar-se-á à conclusão de que a harmonização de tais políticas é um vetor indispensável a um regime protetivo dos direitos humanos neste recorte espacial.

### PALAVRAS-CHAVE

Sistema Interamericano. Direitos Humanos. Sentenças Internacionais. Políticas Públicas. Responsabilidade Internacional.

region. It is based on the premise that the high rates of non-compliance with judgments are due to the fact that States do not share fruitful experiences in terms of public policies to comply with the decisions of the Inter-American Court. Starting from the premise that the harmonization of public policies is an indispensable instrument for the fulfillment of such, this study will deign to study the structures of the inter-American system, the panorama of condemnations and the efforts at national level that allow effect those terms. The deductive and inductive methods will be used, since, when possible, the generalizations of public policies will be taken. Finally, it will be concluded that the harmonization of such policies is an indispensable vector for a protective regime of human rights in this space.

### KEYWORDS

Interamerican System. Human Rights. International Decisions. Public Policy. International Responsibility.

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção internacional dos direitos humanos incumbe os sujeitos de Direito Internacional, Estados e organizações internacionais, no compromisso de assegurar a eficácia universal dos direitos humanos. De tal modo, exigem-se ações dos indivíduos, dos governos nacionais, dos órgãos e da sociedade internacional, que visem sua promoção e defesa.

O Estado, desde seus primórdios, pautou o desenvolvimento de seus institutos nos objetivos comuns da sociedade. Com o desenrolar dos tempos, a figura estatal se flexibilizou para melhor atender aos anseios societários relativos à dignidade da pessoa humana: não mais se comportara o poder estatal desatrelado das exigências dos direitos humanos. Para tanto, valores ligados à cooperação e ao *jus cogens* emergiram na ordem jurídica nacional.

Simultaneamente, a definição de soberania adequou-se à crescente interdependência dos Estados na comunidade internacional e à edificação do Direito Internacional – mais especificamente do Direito Internacional dos Direitos Humanos -, a partir da criação de mecanismos que garantam o efetivo compartilhamento das soberanias em defesa, em última análise, dos direitos humanos. Desponta, neste cenário, o Estado Constitucional Cooperativo, atualizando o papel do Estado por intermédio de vetores cooperativos.

Nessa perspectiva, a realidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos aduz a um plexo indispensável de sujeitos, valores e institutos encarregados de concretizarem a eficácia deste ramo do Direito. Não mais se comporta que o arranjo social, pautado na dignidade da pessoa humana, esteja atrelado exclusivamente a uma única formatação estatal: neste entrecho, despontam as organizações e as cortes internacionais, bem como a interligação entre os Estados por aportes cooperacionais.

Não obstante, os Estados cumprem o papel primário na proteção dos direitos humanos, prevendo em seus ordenamentos jurídicos os direitos protegidos e as formas de buscá-los caso ocorram violações. Para alcançarem esta proteção, os Estados podem se valer, em tempos mais recentes, de instrumentos cooperativos, aproveitando experiências

positivas de ordenamentos estrangeiros nesta temática ou desenvolver, conjuntamente, novas técnicas de proteção.

Agora, na falta ou na ineficácia de mecanismos nacionais, abre-se caminho à proteção internacional dos direitos humanos. A partir da organização da sociedade em pilares democráticos, a ordem interna não mais apreendeu o domínio reservado da tutela destes direitos, suportando, subsidiariamente, a jurisdição internacional por intermédio do compartilhamento da soberania estatal. Justifica-se que pela aplicação do princípio da subsidiariedade às jurisdições internacionais, sua coexistência com as jurisdições nacionais está plenamente compatibilizada.

Com efeito, esta proteção internacional dos direitos humanos, estruturada em órgãos e documentos, abrange tanto a proteção universal, como a regional. A proteção objeto desta tese, proteção regional interamericana, compõe-se, basicamente, de dois órgãos, Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de documentos consagradores de valores atrelados à democracia, paz, direitos humanos e cooperação.

A Corte Interamericana é, de fato, o órgão jurisdicional do sistema interamericano, prolatando condenações contra os Estados que reconheceram expressamente sua competência contenciosa. Os termos de suas sentenças se dividem em duas espécies: obrigações pecuniárias e obrigações não pecuniárias (obrigações de fazer e de não fazer). Quanto aos primeiros, o art. 68.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos prevê que o cumprimento se dará por normativa interna de execução de sentenças contra o Estado; entretanto, quanto aos termos não pecuniários, deixa-se a cargo dos Estados deliberarem sobre os meios de implementação.

A partir do exame acurado do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, observa-se que, na grande maioria dos casos, os Estados possuem entraves na execução dos termos não pecuniários de suas condenações, não havendo sequer, à exceção de Peru e Colômbia, normativa interna atrelada aos modos de satisfação destes pontos prolatados. A falta de segurança, eficácia e consolidação dos direitos humanos proclamados internacionalmente acaba por reivindicar novos artifícios que assegurem o cumprimento integral destas sentenças internacionais.

Com base na problemática exposta, abre-se caminho à utilização das vias cooperativas pelos Estados que aceitaram a competência contenciosa da Corte justamente para sustentar a realização efetiva, em ambiente interno, dos termos de suas condenações.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Em outras palavras, a efetividade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, no sistema interamericano, encontra-se em xeque, dado o alto grau de descumprimento dos ditames ali impostos. Para a reversão do quadro, demanda-se a complexa interligação entre os mais variados institutos do Direito, sob um prisma de multidisciplinaridade.

Nessa perspectiva, o objetivo do trabalho aqui apresentado repousa, tendo em mente a indispensabilidade da ordem jurídica estatal, no estudo do desenrolar dos direitos humanos – e sua conseqüente proteção internacional – e na fundamentação da cooperação internacional como instrumento benéfico à consolidação daqueles direitos. Para tanto, oportuniza-se a elaboração de propostas, por vias cooperativas, de harmonização no cumprimento dos conteúdos não pecuniários. Deste modo, aspira-se à melhoria na implementação dos direitos humanos em solos da América Latina.

Em suma, a hipótese deste trabalho encontra-se na premissa de que as sentenças da Corte Interamericana, especificamente quanto aos seus pontos não pecuniários, serão mais satisfatoriamente cumpridas em solos internos pela harmonização dos instrumentos nacionais, com base na cooperação internacional entre os Estados.

Para tanto, elegeu-se o exame doutrinário dos institutos necessários à compreensão da problemática envolvendo os Estados que possuem condenações na Corte Interamericana, bem como de suas possíveis soluções.

Quanto aos métodos empregados neste trabalho, aduz-se ao método dedutivo, indutivo e dogmático. O método dedutivo – cuja lógica caminha do particular para o geral por diversas pesquisas de fatos, com a constatação de repetição do resultado suspeito como verdadeiro – será o de maior valia, desenvolvendo-se, como raciocínio base, a análise das formas de implementação das condenações da Corte em bases nacionais, relacionando-as às propostas de harmonização a partir do resultado das investigações. Quando se demonstrar possível a utilização de generalizações, então, paralelamente, operar-se-á com o método indutivo – caminhando do geral para o particular, considerando que se um fenômeno ocorre tal como os outros, ter-se-á apenas um único resultado.

Por fim, frente aos resultados alcançados, serão observados quais e como as políticas públicas podem servir de instrumento coeso para a busca da implementação, promoção e proteção dos direitos humanos em ambiente latino-americano.

**2 A REALIDADE DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

O sistema regional interamericano traduz-se de maneira peculiar, haja vista compor-se por normativas não atreladas apenas a um único documento e/ou a um único organismo internacional.

Pelo seu próprio contexto geopolítico, a região necessitou buscar formas e meios coerentes para a harmonização de seus ideais políticos, conjugando-os ao empenho pela consolidação e efetivação dos direitos humanos na região.

Em verdade, o desenvolvimento do sistema regional interamericano em muito fora dependente da superação de certas questões internas de seus Estados-partes – governos autoritários, falta de alinhamento e diálogo entre os Estados, guerras civis -, cujas quais obstruíram a proteção internacional dos direitos humanos no continente.

Neste encadeamento, precisam-se documentos primordiais para a criação do sistema regional interamericano, quais sejam: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos do Homem e o Protocolo de San Salvador.

Cabe dizer que os documentos internacionais em referência desembocaram na criação do sistema de proteção interamericano, traduzindo-se, basicamente, nas estruturas da Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo esta quem possibilitara a disseminação, a proteção e a eficácia dos direitos humanos em âmbito interamericano.

Para a proteção dos direitos humanos, a Organização conta primordialmente com dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Sucedem que os primórdios do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos retrocedem à criação da Organização dos Estados Americanos. Atrelado aos ideais de Simon Bolívar, que sonhava com uma América Latina unida e composta por uma única grande federação de países, o Congresso do Panamá de 1826 fora o entrecho central para a proposição de suas idealizações. Suas propostas resultaram em uma série de reuniões regionais, objetivando formas de materializar a cooperação entre os Estados americanos. (BUERGENTHAL 1983)

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Todavia, até o ano de 1890, as mencionadas reuniões foram convocadas apenas para solucionar problemas específicos. Fora após esta data que se institucionalizaram os encontros, objetivando a criação de um sistema compartilhado de normas e organismos. Entretanto, os movimentos pautaram-se na cooperação alinhada à Doutrina Monroe<sup>1</sup> - os Estados Unidos se colocavam como protetores necessários dos Estados recém-independentes da América Latina.

Logicamente, este não era o entrecho ideal para o desenvolvimento e robustecimento de um sistema que visava, de fato, a cooperação horizontal entre os Estados das Américas. Mas, independentemente da doutrina que se fizera presente, o movimento conhecido como Conferências Pan-Americanas – nove encontros ocorridos no século XIX – fora primordial para o sistema interamericano, facilitando a aproximação dos Estados daquele envolto geográfico, findando na criação da Organização dos Estados Americanos.

A primeira grande reunião, conhecida como Primeira Conferência Internacional Americana, contou com a presença de 18 Estados e veio a realizar-se em Washington D.C., entre os meses de outubro de 1889 e abril de 1890. Fora nesta que ocorrera o estabelecimento da União Internacional das Repúblicas Americanas, que, mais tarde, veio a transformar-se na União Pan-Americana e, devido à expansão de suas funções, transmutou-se na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos.

Contudo, não fora apenas a União Pan-Americana que facilitou a cooperação entre os Estados Americanos. Muitas outras instituições colaboraram no desenvolvimento do sistema interamericano: Organização Pan-Americana da Saúde (1902); Comissão Jurídica Interamericana (1906); Instituto Interamericano da Criança (1927); Comissão Interamericana da Mulher (1928); Instituto Pan-Americano de Geografia e História (1928); Instituto Indigenista Interamericano (1940); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (1942); e Junta Interamericana de Defesa (1942).

Independentemente de sua grandiosidade, nenhuma das oito primeiras Conferências trouxera, de fato, uma perspectiva ampla sobre a proteção regional dos

---

<sup>1</sup> Conforme entendimento de Sidney Guerra: [...] *Os Estados Unidos expressaram suas intenções com relação aos seus vizinhos por declarações unilaterais, como a 'Doutrina Monroe', por intervenções veladas ou abertas nos assuntos internos dos países latino-americanos e por políticas agressivas guiadas pelos princípios do 'Destino Manifesto'*. (GUERRA 2013, 7).

direitos humanos. Fora apenas na Nona Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá e datada de 1948, que se frisaram os valores atrelados aos direitos humanos e sua necessária representatividade em documentos e organismos interamericanos. De fato, fora neste cenário que se adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (*Pacto de Bogotá*) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

A partir de então, a chamada União Pan-americana reconfigura-se na Organização dos Estados Americanos - organização intergovernamental e com a possibilidade de qualquer Estado americano vir a integrar suas estruturas.

Não obstante a importância dos outros, o substancial documento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, anterior à própria Declaração Universal dos Direitos Humanos. Com seu projeto preparado pela Comissão Jurídica Interamericana, viera a possibilitar, mais tarde, a adoção (1969, entrando em vigor em 1978) da Convenção Americana de Direitos Humanos (*Pacto de São José da Costa Rica*).

A Declaração clamou a universalidade dos direitos humanos, apontando, já em seu Preâmbulo, a incidência de seus termos apenas pela condição de ser humano, independentemente de sua nacionalidade ou cidadania. A única peculiaridade que se nota é que, assim como a Declaração Universal, ambos os documentos são meras recomendações, com valores morais para os Estados, não contando com força normativa. (RAMOS, 2013)

Quanto à Carta da Organização dos Estados Americanos, fora resultado de um extenso processo de negociação, iniciado em 1945 e finalizado em 30 de abril de 1948, quando então ocorrera sua assinatura na 9ª Conferência Internacional Americana, em Bogotá. Previram-se os objetivos e as bases jurídicas da nova Organização dos Estados Americanos, tais como o alcance da ordem de paz e justiça nos países da América, o fomento da solidariedade, a defesa da soberania, da integridade territorial e da independência (HITTERS e FAPPIANO, 2007). Como objetivos centrais destacam-se: o fortalecimento da democracia e da governabilidade na região, a paz, a segurança e a busca pela consolidação dos direitos humanos.

Todavia, apesar dos esforços da Organização na promoção e proteção dos direitos humanos, estes não prosperaram durante longos anos, dados fatores especialmente

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

atinentes ao fato dos Estados Unidos terem se mostrado favoráveis à diluição latino-americana: apoiavam ditaduras, golpes militares e guerras internas de cunho separatista, obstruindo a materialização da cooperação, da democracia e, em última análise, dos próprios direitos humanos na região.

Em 1959, por ocasião da 5ª Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores, a OEA se viu na obrigação de criar um órgão exclusivo para o tema direitos humanos: surge, assim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Ainda que com uma institucionalização já estabelecida, a OEA carecia de codificação, tendo em vista seu sistema ter sido articulado, basicamente, por declarações, resoluções e pronunciamentos, sem força vinculante prática. Neste cenário, em 1967, iniciou-se a reforma da Carta da OEA, com a elaboração do Protocolo de Buenos Aires, vindo a efetivar-se em 1970, com a entrada em vigor deste último. O Protocolo tratou, em seu art. 51, de qualificar a Comissão de Direitos Humanos como um dos órgãos principais da OEA, com suas funções precipuamente descritas em seu art. 112.

A Carta da OEA sofrera mais três modificações, mediante Protocolos de Reforma. O primeiro deles, Protocolo de Cartagena das Índias, de 1985, previa a responsabilidade dos Estados acerca do desenvolvimento, com a promoção de uma ordem econômica e social equânime que visasse o pleno desenvolvimento do ser humano.

O Protocolo de Washington, de 1992, desenvolvera-se em ambiente peculiar: à exceção de Cuba, que se encontrava suspensa da Organização, todos os Estados partilhavam de regimes democráticos, introduzindo, assim, no art. 9º, a chamada *cláusula democrática* na OEA, onde *um membro da OEA pode ser suspenso como sanção à ruptura do regime democrática*.

Por fim, o Protocolo de Manágua, de 1993, complementou a estrutura da Organização, criando o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, objetivando o fomento da cooperação entre os Estados das Américas.

### **3 A IMPORTÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS E A RESPONSABILIDADE DE SEUS ESTADOS-MEMBROS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS**

A Organização dos Estados Americanos é, sem dúvidas, a principal organização regional no âmbito da defesa dos direitos humanos. Isto se deve ao fato da própria normativa inaugural do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos advir da Carta constitutiva da OEA.

Os pilares essenciais da Organização repousam na democracia, nos direitos humanos, na segurança e no desenvolvimento<sup>2</sup>, interligando-os a uma estrutura aberta ao diálogo político, à cooperação, aos instrumentos jurídicos de responsabilização de seus Estados-membros e aos mecanismos de acompanhamento que garantam a eficácia desta última.

O diálogo político é garantido pela OEA se demonstrar como o principal foro neutro político das Américas, possibilitando que os Estados superem suas diferenças políticas para o alcance de metas comuns. É na OEA que se desenvolve, de fato, o diálogo multilateral das Américas.

O que a OEA pretende é disseminar a boa vizinhança, em um ambiente democrático passível de garantir as liberdades essenciais, a justiça social e os direitos humanos. Para tanto, a Organização enaltece a cooperação, propondo meios de apoio para o fortalecimento da capacidade institucional e humana dos Estados.

No que concerne à responsabilidade internacional, apreende-se como a interferência em campo que deveria ser protegido. No palco internacional, induz-se que *a invasão da esfera jurídica de um sujeito de direito por outra pessoa jurídica gera responsabilidade que reveste várias formas definidas por um sistema jurídico particular* (BROWNLIE 1997).

Caso o Estado infrinja um documento internacional que deveria obediência, cabe reparação mediante os meios previstos naquele. A responsabilização, na maior parte dos casos, reside em imposições de cunho pecuniário (pagamento de um certo montante,

---

<sup>2</sup> Segundo os termos da própria Organização, utiliza-se esta, para o alcance de seus objetivos, de uma quádrupla estratégia, por intermédio de seus pilares essenciais, quais sejam: democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

quantificando o ato ilegal praticado pelo Estado) e/ou de cunho satisfatório (prevendo-lhe, em suma, obrigações de fazer ou de não fazer).

Hodiernamente, as dúvidas não mais repousam quanto à possibilidade ou não de responsabilização internacional dos Estados quando violadores de direitos humanos – é pacífico o entendimento sobre a possibilidade. A problemática repousa quanto aos limites e as formas adequadas para a possível responsabilização do Estado.

Ao que interessa neste estudo, as obrigações internacionais dos Estados-membros da OEA sobre direitos humanos se regem pela Carta das Nações Unidas e pela Carta da OEA. Caso sobrevenha algum conflito entre as obrigações nelas dispostas, a Carta da ONU deverá prevalecer, como bem demonstra seu art. 103, concomitantemente ao art. 137 da Carta da OEA.

Entretanto, o sistema interamericano não é composto apenas pela Carta da OEA; é, de fato, um plexo de normativas, abrindo caminho para novas formas de proteção dos direitos humanos, conjugando-se a possíveis novas configurações de responsabilização dos Estados.

Cabe, neste momento, investigar os principais órgãos que compõem o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

### **4 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH)**

Com sua sede, hoje, em Washington D. C., Estados Unidos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o mais antigo órgão intergovernamental do sistema interamericano, criado para a promoção e proteção dos direitos humanos, além de servir como órgão consultivo na Organização dos Estados Americanos nestes temas.

Ainda que órgão autônomo da OEA, representa todos os membros desta última. Coordena-se que seu mandato é previsto na *Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y actúa em representación de todos los países miembros de la OEA, pero no representan específicamente a ningún país em particular* (SANTAGATI: 2009, 117).

O surgimento da Comissão fora de extrema importância na edificação, dentro do sistema interamericano, de uma postura mais séria quanto à proteção dos direitos

humanos, findando com a situação de falta de órgão próprio para a promoção e a proteção dos direitos humanos.

Seus trabalhos atrelam-se às visitas *in loco* aos Estados da OEA, visando a observância da situação geral dos direitos humanos naqueles territórios. A partir destas, surgiram os relatórios especiais sobre a situação dos direitos humanos em cada Estado analisado. Até hoje, desenvolve trabalhos neste sentido, tendo já publicado 60 informes especiais.<sup>3</sup>

Com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1978, a Comissão acumulou duas funções: 1) atribuições unicamente políticas e diplomáticas para os Estados-membros da OEA que não se tornaram partes da Convenção; 2) atribuições políticas, diplomáticas e *quase judiciais* para os Estados-membros da OEA e que também ratificaram a Convenção. Assim, funciona como órgão de supervisão no cumprimento da Convenção, além de todas as suas outras competências.

Quanto aos Estados ratificantes da Convenção, selecionam-se duas possibilidades: a primeira acerca das comunicações interestatais que englobam denúncias de violações dos direitos presentes na Convenção; a segunda quanto à possibilidade de recebimento de petições individuais e interestatais que aleguem violações de direitos humanos (GUERRA, 2014).

Valoriza-se o sistema de petições por ter garantido um grande avanço ao sistema interamericano, oportunizando às pessoas que sofreram violações (ou seus familiares) a utilização do instrumento. Enaltece-se a dupla análise da petição pela Comissão: o órgão deverá averiguar tantos os requisitos formais (possibilidade de ser interposta a demanda - requisitos de admissibilidade), como também o mérito da petição.

Primeiramente, para que uma petição venha a ser admitida pela Comissão, hão de ser preenchidas algumas condições preliminares, descritas na Convenção Americana sobre direitos humanos, sendo elas: 1) exaustão das vias internas, a partir da demonstração da inexistência de meios de tutela na ordem interna, ou a ausência de permissão ao lesado na utilização dos meios existentes, ou ainda, a demora injustificada na solução do

---

<sup>3</sup> Segundo Sidney Guerra, *a competência da Comissão estava adstrita à promoção dos direitos humanos por meio de preparação de estudos e relatórios, bem como de recomendações aos governos dos Estados com vistas à adoção de medidas em prol dos direitos humanos no plano doméstico dos seus respectivos territórios*. (GUERRA 2013, 65).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

problema, privilegiando, sempre, o acesso do indivíduo ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Não poderá o Estado, nesta esfera, violar o princípio da *estoppel* – proibição de se comportar de modo inverso daquele que fora seu comportamento inicial; 2) cumprimento do prazo decadencial de seis meses, iniciados na data em que o possível lesado for notificado da decisão definitiva interna; 3) inexistência de outro processo internacional, sobre a mesma violação, em andamento ou que já tenha sido findado – ausência de litispendência internacional e de coisa julgada internacional -, em prol da segurança jurídica; 4) previsão de fundamentação pelo próprio peticionário.

Após, passa-se à fase conciliatória: a Comissão tentará chegar à solução pacífica e amistosa para o litígio. Caso obtenha êxito, formulará um relatório, remetendo-o às partes e ao Secretário-Geral da OEA. Se não resultar em conciliação, passa-se à fase de instauração propriamente dita do processo, considerada como uma fase *quase judicial*.

No que tange a esta última, a Comissão solicitará informações ao Estado que está sendo demandado, podendo ainda realizar investigações, caso as alegações sejam graves e urgentes. Após, redigirá um relatório, elucidando os fatos, suas conclusões e recomendações, encaminhando-o aos Estados interessados.

O lapso temporal será de três meses para a solução da questão internamente, entre o Estado violador e a suposta vítima. Caso não se finde a questão, a Comissão poderá, por intermédio do voto da maioria absoluta de seus membros, determinar novo prazo para que o Estado adote as medidas necessárias para solucionar a questão definitivamente.

Se, novamente, o Estado não respeitar o prazo fixado, a Comissão declarará o descumprimento de suas obrigações internacionais e, caso o Estado tenha reconhecido a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, poderá submeter a questão à apreciação da Corte.<sup>4</sup>

Resumidamente, o sistema de petições, perante a Comissão, comporta, essencialmente, três fase: apresentação da denúncia, admissibilidade e solução pela Comissão, definindo se o Estado é responsável ou não pelas violações alegadas e de que

---

<sup>4</sup> O sistema interamericano difere sobremaneira do sistema europeu nesse ponto: o indivíduo não tem acesso direto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo que esta só poderá analisar casos submetidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou pelos Estados-partes que reconheceram sua competência para tanto.

maneira o caso será solucionado – seja por intermédio de relatórios da própria Comissão, seja pela apresentação do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## **5 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Igualmente prevista na Convenção Americana, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão judicial internacional autônomo do sistema da OEA, criado e definido pelo art. 33 da Convenção. Sua criação remete aos esforços da delegação brasileira na IX Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, no ano de 1948.

Instalada e sediada, desde 1979, em São José, Costa Rica, tem como objetivo central a interpretação e a aplicação da Convenção Americana. Sendo um órgão judicial, encarrega-se do cumprimento dos direitos previstos naquele documento, combatendo, em suas sentenças, possíveis violações.

Vale lembrar que a Corte não iniciara seus trabalhos até que o Pacto de São José da Costa Rica efetivamente entrasse em vigor – fato este que só ocorrera no ano de 1978.

Logo em julho do mesmo ano, a Assembleia Geral da OEA recomendou a aprovação, pelo governo da Costa Rica, do estabelecimento da Corte em seu território. A decisão fora ratificada pelos Estados-membros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em novembro de 1978, quanto da Sexta Sessão Especial da Assembleia Geral da OEA.

Contudo, a Corte ainda carecia de pessoas capacitadas para o desempenho de suas funções. Assim sendo, os Estados elegeram, em 22 de maio de 1979, no VII Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, os primeiros juízes da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Desde então, a Corte é composta por sete membros: um presidente, um vice-presidente e cinco juízes, atuantes a título pessoal, eleitos, segundo o art. 52 da Convenção, *entre juristas da mais alta autoridade moral, e reconhecida competência em matéria de direitos humanos que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, conforme a lei do país de qual são nacionais*. São eleitos pelo prazo de seis anos, com reeleição uma única vez. A Corte pode contar com a figura de juízes *ad hoc*, segundo o art. 55 da Convenção Americana.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Quanto ao seu Estatuto, ordena-se, logo em seu art. 1.º, que esta vem a ser uma instituição judicial e autônoma, com sede em São José da Costa Rica, com o propósito de aplicar e interpretar, além Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, todos os compromissos firmados por seus Estados-membros que versem sobre direitos humanos.

Em consonância com seu histórico, há de se destacar a compatibilização de sua atuação com a soberania dos Estados que integram o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Em respeito à soberania dos Estados, para que estes possam ser julgados pela Corte, há de se observar o reconhecimento expresso da competência deste órgão. Nos termos do art. 62 da Convenção Americana, a competência deve ter sido reconhecida *como obrigatória de pleno direito e sem convenção especial* para qualquer caso, sendo que tal reconhecimento pode ser *incondicional ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos*.

No tocante à sua competência, alude-se aos artigos 62 e 64 da Convenção: de um lado, prevê-se sua competência consultiva, possibilitando que dela se utilizem todos os membros da OEA, partes ou não da Convenção Americana; do outro, há a competência contenciosa, dependente dos Estados serem partes da Convenção e do reconhecimento expresso de seu caráter jurisdicional.

No que diz respeito à função consultiva da Corte, concebe-se ser esta missão primordial dos órgãos internacionais que tratam sobre direitos humanos, uma vez que é a partir dela que se delimita a configuração, o respaldo e o alcance dos direitos de um dado documento, em um determinado território.<sup>5</sup>

No que compete à competência contenciosa, esta é adstrita àqueles Estados que são partes da Convenção e que aceitaram expressamente a jurisdição da Corte, por intermédio de uma declaração unilateral. Em linhas gerais, em sua função contenciosa, a Corte determina a responsabilidade internacional do Estado por violação dos direitos consagrados na Convenção Americana ou em outros tratados de direitos humanos

---

<sup>5</sup> Como bem saliente Monica Pinto: [...] a Corte tem emitido opiniões consultivas que têm permitido a compreensão de aspectos substanciais da Convenção, dentre eles: o alcance de sua competência consultiva, o sistema de reservas, as restrições à adoção da pena de morte, os limites ao direito de associação, o sentido do termo 'leis' quando se trata de impor restrições ao exercício de determinados direitos, a exigibilidade do direito de retificação ou resposta, o 'habeas corpus' e as garantias judiciais nos estados de exceção, a interpretação da Declaração Americana, as exceções ao esgotamento prévio dos recursos e a compatibilidade de leis internas em face da Convenção. (Pinto 2004, 86)

aplicáveis no sistema interamericano. Ademais, a Corte possui poderes para realizar a supervisão do cumprimento de suas sentenças.

Reitera-se que será apenas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e/ou os Estados que podem submeter um caso à apreciação da Corte. No caso da Comissão, esta analisará, previamente, a demanda e, caso julgue necessário, encaminhará à Corte.

A competência contenciosa da Corte, de fato, ampliou as possibilidades de reparação pelas violações dos direitos humanos. Em momento anterior, esta se dava única e exclusivamente pelas Cortes Constitucionais nacionais. Hoje, caso estas não solucionem definitivamente ou em tempo hábil a reparação da violação, as supostas vítimas estão aptas a se socorrer em plano internacional, totalmente compatibilizado com as jurisdições nacionais – dada a indispensabilidade da exaustão das vias internas e do reconhecimento expresso da jurisdição da Corte. Quanto à compatibilização entre jurisdição interna e internacional, destaca-se:

Os Tribunais internacionais de direitos humanos existentes – as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos – não “substituem” os Tribunais internos, e tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos Tribunais internos. Não obstante, os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais, quando se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. (CANÇADO TRINDADE 1996, 33).

Como fruto de sua competência contenciosa, despontam processos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao final deles, pode a Corte se pronunciar pela procedência ou improcedência – parcial ou total – da violação de direitos imputada ao Estado.

A decisão final da Corte é definitiva e inapelável (art. 67), sendo ela um tribunal de última instância. Apesar da impossibilidade de interposição de recurso à decisão da Corte, na hipótese de divergência sobre o sentido e/ou o alcance da sentença por alguma das partes, caberá recurso de interpretação (art. 67) no prazo de noventa dias. Decorrido o prazo, deverão os Estados executá-las em sua ordem interna.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Quanto ao mérito da decisão, julgada procedente a ação, a Corte determinará, como primeira forma de reparação, o pagamento de indenização justa<sup>6</sup>. Sua execução, em âmbito nacional, dar-se-á em consonância com o art. 68.2 da Convenção Americana: a indenização compensatória será executada de acordo com o processo interno de execução de sentença contra o Estado. Em outra dicção, a sentença, em sua parte pecuniária, será processada em conformidade com o direito processual de cada Estado.

Ocorre que, como sentença internacional, conta com uma multiplicidade de termos reparatórios de cumprimento obrigatório, não se resumindo apenas àqueles de caráter indenizatório. Constatam-se, ainda, imposições de fazer e não fazer para a efetiva reparação das violações.

Neste tema, induz-se a uma análise comparativa com o sistema europeu de proteção dos direitos humanos. Como salienta a Convenção Europeia de Direitos Humanos, é o Estado quem avaliará os melhores meios para reparar a violação sentenciada pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Assim, caso o Estado interprete que apenas o montante pecuniário é satisfatório à reparação da violação ou, ainda, não vislumbre possibilidade de retorno ao *status quo* por suas ações, não incorrerá em nova responsabilização internacional. Neste enfoque, admite-se o cumprimento não integral da decisão, sem acarretar em nova responsabilização.

Em contrapartida, no sistema interamericano, o Estado tem o dever legal, já que consta no art. 68.1 da Convenção Americana, de cumprimento integral dos termos da sentença da Corte Interamericana, não lhe sendo possibilitado interpretações em como cumpri-la, aos moldes do sistema europeu. No sistema interamericano, caso o Estado não cumpra integralmente a sentença internacional, incidirá em nova responsabilização internacional. A decisão, neste sentido, é vinculante e obrigatória ao Estado, demandando-lhe seu imediato cumprimento.

---

<sup>6</sup> Nos apontamentos de Paul Sieghart: *a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos contam com poder para proferir decisões jurídicas e vinculantes contra os Estados soberanos, condenando-os por conta de suas violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, além de ordenar-lhes o pagamento de justa indenização, ou ainda, compensação às vítimas.* (Sieghart 1983, 35)

Desponta o problema dos Estados, no sistema interamericano, não cumprirem integralmente suas condenações: efetivam o pagamento dos montantes indenizatórios, mas pouca atenção dispendem às obrigações de fazer e não fazer.

A Corte Interamericana dispõe de dois artifícios para impor o cumprimento de suas sentenças, caso os Estados não as cumpram voluntariamente e dentro do prazo estabelecido para tanto: a partir dos informes obrigatórios pelos Estados condenados acerca do cumprimento de sentença e por intermédio do art. 65 da Convenção Americana.

O art. 65 da Convenção oportuniza à Corte a inclusão das informações sobre em que condição se encontra o cumprimento de suas sentenças em seu relatório anual à Assembleia Geral da OEA. Todavia, este acaba por ser um meio político e moral de coerção aos Estados, que, no palco interamericano, pouco tem propiciado à plena execução das sentenças.

Outro inconveniente repousa na limitada atenção dada pela Assembleia Geral da OEA quanto aos inadimplementos relatados pela Corte, não sendo, para parcela da doutrina, o órgão *o foro para informar sobre o descumprimento das sentenças da Corte* [...] (Rescia 1997, 53).

Para que as sentenças da Corte sejam fielmente cumpridas pelos Estados, este trabalho traz à tona um terceiro caminho: dadas as dificuldades muito semelhantes em matéria de direitos humanos nos Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana, enaltece-se a cooperação entre eles, capaz de viabilizar a insurgência de novos instrumentos dentro do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, aptos a garantir o real e efetivo cumprimento das sentenças da Corte pela harmonização das legislações nacionais sobre o tema.

Recorda-se ser a aceitação da competência contenciosa da Corte facultativa. Mas, submetendo-se à sua jurisdição, o reconhecimento se traduz em cláusula pétrea, não assentindo limitações que não as previstas no art. 62 da Convenção. É a Corte que determinará o alcance de sua competência e jurisdição, cabendo aos Estados apenas o cumprimento de suas sentenças.

A problemática ainda abarca outro objeto: muitos Estados, pela dependência de um aceite expresso da jurisdição da Corte para sua atuação contenciosa, entendem que o cumprimento ou não da sentença é uma decisão interna, própria de soberania estatal.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Ocorre que, uma vez reconhecida sua competência, os Estados estão obrigados a fazer valer suas condenações em ambiente interno.

Lembra-se que não se está diante de uma crise entre Estado e condenações interpostas por um ente internacional; inversamente, observa-se que são estas cortes internacionais de direitos humanos que proporcionaram a compatibilização da ação estatal frente à dignidade da pessoa humana.

Prioriza-se, nesta esfera, o compartilhamento internacional/regional da soberania dos Estados em prol de uma justa e eficiente *justicialização* do sistema interamericano de direitos humanos. Novamente, aqui, alude-se a alguns mecanismos cabíveis.

O primeiro deles abarca a adoção de legislações internas coerentes, eficazes e harmônicas que garantam a implementação integral das decisões da Corte. Segundo, poder-se-ia prever meios eficazes de sancionar o Estado que não cumpriu os termos de suas condenações, utilizando-se, para isto, dos meios já previstos em outros organismos internacionais, tais como as penas de suspensão ou expulsão do Estado dos órgãos que compõem o sistema interamericano.

Outro possível instrumento seria garantir a eficácia da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por intermédio de recursos técnicos, administrativos e financeiros que possibilitassem o desenvolvimento integral de seus trabalhos. Aqui, vale lembrar que o sistema interamericano não dispõe de aparato estrutural, financeiro e moral para fazer valer suas decisões de forma imperativa.

Não obstante, enaltece-se a singularidade da atuação do sistema interamericano. Sem ele, talvez, a América não teria sequer iniciado a proteção da pessoa humana em âmbito internacional. Seu contexto de colonização, lutas, ditaduras e violações foram sempre constantes, e se hoje a situação dos direitos humanos na região está muito além daquela que anteriormente se vislumbrava, é inquestionavelmente mérito de todo este aparato conhecido como sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (PIOVESAN 2000)

O que se propõe neste estudo é um caminho de melhoria dos meios internos dos Estados na implementação das decisões da Corte Interamericana a partir da cooperação internacional, visando, em última análise, o alcance da dignidade da pessoa humana no palco – já tão sofrido – do continente americano.

## **6 PROPOSTAS DE HARMONIZAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DE CUNHO NÃO PECUNIÁRIO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

A partir do diagnóstico do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana pelos países que reconheceram sua competência contenciosa, demonstra-se evidente o fato de sua resolução definitiva estar em níveis muito inferiores ao demandado pelo regime internacional de proteção dos direitos humanos.

Contempla-se a inexistência ou existência insatisfatória de leis que prevejam o cumprimento integral, no âmbito jurídico nacional, das condenações internacionais: apenas Colômbia e Peru desenvolveram as chamadas *enabling legislations* e, ainda assim, não conseguiram alcançar a coordenação necessária para a fiel execução de todos os termos de suas condenações.

Ressalta-se que o ordenamento jurídico dos Estados, como meio sistêmico de garantia dos direitos humanos<sup>7</sup>, já deveria estar plenamente apto a garantir, ao menos em tese, a prevalência e a execução das sentenças internacionais. Ainda, em foro interamericano, o disposto no art. 2º da Convenção Americana elenca, taxativamente, a necessidade de compatibilização do direito interno para com o exercício de direitos e liberdades ali previstos.

Ademais, a indispensabilidade de adequação do ordenamento jurídico interno é tanta que o próprio art. 68 da Convenção Americana já articula providência própria para a parte indenizatória da sentença: esta será executada em consonância com o processo interno de execução de sentenças contra o Estado. Entende-se que, ao menos em sua parte pecuniária, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tratou de sistematizar o modo de cumprimento de suas sentenças. Agora, quanto aos seus termos não pecuniários é que reside o problema majoritário.

---

<sup>7</sup> Como debate Luigi Ferrajoli, a crise da capacidade regulativa do direito chegou a um ponto que se manifesta já em um vazio dos direitos humanos, devendo, de fato (entendimento nosso), recuperar sua credibilidade para, ao menos, garantir a prevalência do valor mais essencial na sociedade que hoje se observa: a dignidade da pessoa humana. Em suas palavras: *la crisis de la capacidad regulativa del derecho está manifestándose sobre todo en el plano internacional. A esta escala la globalización se há resuelto em um vacío de derecho público todavía más grave, es decir, em um vacío de reglas, limites y vínculos em garantía de los derechos humanos frente a los nuevos poderes transnacionales, sustraídos a la función de gobierno y control de los viejos poderes estatales.* (Ferrajoli 2014, 162).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O sistema interamericano, como um todo – a partir da inspeção de seus instrumentos normativos -, baseou-se na voluntariedade do Estado em escolher os meios de cumprimento adequado, em âmbito interno, de suas condenações. Todavia, a Corte dispõe de um método próprio, chamado de Supervisão de Cumprimento de Sentença, para avaliar a efetivação de seus termos em solos nacionais. Apesar de seu inestimável valor, esta prática - como bem se observou ante o extenso debate presente neste trabalho – não garante a real eficácia de suas disposições, mas apenas uma visibilidade mais acurada do respeito ou não dos países para com a competência contenciosa da Corte.

Planeja-se, de tal modo, a essencial atitude dos Estados em arranjam-se, estruturados no ideal da dignidade da pessoa humana, para alcançarem o fiel cumprimento de suas sentenças internacionais. Logo, se o sistema interamericano possibilita aos Estados o cumprimento dos termos sentenciados como melhor entenderem, e se, sozinhos, não conseguiram até então resultados frutíferos – dada a alta margem de descumprimento das medidas impostas pela Corte Interamericana -, leva-se a crer que a concatenação dos países em prol de uma legislação harmônica que estabeleça termos reais de efetivação das sentenças internacionais em solos internos seja o mais prudente a se fazer.

Para tanto, imprescindível se insere a investigação de alguns aspectos da realidade conjuntural dos Estados latino-americanos. A América Latina comporta grandes paradoxos: apesar de seu alto potencial ao desenvolvimento, marca-se por graves desigualdades nos mais diversos âmbitos. Seguindo à regra, os direitos humanos também sofrem influência desta inconstância latino-americana.

Como já se reconheceu, existe uma conexão indispensável entre a democracia e os direitos humanos. Neste ponto, especificamente, a América Latina consolida-se como a única região em desenvolvimento que conta, em sua totalidade, com regimes democráticos. Não obstante, a democracia é afetada pelas características de sua sociedade heterônoma: a pobreza e a desigualdade põem, cotidianamente, à prova a estabilidade democrática e, também, a consolidação dos direitos humanos, dado o ataque direto ao direito à igualdade de seus cidadãos.

Apesar das expectativas depositadas em regimes democráticos para a efetivação dos direitos humanos, muitas delas encontram-se frustradas pelo fato das representações políticas e instituições públicas não cumprirem com seu papel. Por isso mesmo, em locais

tão desiguais como a América Latina, o descrédito neste tipo de regime vem a ser uma constante.

Outro ponto importante atrela-se à sua fragilidade jurídica: a reivindicação por reformas neste campo é constante, dado que as ondas globalizatórias e o desenvolvimento econômico dos Estados não foram acompanhados de uma sistematização adequada do direito, inviabilizando a efetivação de muitos considerados cruciais ao desenvolvimento humano. Ainda, a afirmação de hierarquia privilegiada aos tratados de direitos humanos, na pirâmide jurídica, ainda não fora consolidada em muitos locais.

Esta mesma precariedade jurídica infere-se ao campo jurisdicional: a responsabilidade do Poder Judiciário deve ser majorada para a realização de parâmetros protetivos dos direitos humanos, garantindo-lhes maior densidade normativa e prática. Objetivamente, é dever da América Latina garantir a prevalência dos direitos e garantias fundamentais em todas as suas esferas.

Indica-se a falta de fortalecimento, nos países deste entrecho, de uma cultura voltada aos direitos humanos: não há a quantidade de cadeiras necessárias, para tanto, em universidades, na maioria dos concursos públicos, não se observam provas acerca deste tema e, alarmantemente, não se encontram, facilmente, programas voltados à capacitação dos agentes públicos em direitos humanos – aspecto tão enaltecido pela Corte em suas condenações.

Cabe aos países deste cenário se reorganizarem a partir dos valores atrelados ao Estado de Direito, à democracia e aos direitos humanos: é por estes três pilares estruturais que a sociedade conseguirá atingir a dignidade da pessoa humana, perfazendo-se em um centro equânime, justo e com plenas condições ao desenvolvimento em todas as suas esferas.

Os Estados têm como incumbência possibilitar a multiplicação das cortes internacionais, garantir o acesso a seus cidadãos e, igualmente, aprofundar o diálogo, vertical e horizontal, entre as previsões jurídicas e jurisdicionais que estabelecem parâmetros protetivos aos direitos humanos. Quanto ao diálogo horizontal – ponto crucial desta tese –, abrem-se caminhos para que os sistemas jurídicos latino-americanos se projetem além de suas fronteiras, cambiando experiências constitucionais e fertilizando terreno para a harmonização de suas legislações atreladas ao cumprimento das sentenças,

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

por intermédio de instrumentos cooperacionais que estabeleçam novas previsões normativas nesta matéria.

Naturalmente, este diálogo deve observar a pluralidade social e jurídica que compõe a América Latina. Apesar dos Estados da região abarcarem realidades muito semelhantes – especialmente por terem sido frutos da colonização, de regimes autoritários em tempos recentes e por contarem com grandes problemas estruturais, econômicos e sociais -, ainda assim, cada qual guarda, dentro de seu território, aspectos que garantem sua individualidade. Por isso mesmo, a busca por uma harmonização no cumprimento das sentenças internacionais deve ser pautada em um consenso cooperacional.

Cabe agora expandir e desobstruir os caminhos da cooperação, estruturando-lhe como cerne de uma proposta de harmonização das legislações internas de cumprimento das sentenças internacionais dos Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana. Esquematiza-se, em conexão, a necessidade de fortalecimento de um senso ético comum sobre os direitos humanos, facilitando a promoção de instrumentos e medidas que garantam a robustez do sistema interamericano.

Os Estados da América Latina devem se insurgir em Estados Constitucionais Cooperativos, atrelados à cooperação, à integração e à prevalência dos direitos humanos. Em outra dicção, não mais se comporta, nesta região, o clássico Estado Constitucional Nacional, focado em conceitos arcaicos de soberania, impossibilitando os diálogos multilaterais e as proveitosas trocas entre os atores de Direito Internacional. O que se pretende, partindo da premissa de que os direitos humanos, imperiosamente, tendem a nortear toda a sua estrutura societária, é harmonizar as legislações internas a esta realidade.

É salutar que esta cooperação seja desenvolvida em uma linha horizontal, em um contexto de coordenação dos meios suscetíveis de serem consolidados, abolindo quaisquer formas de dominação de um ordenamento jurídico sobre o outro. Não há, deveras, cabimento, no enredo latino-americano, para que uma cultura jurídica venha a prevalecer sobre a outra: os Estados comportam históricos muitos semelhantes quanto aos direitos humanos, devendo, todos eles, partirem da premissa de horizontalidade para a sua possível conexão.

O que se conjectura é justamente o alcance de um direito comum, pautado na cooperação, intentando o progresso dos direitos humanos no continente. Objetivam-se

programas e normativas harmônicas neste campo, a partir de políticas nacionais coerentes, conectadas pelos valores do sistema interamericano. É sabido que nem sempre a previsão de uma condenação internacional traz a efetivação daquele direito em foro nacional.

Na esfera do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, abrem-se, taxativamente, possibilidades de produção normativa cooperativa para o cumprimento das condenações da Corte Interamericana, alinhando-se, assim, à proposta, deste estudo: convenientemente, a OEA intenta o diálogo multilateral nas Américas, difundindo o sentimento de solidariedade e preconizando a cooperação para o fortalecimento institucional dos Estados que a compõe. Fora por intermédio de seus impulsos que se adotaram tratados multilaterais para a harmonização das legislações latino-americanas sobre os direitos humanos.

Sabe-se que a realização da cooperação nos Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana não é tarefa fácil. Não obstante, há instrumentos já assentados em solos latino-americanos que podem vir a garantir uma base, ao menos estrutural, para um acordo de cooperação que vise harmonizar as legislações internas quanto ao cumprimento das sentenças daquele órgão.

Para isso, parte-se à análise de alguns instrumentos cooperacionais concebidos no bojo dos Estados que aceitaram a competência da Corte. Iniciar-se-á o exame dos instrumentos brasileiros<sup>8</sup> e, após, serão apresentadas as propostas de harmonização das legislações.

Já no início dos anos 90, por intermédio da Secretaria de Direitos Humanos, o governo do Brasil tem implementado programas de cooperação entre os países do Sul. Há, deveras, três grandes iniciativas já consolidadas e com resultados proveitosos para os países que da cooperação se valeram. O primeiro projeto fora idealizado entre Brasil e Colômbia, intitulado “Fortalecimento institucional para a implementação de políticas públicas destinadas à garantia dos Direitos Humanos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros”. Seu alvo foram ações destinadas a garantir a plena eficácia dos direitos

---

<sup>8</sup> Alude-se ao fato de que os instrumentos nacionais são os de maior familiaridade para este estudo, sendo de maior valia a análise aprofundada de tais para a feição de uma proposta de legislação harmônica na temática deste trabalho.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

destas pessoas, pautando-se, para tanto, em um diálogo permanente entre toda a sociedade e o fortalecimento institucional dos países.

O segundo projeto baseia-se na cooperação entre Brasil e El Salvador, chamado de “Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes”, visando desenvolver bases para melhorar a qualidade de vida das crianças e adolescentes daqueles lugares. Utiliza-se dos seguintes modelos brasileiros: Plano de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e Serviço de Disque Denúncia Nacional (“Disque 100”). O terceiro projeto realizou-se entre Brasil e Haiti, denominado de “Fortalecimento da capacidade institucional de agentes governamentais e não-governamentais do Haiti para promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência”.

Apesar do Brasil ter implementado estes projetos cooperacionais, traçam-se inúmeros paradoxos internos ainda não superados: falta de transparência, informação e descoordenação de suas ações; limitação fática de seus projetos cooperacionais; não observância dos preceitos necessários ao desenvolvimento sustentável; reprodução das discrepâncias nacionais; entre outros.

Vinculando a cooperação aos direitos humanos, enaltecem-se os esforços cooperacionais entre as nações do hemisfério sul e o Haiti. Estado devastado pela pobreza, pela falta de recursos e por catástrofes naturais, o Haiti fora beneficiado pela cooperação da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai, que enviaram ajuda humanitária e tropas para missão naquele país. Esta cooperação, no trecho Sul-Sul (CSS), fora de extrema relevância tanto para o Haiti, quanto para os Estados que dela participaram: transformou, em termos estruturais, a coordenação entre estes, redimensionando e ampliando a cooperação (PATRINÓS 2014).

Lamentavelmente, não obstante o valor inestimável de todo este contexto cooperacional, apenas 4% de toda a cooperação regional pauta-se em projetos atrelados aos direitos humanos. Em outros termos, projetos que visem a melhoria do marco institucional e jurídico de prevalência dos direitos humanos – exemplificativamente, a existência de leis internas que prevejam o fiel cumprimento das condenações internacionais -, bem como aqueles que norteiam a instituição de programas de ação para a proteção e promoção dos direitos na região ainda não são prioridades cooperacionais entre aqueles países.

Talvez o maior impulso dado à cooperação, atrelado-a à efetivação dos direitos humanos na América Latina, tenha se desenvolvido pelo Consórcio Latino Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Fundado pela Universidade Católica do Peru, Universidade Iberoamericana do México, Universidade de Buenos Aires, Universidade de La Plata, Universidade Diego Portales do Chile, Universidade Externado da Colômbia, Universidade Federal da Paraíba, Universidade de Brasília, Universidade Federal do Pará, Universidade Austral do Chile e pela Universidade do Vale do Rio Sinos, o Consórcio propõe uma maior aproximação no diálogo, entre a América Latina, de consolidação dos direitos humanos, fortalecendo sua cultura a partir da troca de experiências, com a criação de um espaço comum para o diálogo, propondo normativas a partir de suas peculiaridades.

Previamente às propostas de harmonização, oportuno se faz traçar a indispensabilidade dos Estados capacitarem seus agentes que atuam na Comissão e na Corte Interamericana de Direitos Humanos: esquematiza-se imprescindível a comunicação entre os agentes que atuam nas cortes internacionais e os oficiais nacionais que desenvolvam políticas, a nível doméstico, de implementação das decisões internacionais. Também, a troca de experiências de políticas públicas entre os governos destes Estados acaba por ser fundamental. Só a partir de tais diálogos é que se torna possível o efetivo cumprimento das decisões internacionais.

Outro papel crucial repousa na instrução da sociedade civil quanto ao acesso e cumprimento das determinações dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos. Os indivíduos podem se tornar verdadeiros *experts* em cortes internacionais, capazes de monitorar plenamente as ações dos Estados em prol dos direitos humanos.

Sem embargo de tais previsões, prudente se coloca dizer que este trabalho encontra seu clímax neste momento: acredita-se que os termos cooperacionais, para uma proposta de harmonização, assentam-se, mais especificamente – e não unicamente – em termos legais, pautando-se em modos obrigacionais previstos em acordos internacionais. Assim sendo, urge a dúvida: como compatibilizar a estrutura dos ordenamentos jurídicos para com uma legislação coordenada de fiel cumprimento das disposições não pecuniárias das sentenças da Corte Interamericana?

A resposta supõe duas vias: a primeira delas se daria a partir das legislações de cumprimento de sentenças internacionais já existentes em ambiente interamericano – caso da Colômbia e do Peru. Neste espectro, dever-se-ia, então, ter os ordenamentos jurídicos

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

colombianos e peruanos como provedores da cooperação técnica jurídica, garantindo, aos outros Estados, o provento de estruturas, ao menos de base, para o implemento de suas legislações internas.

Como segundo sugestão, desconsiderar-se-ia a legislação colombiana e peruana, atinando-se a novos termos obrigacionais a todos aqueles Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte. Então, neste panorama, ter-se-ia um novo arranjo legal para o cumprimento das condenações da Corte Interamericana.

Esta novidade poder-se-ia pautar, inicialmente na experiência do Reino Unido para com a implementação de suas condenações advindas da Corte Europeia de Direitos Humanos: ali, adotou-se uma aproximação coordenada entre ramos do governo para melhor e maior consolidação dos direitos humanos em seu território. O Ministério da Justiça desempenharia o papel de liderança na execução das sentenças, estando encarregado de coordenar a informação entre os departamentos e ministérios relevantes, transmitindo posteriormente informações à Oficina de Relações Exteriores e da *Commonwealth*, bem como aos delegados estatais no Conselho da Europa. Entretanto, nesta situação não há a previsão de uma normativa imposta à atuação.

Novamente, remete-se ao fato de que, quanto ao desenvolvimento do acordo, a realidade dos Estados demandaria disposições muito mais heterogêneas que aquelas aqui brevemente reportadas. Quer-se, apenas, contribuir doutrinariamente com vias cooperacionais de possibilidades aos Estados que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana para que cumpram integralmente com os termos de suas condenações, alinhando suas posturas em um ideal harmônico, pautado, sempre, na prevalência da dignidade da pessoa humana – postulado finalístico dos direitos humanos.

Esta dupla proposta de harmonização faz com que os interesses regionais sejam respeitados e prevaleça a coordenação em detrimento da subordinação: para os Estados acordarem, indispensável se verifica sua voluntariedade para, a partir daí, estarem incumbidos impositivamente no seu cumprimento.

Não está se prevendo a prevalência de um ordenamento jurídico sobre o outro - justamente por este motivo que se atrelou o estudo em disposições cooperacionais – e nem se quer que as normativas internas sejam dominadas e domesticadas por terceiras. O que se buscou, exaustivamente, fora o alinhamento dos Estados que compõem o sistema interamericano à demanda atual da sociedade, prevendo, como valor fundamental, o

reconhecimento, a efetivação e a consolidação dos direitos humanos. Só assim será exequível a conformação do ambiente latino-americano à realidade tão sonhada por seus povos, com o fim das violações e da ineficácia dos direitos humanos.

## 7 CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou a elaboração de propostas passíveis de harmonizar o cumprimento dos termos não pecuniários das sentenças da Corte Interamericana. Alcançaram-se, assim, duas orientações: uma com base nas *enabling legislations* já existentes, caso do Peru e da Colômbia, e outra pautada na prática do Reino Unido, incorporando-a à realidade interamericana.

Primeiramente, há de ser dito que em decorrência do aparecimento de diversas sociedades, balizou-se a sociedade estatal como aquela ligada a valores políticos – sociedade política. A partir de então, o Estado só conseguiu alcançar os anseios sociais pela regência de um poder político soberano. Em tempos mais recentes, o poder soberano, acima de qualquer ordem ou valor, não mais se coaduna com as pretensões societárias: esta se encontra pautada no princípio democrático e a política, atribuição estatal, deve estar alinhada aos direitos humanos e buscar formas de protegê-los.

A soberania do Estado, sem dúvidas, viera a se transformar em consonância com as pretensões da nova ordem internacional: não mais se comporta, nesta realidade, a soberania como poder de império e dominação do Estado, flexibilizando-lhe para atender ao *jus cogens*. Para tanto, desenvolveu-se sobremaneira o instituto da cooperação. Assim, a soberania, hoje, garante a independência e a não-ingerência dos Estados em ambiente internacional, bem como o respeito aos direitos humanos e ao axioma da paz.

A partir desta nova realidade e com o advento da globalização, despontou a interligação entre os Estados, requerendo esforços cooperativos para que a igualdade entre eles opere de maneira efetiva. Ademais, esta interconexão resultou no surgimento das organizações internacionais, capazes de estabelecer definitivamente o *jus cogens*.

Não obstante, o Estado continua sendo o protetor primário dos direitos humanos, mas, em uma realidade de interdependência e de aparecimento das organizações internacionais, viu-se na obrigação de se conformar a esses novos moldes, expandindo, assim, a cooperação internacional.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Diante da mutação do conceito clássico de soberania estatal e do repúdio às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, o processo de internacionalização dos direitos humanos alterou o próprio Direito Internacional, incumbindo-lhe na supervisão da postura estatal frente a sua proteção, dado que, primariamente, a proteção dos direitos humanos repousa na atuação do Estado. Surge então, como disciplina autônoma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O sistema interamericano fora estabelecido por intermédio dos esforços dos Estados da região: ainda que suas questões internas configurassem diversos paradoxos à efetivação dos direitos humanos, os países cooperaram e coordenaram-se para a criação da Organização dos Estados Americanos. Esta, para a fiel proteção dos direitos, conta com dois órgãos: Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Além de proteger e de efetivar os direitos na região, o sistema interamericano contribuiu exaustivamente para a consolidação da democracia e da cooperação neste entrecho, dado que seus próprios pilares estruturais se baseiam nestes institutos. O respaldo à proteção dos direitos humanos é determinado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e seu Protocolo Adicional, cujos quais podem ser ratificados pelos Estados-membros da OEA. Sua fiscalização de cumprimento é atribuída à Comissão e à Corte Interamericana – caso o Estado consinta em se submeter a este último órgão.

A Comissão Interamericana é qualificada como o primeiro órgão do sistema interamericano atrelado à promoção e proteção dos direitos humanos. Percebe-se que seus trabalhos são de extrema valia: por intermédio de suas visitas *in loco* e de seus relatórios especiais, sabe-se acerca da real condição dos direitos no interior de cada Estado que ratificou a Convenção. Também, com a possibilidade de recebimento de petições individuais e interestatais sobre eventuais violações, realiza o significativo crivo prévio (quanto aos aspectos formais e ao mérito da petição) sobre a apresentação ou não dos casos à Corte. Conclui-se, a partir deste fato, que o indivíduo não possui, no sistema interamericano, o acesso direto ao órgão jurisdicional.

A Corte Interamericana, por sua vez, tem o propósito de harmonizar a interpretação da Convenção Interamericana, a partir de sua competência consultiva, e, igualmente, julgar os casos de violações aos direitos humanos acometidos pelos Estados.

Para esta última atuação, é indispensável a aceitação expressa de sua competência contenciosa.

Como fruto de sua competência jurisdicional, a Corte emite uma sentença internacional, condenando o Estado. Conclui-se que esta sentença possui livre trânsito no ordenamento jurídico do país que fora condenado, devendo este garantir seu cumprimento de imediato. Quanto à condenação, abriga ela duas esferas: uma de cunho pecuniário e outra de cunho não pecuniário. Não obstante a previsão do art. 68.2 da Convenção Americana, os Estados que foram condenados pela Corte ainda não atingiram níveis satisfatórios de cumprimento das suas condenações pecuniárias; conseqüentemente, quanto às outras previsões, de liberalidade total quanto ao modo execução pelos Estados, o descumprimento acaba por ser, infelizmente, a regra. Lamentavelmente, a grande maioria dos ordenamentos jurídicos nacionais sequer faz alusão aos meios de realização interna da responsabilidade internacional do Estado.

A Corte prevê dois métodos de exigir o cumprimento de suas sentenças: informes obrigatórios pelos Estados e previsão no relatório anual da Assembleia Geral da OEA. Todavia, tais artificios não estão garantindo a eficácia de suas prolações e muito menos a efetividade dos direitos humanos em solos nacionais, tornando-se explícita a necessidade de se consolidarem vias alternativas para tanto. Deduz esta tese que o caminho mais plausível repousa na cooperação entre os Estados que aceitaram a competência contenciosa da Corte, justamente por possibilitar que o compartilhamento de soberanias esteja atrelado à consolidação dos direitos humanos e, igualmente, que as particularidades locais sejam respeitadas. A cooperação internacional, neste sentido, coaduna-se com a liberalidade dos Estados, com os valores do sistema interamericano e com a possibilidade de implementação dos ordenamentos jurídicos internos em prol da efetivação dos direitos humanos.

Ainda que não garantam o cumprimento integral de suas condenações, são notórios os esforços do Peru e Colômbia no desenvolvimento dos modos de cumprimento das sentenças internacionais - as chamadas *enabling legislations*. Nesse ponto, deduz-se que, a partir da cooperação, Peru e Colômbia concederiam sua técnica jurídica para a elaboração da lei, ao passo que os outros Estados apresentariam propostas para a melhoria daquelas legislações previamente existentes, consolidando uma proposta harmônica e

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

passível de incrementar o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana internamente.

Como via alternativa, elaborou-se uma segunda proposta de harmonização: pautada na experiência do Reino Unido, abriu-se a possibilidade aos Estados do entrecho interamericano, por intermédio da cooperação, aproximarem suas ações estatais, visando uma melhoria na efetivação dos termos condenatórios não pecuniários. Todavia, diferentemente daquele modelo, o projeto aqui apresentado se daria em bases normativas, consolidando entendimentos comuns pela cooperação.

Finalmente, depreende-se que a eficácia dos direitos humanos notadamente naqueles países que reconheceram a competência contenciosa da Corte Interamericana, tem um árduo caminho a percorrer até que se atinjam níveis satisfatórios em sua implementação interna. O sistema interamericano, de fato, trouxera avanços na proteção e consolidação destes direitos; não obstante, os valores atrelados à dignidade da pessoa humana impõem aos Estados - cuja liberalidade em participar do sistema e de seu órgão jurisdicional é reconhecida - a exigência de consumir o compartilhamento de suas soberanias por intermédio de instrumentos cooperativos, visando, em última análise, a fiel execução de todos os termos prolatados pela Corte.

Pressupõe-se que a harmonização das legislações – considerando suas peculiaridades locais e os anseios de suas sociedades -, especialmente quanto à aplicação dos pontos não pecuniários de suas condenações, a partir da análise dos resultados alcançados pelos países que já se utilizam de vetores cooperativos, venha a ser a melhor via para que se conformem à nova realidade de concretização do *jus cogens*, especialmente de sua medida atrelada aos direitos humanos. Irrompem-se, assim, as propostas apresentadas neste estudo de harmonização do cumprimento dos termos não pecuniários das sentenças da Corte Interamericana, propiciando a conformação dos países em reais Estados Constitucionais Cooperativos, a estabilização do sistema interamericano e a efetiva proteção dos direitos humanos de seus cidadãos.

**8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BUERGENTHAL, Thomas. **La Proteccion Internacional de los Derechos Humanos en las Americas**. Costa Rica: Editorial Juricentro, 1983.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro**. São José da Costa Rica: IIDH-CICV-ACNUR-Comissão Europeia, 1996.

FERRAJOLI, Luigi. **La democracia a través de los derechos**. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos: na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Sidney. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o controle de convencionalidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

HITTERS, Juan Carlos; FAPPIANO, Oscar L. **Derecho internacional de los derechos humanos**. 2 ed. Buenos Aires, 2007.

PATRINÓS, Paula Rodriguez. **Mercosur, Unasur y Haití. Cooperación regional em derechos humanos**. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas del MERCOSUR (IPPDH), 2014.

PINTO, Monica. **El derecho internacional. Vigencia y desafios en um escenario globalizado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RESCIA, Victor Manuel Rodrigues. **La ejecución de sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos**. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997.

SANTAGATI, Claudio Jesús. **Manual de derechos humanos**. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas, 2009.

SIEGHART, Paul. **International human rights law: some current problems**. Oxford: Clarendon Press, 1983.