UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

“O PROMETIDO É DEVIDO”: *COMPLIANCE* NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

ISABELA GERBELLI GARBIN RAMANZINI

SÃO PAULO, SP.
Março de 2014.

ISABELA GERBELLI GARBIN RAMANZINI

“O PROMETIDO É DEVIDO”: *COMPLIANCE* NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Tese de Doutorado apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Cultura e Questões Normativas nas Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo, SP.

Março de 2014.

ISABELA GERBELLI GARBIN RAMANZINI

"O PROMETIDO É DEVIDO": *COMPLIANCE* NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Tese de Doutorado apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Cultura e Questões Normativas nas Relações Internacionais

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki
Universidade de São Paulo
Instituto de Relações Internacionais

Membro: Profa. Dra. Cristiane de Andrade Lucena Carneiro
Universidade de São Paulo
Instituto de Relações Internacionais

Membro: Profa. Dra. Olaya Sílvia Machado Portella Hanashiro
Universidade de São Paulo
Núcleo de Estudos da Violência

Membro: Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues
Universidade Federal do ABC

Membro: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis
Universidade de São Paulo
Departamento de Ciência Política

Aos amados Haroldo e Lorenzo.

AGRADECIMENTOS

Ao Haroldo, pelo companheirismo, solicitude, amparo e, acima de tudo, amor.

Ao Lorenzo, querido da mamãe.

Aos meus pais, pelo apoio, confiança, incentivo e respeito à dedicação acadêmica.

Aos familiares, pela compreensão, auxílio e união fraterna.

Aos amigos, pela felicidade de estarmos juntos e compartilharmos alegrias.

À Orientadora da pesquisa, Profa. Dra. Janina Onuki, pelo apoio em todos os momentos.

Ao apoio institucional da CAPES.

Ao suporte da Secretaria de Pós-Graduação do IRI-USP.

Aos Membros da banca de qualificação, pelas produtivas considerações dadas ao trabalho.

Ao Instituto de Economia da UFU.

Sem cada uma destas contribuições especiais, a realização desta pesquisa não seria a mesma.

Sinceros agradecimentos a todos.

SUMÁRIO

Introdução.....11

1 Compromissos internacionais em direitos humanos.....18
1.1 Estado e *compliance*.....21
1.2 Processos transnacionais e *compliance*.....27
1.3 Organizações Internacionais e *compliance*.....31
1.3.1 Perspectiva da *compliance*.....32
1.3.2 Perspectiva da burocracia internacional.....35

2 Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....38
2.1 Organização dos Estados Americanos.....41
2.2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....49
2.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos.....58
2.4 Processamento interamericano dos casos contenciosos.....69
2.4.1 Etapa perante a CIDH.....70
2.4.2 Etapa perante a Corte IDH.....75

3 *Compliance* no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....79
3.1 Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....81
3.2 Técnicas de cumprimento.....85
3.3 Metodologia quantitativa de *compliance*.....89
3.4 Casos contenciosos.....91
3.5 Perfil sul-americano de *compliance*.....92
3.5.1 Monitoramento da *compliance*.....95
3.5.2 Objetividade das decisões interamericanas.....103
3.5.3 Transparência das informações sobre cumprimento.....105

Considerações finais.....115

Anexo 1 Quadro “Estrutura do Sistema Interamericano”.....118
Anexo 2 Fluxograma “Etapas do Processamento Interamericano”.....119
Anexo 3 Lista “Casos contenciosos selecionados”.....123
Anexo 4 Organograma “Componentes da sentença da Corte IDH”.....124

RESUMO

O objetivo da tese consiste em analisar os mecanismos de supervisão de *compliance* aplicados pelo sistema interamericano de direitos humanos às decisões (sentenças e supervisões de sentenças) da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferidas no período de 01/01/2004 a 06/5/2013 contra Estados sul-americanos. A análise de quarenta casos contenciosos examina o panorama interamericano de cumprimento, assim como as características específicas dos julgados e a supervisão de cumprimento realizada pelo tribunal. Procura-se verificar se, como e quando estes elementos interferem no nível de cumprimento estatal ao longo do tempo. O teste empírico relaciona proposições teóricas sobre a possibilidade de organizações internacionais transformarem a atuação e os interesses estatais. Os achados permitem considerar o desenvolvimento histórico do sistema interamericano, sob o ponto de vista da burocracia internacional e reavaliar a efetividade do regime regional, sob a perspectiva da *compliance*.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações Internacionais; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Jurisprudência; *Compliance*.

ABSTRACT

The aim of the thesis is to examine the supervision mechanisms of compliance applied by the Inter-American Human Rights Court to its decisions (judgments and supervision of sentences) against south-american States during 01/01/2004 to 06/5/2013. The analysis of forty contentious cases examines the inter-american panorama of compliance, as well as the specific features of the trial and compliance supervision. It seeks to determine whether, when and how these elements affect the level of state compliance over time. The empirical test relates theoretical propositions about the possibility of international organizations transform the performance and state interests. The findings allow us to consider the historical development of the Inter-American System from the point of view of international bureaucracy and to reassess the effectiveness of the regional arrangements, from the compliance perspective.

KEY WORDS: International Organizations; Inter-American Human Rights System; Inter-American Human Rights Court; Jurisprudence; *Compliance*.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1. Total de denúncias recebidas por ano pela CIDH.....54
Gráfico 2. Total de casos enviados à Corte IDH por ano pela CIDH.....55
Gráfico 3. Orçamento da OEA e orçamentos anuais da CIDH e da Corte IDH.....62
Gráfico 4. Casos contenciosos em supervisão de cumprimento na Corte IDH.....94
Gráfico 5. Tempo médio de julgamento por caso e tempo médio de SC.....98
Gráfico 6. Cumprimento, audiências e novos informes nas SCs.....101
Gráfico 7. Comparação entre Estados: cumprimento total.....106
Gráfico 8. Comparação entre Estados: cumprimento das reparações financeiras.....107
Gráfico 9. Representação das outras medidas individuais nos casos.....108
Gráfico 10. Comparação de cumprimento entre as outras medidas individuais.....109
Gráfico 11. Comparação entre Estados: cumprimento das outras medidas individuais.....110
Gráfico 12. Representação das medidas de não-repetição.....111
Gráfico 13. Comparação de cumprimento entre as medidas de não-repetição.....112
Gráfico 14. Comparação entre Estados: cumprimento das medidas de não-repetição.....113
Tabela 1. Monitoramento de casos e *compliance*.....97
Tabela 2. Tempo de monitoramento e *compliance*.....99
Tabela 3. Efetividade dos mecanismos de *compliance*.....102
Tabela 4. Número de medidas de não-repetição e *compliance*.....104
Tabela 5. Ausência de medidas de não-repetição e *compliance*.....104
Tabela 6. Número de medidas individuais e *compliance*.....105

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALBA – Aliança Bolivariana das Américas

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CIA – Central de Inteligência Americana

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

SC – Supervisão de Cumprimento

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

INTRODUÇÃO

"Todo nosso conhecimento se inicia com sentimentos" assinalou Leonardo da Vinci. Um olhar sobre a política internacional em direitos humanos gera, no mínimo, certa sensação de estranhamento diante de paradoxos tão habituais no debate acadêmico e político sobre o tema. Como podem os Estados serem ao mesmo tempo os maiores garantidores e violadores dos direitos humanos? Por que os Estados firmam promessas internacionais sobre os direitos humanos e, muitas vezes, solenemente as ignoram? Por que Estados autoritários participam de regimes de direitos humanos enquanto Estados democráticos, por vezes, não cumprem estes acordos internacionais? A partir de perspectivas teóricas e empíricas diversas, muitos estudos se dedicaram a buscar respostas para essas intrigantes questões. Essa tese é mais um deles. Diferente de boa parte dos esforços anteriores, e em razão da natureza deste trabalho, esse estudo possui um foco específico: o sistema interamericano de direitos humanos. Este objeto de estudo reflete os paradoxos em torno do tema e realça os sentimentos de estranhamento. Por que o sistema interamericano de direitos humanos foi erigido por governos ditatoriais e por que, hoje, as democracias resistem às suas decisões? Por que há uma impressão geral de que os Estados se opõem ao sistema interamericano e que o sistema regional pouco ou nada pode fazer em relação às decisões estatais acerca dos direitos humanos na região?

Algumas explicações para o aparente estranhamento decorrem do momento e da forma como se desenvolveu a literatura sobre o assunto e da maneira como ela se encontra (des)organizada. Estudos teóricos sobre a política internacional dos direitos humanos são posteriores aos estudos clássicos de política internacional. Nestes, cada Estado corresponde a uma unidade dotada de soberania para se organizar domesticamente (determinando, inclusive, a extensão da garantia interna dos direitos humanos aos seus cidadãos) e para conduzir sua política externa; a não-intervenção é um princípio ordenador do sistema e a anarquia é uma condição inerente ao ambiente internacional. Estas explicações são coerentes para um mundo onde a proteção dos direitos humanos é uma atribuição exclusivamente estatal e, portanto, assunto doméstico descabido no relacionamento entre os Estados. O surgimento da ideia de proteção internacional aos direitos universais, após a Segunda Guerra Mundial, colocou em cheque o paradigma estatocentrista das Relações Internacionais, no sentido de que a formalização de

mecanismos internacionais de direitos humanos abriu a possibilidade de relativizar a soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, minimizar os efeitos da anarquia no sistema internacional a partir do fortalecimento de arranjos internacionais. Todavia, mesmo após a implementação de mecanismos internacionais de garantia aos direitos humanos, a visão tradicional, de que os direitos humanos são um tema exclusivamente nacional, ainda permanece no debate. Com o avanço da normatização internacional em torno da temática dos direitos humanos, alguns estudos sobre questões normativas internacionais - eixo no qual se insere o tema de direitos humanos - manejaram para ajustar a nova realidade às antigas tradições: entendiam que o (des)cumprimento de acordos internacionais se determinava em razão dos interesses estatais, sendo objeto de discussão a natureza e a origem desses interesses. Diversos trabalhos se desenvolveram enfatizando a decisão ou as características dos Estados como elemento explicativo para o acatamento ou não dos acordos internacionais de direitos humanos. O desenvolvimento de estudos com perspectivas diversificadas tardou a surgir, além do que, em relação aos estudos tradicionais, existem em menor número, são mais específicos e relativamente recentes. No entanto, a forma como o campo encontra-se disposto não favorece o entendimento sobre a diversidade das causas explicativas para o (des)cumprimento estatal dos acordos internacionais de direitos humanos. Algumas sistematizações se organizam a partir da cronologia dos principais estudos (Raustiala e Slaughter, 2002), pela matriz disciplinar dos estudos (Guzmán, 2001) ou pelas linhagens teóricas (Simmons, 1998). Como resultado, duas dificuldades se colocam para o campo: a percepção de como se dá a distribuição dos estudos em relação aos níveis de análise das perspectivas existentes e a capacidade de realizar testes empíricos que comprovem as principais proposições teóricas. Assim, uma das contribuições da tese consiste, justamente, em avançar em ambos aspectos,na medida em que procura sistematizar a literatura e avançado ponto de vista empírico na avaliação de hipóteses específicas dos estudoes de burocracia internacional e *compliance*.

No caso dos estudos existentes sobre o sistema interamericano de direitos humanos, estes, geralmente, se caracterizam por adotar a perspectiva estatal para explicar o porquê dos Estados americanos criarem e participarem do regime regional. São comuns, na literatura, constatações acerca da pouca autonomia e influência do sistema interamericano de direitos humanos sobre os Estados-membros e sobre a própria OEA (Bittar et al., 2011; Thede e Brisson, 2011). A baixa capacidade do sistema interamericano de intervir na dinâmica regional de direitos

humanos costuma ser atribuída a fatores diversos, como: a debilidade do design institucional, a influência do poder hegemônico norte-americano e aos constrangimentos estruturais da própria OEA. Interessante notar que, até mesmo os próprios órgãos do sistema interamericano de direitos humanos se valem da mesma perspectiva estatal para justificar a sua "baixa" efetividade. Nos pronunciamentos oficiais, as "crises de *compliance*" no sistema interamericano são atribuídas à "falta de vontade política estatal em cumprir as decisões interamericanas"[1]. Não raro, os trabalhos existentes habitualmente se valem das categorias oficiais dos órgãos do sistema regional para pautar conclusões acerca do nível de cumprimento das decisões interamericanas, o que implica na reprodução do discurso oficial. Todavia, como afirma Hillebrecht (2009b), a organização e qualidade no acesso das informações dos órgãos interamericano, apesar de terem melhorado nos últimos anos, dificultam uma conformação de cenários de *compliance* na região.

A prevalência da perspectiva estatal encontra-se incutida, inclusive, na forma como foram apontados os paradoxos da literatura. As indagações acima mencionadas são introduzidas a partir do viés estatal: Por que os Estados "isso" ou por que os Estados "aquilo"? Se as mesmas questões fossem acessadas por outro prisma, resistiriam os paradoxos às suas incumbências? A mudança de foco dos questionamentos permite colocar novas questões nesta agenda de pesquisa: O que se entende por cumprimento ou violação estatal de um acordo internacional de direitos humanos? Qual o significado da decisão estatal em cumprir ou violar decisões internacionais? Em que condições e em que medida se verificam (des)cumprimento estatal dessas decisões? Como as organizações internacionais de direitos humanos lidam com a ausência de cumprimento e quais os mecanismos empregados para promover a *compliance* estatal? O trabalho pretende explorar estas questões a partir da análise do sistema interamericano de direitos humanos.

Essa tese, incorporando as perspectivas dos trabalhos sobre a burocracia internacional e *compliance*, considera que as organizações internacionais podem produzir impactos na atuação estatal, inclusive em arranjos internacionais de direitos humanos. Argumenta-se que a atuação institucional do sistema interamericano de direitos humanos pode influir na escolha estatal sobre cumprir ou violar as decisões interamericanas. Amparado em pesquisas recentes no assunto (Barnett e Finnemore, 2004; Cavallaro e Brewer, 2008; Engstrom e Hurell, 2010; Goldman, 2009; Thede e Brisson, 2011), esse estudo tenciona mostrar que o sistema interamericano de

[1] Relatório anual 2009 da CIDH. Disponível em:< http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/cap.2.09.sp.htm.>. Acesso em: 01.01.2014 e Relatório Anual 2008 da Corte IDH. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/spa20081.pdf. Acessos em: 26.01.2014.

direitos humanos pôde renovar e diversificar suas atuações ao longo do tempo, adquirindo autonomia e relevância em relação aos Estados e demais atores não-estatais, o que lhe possibilitou levar adiante suas missões e interesses, no sentido de se manter como uma instância apta a conduzir as questões relativas aos direitos humanos no âmbito regional. Nessa perspectiva, Engstrom e Hurrell (2010), referindo-se ao sistema interamericano de direitos humanos, consideram que à medida que a densidade e complexidade das instituições regionais crescem, o processo de criação de normas se torna mais complexo, mais contestado e mais difícil de controlar, mesmo pelos Estados poderosos. Assim, o trabalho se insere num debate mais amplo sobre a autonomia e a influência das organizações internacionais no comportamento dos Estados e, por conseqüência, sobre a produção de resultados na sociedade internacional.

De modo a cumprir com os objetivos propostos, o trabalho estruturou-se da seguinte forma. O capítulo 1 propõe uma reorganização da literatura, a partir da divisão dos principais estudos sobre o cumprimento estatal de acordos internacionais entre três variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Estudos com ênfase em variáveis estatais sugerem que são os Estados (em razão da ação racional ou de algumas de suas características internas) os responsáveis pela decisão em cumprir acordos internacionais. Pesquisas que destacam variáveis transnacionais propõem que o resultado cumprimento decorre de um processo, articulado por atores não-estatais e subnacionais, que transforma o comportamento estatal por meio de pressões normativas. Trabalhos centrados em variáveis internacionais realçam o papel das próprias normas e organizações internacionais em promover o cumprimento estatal. Deu-se prioridade à análise do sistema interamericano de direitos humanos sob a perspectiva das organizações internacionais pois este regime regional passou por diversas modificações legais e institucionais ao longo dos últimos anos, muito em razão dos desafios e problemas enfrentados para se manter como um ator autônomo na política regional de direitos humanos (Engstrom e Hurrel, 2010; Muñoz e Ziccardi, 2013).

O capítulo 2 analisa o papel do sistema interamericano de direitos humanos na política regional de direitos humanos sob a abordagem da burocracia internacional, a qual permite visualizar certa autonomia nos organismos do sistema regional. Para identificar, empiricamente, a autonomia nos órgãos do sistema interamericano, identificaram-se padrões recorrentes de ação destes atores que não poderiam ser considerados resultados de pressão estatal. Como uma das finalidades do sistema interamericano é promover a responsabilidade estatal por violações de

direitos humanos, é possível assumir que a maior parte dos interesses dos órgãos do sistema interamericano se difere dos interesses estatais. Desse modo, alterações nos padrões de ação dos órgãos interamericanos que evidenciem uma finalidade de ampliar as garantias de responsabilização estatal serão consideradas ganhos de autonomia institucional. Mediante o exame da trajetória do sistema interamericano, remontou-se a sequência dos principais desdobramentos institucionais tendentes a modificar funções e atividades dos órgãos interamericanos, principalmente no que se refere à competência da Corte IDH para supervisionar o cumprimento de sentenças. Este foi um meio encontrado, no universo empírico, para a aproximação analítica da questão que orienta o trabalho. Não foram identificados outros esforços empíricos anteriores de se examinar o sistema interamericano de direitos humanos sob este ponto de vista específico, qual seja, a partir do seu próprio desenvolvimento institucional enquanto elemento fortalecedor de sua capacidade de moldar o comportamento dos Estados em relação às decisões da Corte IDH. A tese contribui para superar esta lacuna da literatura, inclusive pela junção das contribuições presentes na literatura da burocracia internacional e da *compliance*. Neste ponto, cabe notar que a escolha do estudo de caso do sistema interamericano não se deu somente em virtude do vácuo na literatura especializada no assunto. Motivos metodológicos também justificam a seleção. A existência objetiva e temporalmente extensa deste regime de direitos humanos permite que ele seja acessado por meio de suas convenções normativas (tratados regionais de direitos humanos, resoluções e decisões interamericanas), práticas sociais (funções e atividades) e percepções que os atores dele possuem (apoio e reação estatal). Além disso, razões morais fundamentam o avanço nos conhecimento sobre o sistema interamericano, tendo em vista uma multiplicidade de desafios que se impõem à luta pela consolidação dos direitos humanos na região.

O capítulo 3 demonstra os efeitos concretos dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos na decisão estatal de cumprir as decisões interamericanas. Os estudos em *compliance* (Chayes e Chayes, 1993; Hawkins e Jacoby, 2008) sugerem que o status de cumprimento pode ser alcançado por meio do monitoramento extensivo da performance dos Estados; por normas mais específicas; e por um sistema transparente de informações. Destas proposições teóricas foram testadas as hipóteses de que (i) o monitoramento efetivo do descumprimento estatal no sistema interamericano por parte da própria Corte IDH pode aumentar *compliance*. Para verificar, empiricamente essa questão, identificaram-se alterações

nos padrões de cumprimento das sentenças após a aplicação de determinados mecanismos de supervisão de sentenças pela própria Corte IDH. Desse modo, estas alterações, ao longo do tempo, podem indicar que o monitoramento tende a aumentar os índices de *compliance*. Esse desenho de pesquisa focado na jurisprudência também permite analisar quais mecanismos são mais eficientes. Quanto à (ii) especificidade das decisões interamericanas, verifica-se se quanto mais sintética a decisão da Corte IDH, mais chances de cumprimento estatal. Para conferir empiricamente esta hipótese, as medidas de reparação impostas pela Corte IDH foram classificadas e quantificadas caso a caso. A categoria e o número de medidas de reparação em cada contencioso podem sugerir as potencialidades de cumprimento estatal das decisões interamericanas. No que se refere (iii) ao sistema de divulgação do cumprimento estatal das decisões interamericanas, foi testada a hipótese de que quanto mais acessíveis os dados sobre cumprimento das decisões da Corte IDH, maiores as chances de cumprimento estatal. Para verificar empiricamente esta hipótese, os dados oficiais da Corte IDH foram contrastados aos dados de cumprimento quantificados por metodologia alternativa, seguindo a proposta presente no trabalho de Hillebrecht (2009b). A forma de medir cumprimento e os resultados a partir daí obtidos podem revelar evidências que diferem das publicadas pela Corte IDH e por parte da literatura sobre o assunto. A verificação desta hipótese traz importantes implicações para se pensar a atuação do sistema interamericano na política regional de direitos humanos.

Portanto, a contribuição da tese se verifica em duas dimensões principais e inter-relacionadas. Na dimensão teórica, propõe uma sistematização da literatura sobre as motivações para o cumprimento estatal de compromissos internacionais de acordo com categorias que evidenciam as variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Essa forma de apresentação dos estudos existentes permite acessar o modo como se desenvolveu o debate, além de evidenciar as variáveis explicativas a serem empiricamente testadas. Além disso, analisa desenvolvimento do sistema interamericano de direitos humanos, a partir de um modelo analítico que converge as perspectivas dos estudos de burocracia internacional e dos estudos de *compliance*. Na dimensão empírica, a tese consolidou uma base de dados sobre o cumprimento estatal dos contenciosos sul-americanos na Corte IDH e possibilitou o questionamentos tanto das concepções comuns sobre a falta de capacidade e autonomia dos organismos interamericanos, quanto das avaliações anteriores sobre a efetividade do regime regional.

Por fim, importante registrar que, apesar de este trabalho assumir uma perspectiva teórica específica da questão do cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos, não se depreende que as demais perspectivas tenham menor poder explicativo sobre o assunto, tampouco que os resultados observados na política internacional de direitos humanos decorram exclusivamente da perspectiva adotada. Reconhece-se a contribuição das outras perspectivas em produzir conhecimento no tema e, inclusive, a necessidade de se correlacionar as diversas variáveis. Contudo, no caso do sistema interamericano de direitos humanos, em que as formulações teóricas mais tradicionais parecem desajustadas das práticas atuais do sistema regional, o exercício de reinterpretação do caso, a partir de uma perspectiva pouco explorada, parece válido. No sistema interamericano, onde os sentimentos em relação aos direitos humanos ainda são maculados por uma realidade dramática, não seria exagero afirmar que o maior esforço para produção de conhecimentos é insuficiente. Do contrário, precisar-se-iam de novos paradoxos.

1 COMPROMISSOS INTERNACIONAIS EM DIREITOS HUMANOS

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o movimento de "reconstrução dos direitos humanos" (Lafer, 1988) tem contribuído para a projeção de questões normativas na agenda internacional. Identificados como "o desenvolvimento mais radical na história do direito internacional" (Humphrey, 1974; Krasner, 1995), uma série de compromissos[2] de direitos humanos confirma a "revolução dos direitos" como marca da segunda metade do último século. Estes arranjos internacionais assumem uma perspectiva *sui generis*, se diferenciando de outras áreas onde há cooperação internacional institucionalizada (meio-ambiente, comércio, segurança). Uma das particularidades dos compromissos internacionais de direitos humanos se verifica na baixa probabilidade de que o comportamento de um Estado atraia a atenção dos demais, isto porque, em geral, o tratamento de cidadãos estrangeiros é percebido, pelos Estados, como algo periférico aos seus interesses, ainda que em determinadas situações atores domésticos se manifestem de maneiras diversas sobre a questão. Por conseqüência, a falta de reciprocidade acaba diminuindo as possibilidades de que estes compromissos sejam reforçados por incentivos e sanções mútuas, ou seja, existem poucas possibilidades de serem coagidos por ação interestatal (Moravcsik, 2000). Por não gerarem reciprocidade, nem todos os estudos teóricos sobre a questão da cooperação ou do cumprimento dos compromissos internacionais encontram correspondência na área dos direitos humanos. Para Simmons (2010), teorias baseadas em ganhos coletivos e reciprocidade, por exemplo, são limitadas para entender *compliance* e violação na área dos direitos humanos.

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar os principais estudos que examinam as motivações para o cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos como forma de subsidiar as análises subseqüentes sobre o cumprimento de decisões de tribunais internacionais. Esta discussão específica encontra-se ligada a um debate mais amplo sobre os determinantes do comportamento estatal diante de normas e organizações internacionais. Revisões de literatura anteriores se organizaram em uma diversidade de narrativas elaboradas a partir da cronologia histórica dos principais estudos (Raustiala e Slaughter, 2002), da matriz

[2] Deu-se preferência ao termo "compromisso" para se referir de forma mais ampla possível aos ajustes pactuados em temas de direitos humanos, de modo a abranger tratados internacionais, acordos formais e informais e outras formas de arranjos internacionais.

disciplinar dos estudos (Guzman, 2001) e das linhagens teóricas (Simmons, 1998). A disposição do capítulo busca reorganizar essa literatura sobre o cumprimento estatal de compromissos internacionais, a partir da divisão dos principais estudos entre três variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Estudos com ênfase em variáveis estatais sugerem que são os Estados (em razão da ação racional ou de algumas de suas características internas) os responsáveis pela decisão em cumprir acordos internacionais (Donnely, 2003; Downs, Rocke e Barsoom, 1996; Neumayer, 2005). Pesquisas que destacam variáveis transnacionais consideram que o resultado cumprimento decorre de um processo, articulado por atores não-estatais e subnacionais, que transforma o comportamento estatal por meio de pressões normativas (Keck e Sikkink, 1998, Risse-Kappen et al., 1999). Trabalhos centrados em variáveis internacionais realçam o papel das próprias normas e organizações internacionais em promover o cumprimento estatal (Chayes e Chayes, 1993; Barnett e Finnemore, 2004).

A maior parte da literatura evidencia aspectos explicativos concentrados nos âmbitos estatal e transnacional, sendo as variáveis internacionais relativamente menos exploradas, sobretudo, na temática dos direitos humanos. Isto se explica, em certa medida, pela percepção de alguns autores de que as organizações internacionais, idealizadas para solucionar problemas coletivos da política internacional após a Segunda Guerra Mundial, revelaram-se ineficientes na prática (McLin, 1979; Strange, 1978). Estes estudos se tornaram influentes muito em decorrência da verificação de seus argumentos teóricos aos principais fatos da política internacional da época, como por exemplo, a Guerra do Vietnã, que eclodiu mesmo diante das declarações formais das Nações Unidas; o fim do padrão-ouro, chancelado pelo FMI; e os sucessivos choques do petróleo, controlados pela OPEP (Simmons e Martin, 2002). Estes eventos, num contexto em que a as abordagens realistas e neorealistas centralizavam a discussão teórica no campo de Relações Internacionais, contribuíram para que se conformasse uma impressão geral de descrença nas organizações internacionais, fato que desviou a atenção dos estudiosos para outros objetos de estudo (Kratochwil e Ruggie, 1986). Como resultado, fortaleceu-se a idéia de que são os Estados os condutores centrais dos rumos da política internacional. No caso dos regimes de direitos humanos, esse descrédito generalizado no papel das organizações internacionais viu-se reforçado pela baixa capacidade de *enforcement* tanto interestatal, quanto internacional.

O surgimento de explicações alternativas à perspectiva estatal para a questão do cumprimento de normas internacionais somente desponta na década de 1990, por meio do entendimento dos mecanismos de mobilização transnacional (Risse-Kappen et al., 1999; Keck e Sikkink, 1993). Estes estudos subtraíram o plano estático de incentivos/constrangimentos estatais ao cumprimento das normas internacionais para entender as dinâmicas de transformação do comportamento dos Estados ao longo do tempo. A mudança de foco ao abordar os compromissos internacionais de direitos humanos gerou conclusões generalizáveis para boa parte dos estudos sobre cooperação internacional, no sentido de que os Estados podem ver suas escolhas políticas restringidas pelo *interplay* entre atores domésticos e transnacionais. Esta perspectiva mais dinâmica entremeada por uma diversidade de atores internacionais não só diversificou as perspectivas no assunto, como contribuiu para que novos entendimentos se consolidassem.

Mesmo assim, permanecem presentes no debate dos direitos internacionais dos direitos humanos trabalhos que demonstram que as organizações internacionais exercem influência limitada na determinação do comportamento estatal (Camp-Keith, 1999; Hafner-Burton e Tsutsui, 2005, 2007; Hathaway, 2002; Neumayer, 2005). De todo modo, seria um erro concluir que as organizações internacionais são totalmente irrelevantes para esse processo (Young, 1979). Evidência disso é que, apesar da relativa dificuldade em se obter cumprimento de acordos internacionais na sociedade internacional, dada a inerente condição anárquica, cada vez mais se nota a multiplicação de acordos internacionais, a diversificação de mecanismos formais de execução dos acordos (tribunais, arbitragem e outros métodos de solução de disputas) e, mais interessante, a verificação de índices (muitas vezes altos) de cumprimento estatal. Estas evidências são especialmente intrigantes para os compromissos internacionais de direitos humanos, onde a expectativa de engajamento estatal seria menos esperada. A incorporação da discussão sobre as organizações internacionais pode ajudar a entender essa situação paradoxal. Esta tese argumenta que as organizações internacionais podem produzir impactos na atuação estatal, inclusive em arranjos internacionais de direitos humanos, criando uma estrutura de estímulo que favorece o cumprimento dos casos julgados. A literatura mais recente no assunto (Barnett e Finnemore, 2004; Cavallaro e Brewer, 2008; Goldman, 2009; Thede e Brisson, 2011) demonstra que as organizações internacionais podem renovar e diversificar suas atuações ao longo do tempo, adquirindo maior autonomia e relevância em relação aos Estados e demais atores não-estatais, podendo levar adiante suas missões e interesses. Sob esse ponto de vista,

pretende-se contribuir com os estudos sobre a influência das organizações internacionais no comportamento dos Estados e, por conseqüência, sobre a produção de resultados na sociedade internacional.

Antes de iniciar a revisão da literatura, importante fazer menção a três ressalvas. Primeiro, como qualquer retomada de trabalhos anteriores, a apresentação seguinte perpassa complexas proposições teóricas, delas retirando as principais implicações para entender as razões do cumprimento estatal dos compromissos internacionais de direitos humanos. Segundo, a classificação dos esforços teóricos por meio da ênfase nas variáveis explicativas não pretende sugerir que eles sejam mutuamente excludentes, já que há trabalhos que comunicam mais de um nível de análise no mesmo modelo explicativo (Hafner-Burton e Tsutsui, 2005 e 2007; McClendon, 2009; Subotic, 2008). Além disso, não existe na literatura consenso se o cumprimento é determinado pela vontade estatal ou pela ação trans ou internacional, tampouco é possível afirmar com segurança qual a influência individual destes fatores o cumprimento (Von Stein, 2005; Simmons e Hopkins, 2005). Assume-se que cada abordagem fornece percepções úteis e complementares à questão do cumprimento, ainda que esta tese privilegie o foco nas organizações internacionais. Por fim, e em decorrência das ressalvas anteriores, o trabalho de classificar os estudos entre as variáveis explicativas revela-se uma tarefa complicada, principalmente, após o surgimento de estudos empíricos que mesclam variáveis domésticas, transnacionais e internacionais sem determinar a influência isolada de cada fator (Wright-Smith, 2009; Subotic, 2008) na explicação do cumprimento. Portanto, o enquadramento dos estudos entre as categorias de variáveis explicativas não deve ser entendido de forma rígida, pois a finalidade desta seção consiste em tornar mais claros os desenvolvimentos de uma agenda de pesquisa que, de acordo com Simmons (2010), se tornou bastante produtiva na última década.

1.1 ESTADO E *COMPLIANCE*

Nesta subseção, apresentam-se estudos que centralizam os atores estatais como responsáveis pelo cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos. As abordagens estatocêntricas, informadas pelas teorias realistas e liberais das Relações

Internacionais, conferem centralidade à atuação dos Estados na política internacional, de modo que são os Estados quem decidem: firmar e delimitar compromissos internacionais (como por exemplo, nas negociações e aplicações de reservas aos tratados internacionais); criar e participar em instituições internacionais (financiamento e chefia das organizações internacionais); e cumprir decisões internacionais. Nesta perspectiva, desenvolveram-se teorias específicas sobre as motivações do cumprimento estatal de normas internacionais. As teorias de matriz realista conferem ênfase à ação racional dos Estados, podendo ser contextualizadas para pensar o cumprimento estatal de acordos internacionais em direitos humanos. Destacam-se neste trabalho a teoria da estabilidade hegemônica (Kindleberger, s/d) e as teorias do *enforcement* (Downs, Rocke e Barsoom, 1996; Simmons, 2000; Tomz, 2007 e 2008). As teorias de cunho liberal identificam características domésticas dos Estados como elemento explicativo para o cumprimento estatal de acordos internacionais, dentre elas: a democracia e a influência de atores domésticos no governo (Slaughter, 1995a e 1995b; Helfer e Slaughter, 1997; Cortell e Davis Jr, 1997; Simmons, 2009), a robustez da sociedade civil organizada (Landman, 2005; Neumayer, 2005, Dai, 2007) e a vontade política (Moravcsik, 2000; Hillebrecht, 2009a).

A teoria da estabilidade hegemônica (Kindleberger, s/d) propõe que a estabilidade de uma determinada ordem no sistema internacional depende da liderança de um Estado ou conjunto de Estados disposto a arcar com os custos da estabilização do sistema. Aplicada à questão dos compromissos internacionais de direitos humanos, esta teoria sugere que a coordenação internacional de temas de direitos humanos demanda a formação de arranjos (mais ou menos formais) e ações de gerenciamento pelo líder hegemônico para orientar e determinar a conduta dos demais Estados. A viabilidade (criação e efetividade) dos compromissos internacionais depende da atuação constante de um líder, por meio da imposição de benefícios ou constrangimentos. Logo, as instituições internacionais de direitos humanos, quando existentes, não se dissociam do ator estatal/líder hegemônico que as estabeleceu: são instrumentos controlados pelos Estados mais poderosos. Apesar dos arranjos internacionais de direitos humanos poderem resultar em um bem público, interessando, ao menos teoricamente, todos os outros atores estatais, o estabelecimento desta ordem não implica automaticamente na convergência de interesses divergentes no arranjo internacional (Carvalho, 2005), motivo pelo qual são necessárias imposições de medidas de *enforcement* aos demais Estados.

A criação, difusão e efetividade dos arranjos internacionais de direitos humanos, na perspectiva da teoria da estabilidade hegemônica, resultam da imposição e promoção de determinados valores e condutas por um poder hegemônico ou grupo dominante de Estados. Transformações nas instituições internacionais de direitos humanos, assim como transformações em outras instituições internacionais, se explicam com base na ascensão e decadência de Estados poderosos, da mesma forma que a implementação e efetividade dos acordos internacionais se condicionam às práticas por parte do líder hegemônico. Em essência, a teoria da estabilidade hegemônica promove um entendimento sobre os direitos internacionais dos direitos humanos baseado no exercício do poder centralizado nos atores estatais. Donnelly (2003) exemplifica a teoria da estabilidade hegemônica ao interpretar as origens e funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos. Para o autor, grande parte da explicação para a criação do sistema interamericano se encontra no poder dominante dos Estados Unidos, Estado que sempre utilizou seu poder hegemônico para apoiar o regime interamericano.

As teorias do *enforcement* (Downs, Rocke e Barsoom, 1996; Simmons, 2000; Tomz, 2007 e 2008) caracterizam-se pela proposição de mecanismos de penalidades ou recompensas (materiais e sociais) como forma de adequar o comportamento estatal às normas internacionais. Downs, Rocke e Barsoom (1996) indicam que conforme os acordos internacionais se aprofundam, simultaneamente aumentam os ganhos da cooperação e os incentivos para violações e comportamentos oportunistas, pois os custos de manutenção do regime internacional demandam mais comprometimento dos Estados participantes. Os acordos internacionais passam, então, a requerer punições mais severas para deter o descumprimento e sustentar a cooperação. A imposição de penalidades (para combater o descumprimento) e de recompensas (para estimular o cumprimento) constrange o Estado em seu interesse estratégico de manter uma boa reputação internacional. A reputação ou credibilidade internacional (Simmons, 2000; Tomz, 2007 e 2008) refere-se à previsibilidade de comportamentos em conformidade com as normas por parte dos Estados na sociedade internacional. Enquanto Estados com boa reputação internacional podem ser recompensados (como por exemplo, com aumento de investimentos internacionais, concessão de ajuda financeira; possibilidade de participação em outros arranjos internacionais); Estados com má reputação podem ser punidos (com a publicação de relatórios públicos, expulsão ou suspensão de participação em determinados arranjos internacionais, boicotes e outras formas de sanção econômica e financeira).

Na temática dos direitos humanos, as teorias do *enforcement* são mais bem assimiladas quando os acordos internacionais passam a ser entrelaçados com arranjos internacionais de outras áreas temáticas onde a aplicação de penalidades e benefícios é mais comum como, por exemplo, nos regimes comerciais ou nos esforços de integração regional. Alguns estudos (Sykes, 2003; Hafner-Burton, 2009; Richards, Gelleny e Sacko, 2011; Rodwan e Cingranelli, 2006) demonstram que os acordos de direitos humanos são mais efetivos quando condicionados a incentivos materiais específicos. Outros mostram que, na prática, é pouco provável que os Estados sejam evitados por potenciais parceiros devido a um registro ruim de direitos humanos, pois o descumprimento em uma área não necessariamente sinaliza uma inabilidade ou falta de vontade de cumprir acordos em outras áreas, isto é a falta de credibilidade decorrente de alguns compromissos internacionais não significa que a reputação de um Estado, como um todo, fique maculada (Downs e Jones, 2002).

As características domésticas dos Estados também são mobilizadas na literatura como elemento explicativo para o cumprimento estatal de acordos internacionais. O argumento de que os Estados são formados por atores com diferentes interesses (indivíduos, grupos privados e instituições estatais, como cortes, legislaturas e agências administrativas) torna o fator 'política doméstica' uma variável importante na explicação da ação estatal nas relações internacionais. A idéia central desta perspectiva indica que o cumprimento de uma norma internacional ocorre quando há coincidência entre o interesse estatal forjado no âmbito doméstico e a codificação do comportamento desejado na norma internacional. As principais características domésticas a ensejarem o cumprimento dos acordos internacionais de direitos humanos dizem respeito à estrutura estatal, à forma de governo e à organização da sociedade civil.

Alguns estudos (Slaughter, 1995a, 1995b; Hathaway, 2002; Morrow, 2007) propõem que a estrutura "liberal" de um Estado (combinação de um governo representativo, proteção dos direitos civis e políticos e de um sistema judicial guiado pelas regras do direito) favorece o cumprimento estatal de acordos firmados entre Estados liberais. A identidade entre estes Estados conforma uma "zona de direito", onde eventuais disputas geralmente são resolvidas de forma pacífica e em conformidade com as normas internacionais. As regras do direito costumam prevalecer em Estados caracterizados por governos democráticos. A existência da democracia num Estado pressupõe que grupos domésticos (ONGs, movimentos de protesto, partidos políticos ou qualquer outro grupo) têm mais possibilidade de afetar as escolhas políticas estatais

por meio de reações pacíficas (Simmons, 2009), como a pressão de grupos tradicionalmente favoráveis aos direitos humanos (Helfer e Slaughter, 1997) e a oposição política de grupos interessados em ampliar seus objetivos na arena nacional que fazem apelos estratégicos às normas internacionais (Cortell e Davis Jr, 1996). Nas democracias, o cumprimento de compromissos internacionais de direitos humanos pode ser mais provável em razão do processamento de violadores de direitos humanos nas cortes domésticas (Hathaway, 2002), as quais, quando ligadas às cortes internacionais, promovem o enraizamento das decisões internacionais na esfera doméstica, movimento que cria múltiplos canais de comunicação e informação com os demais atores domésticos a favor do cumprimento de acordos de direitos humanos (Powell e Staton, 2009, Keohane, Moravcsik e Slaughter, 2000, Cavallaro, 2010).

A robustez da sociedade civil de um Estado (democrático ou não), isto é, a interação de um número amplo de atores pode demonstrar maior propensão ao cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos, de acordo com Landman (2005), Neumayer (2005) e Dai (2007). De acordo com estes estudos, a habilidade dos grupos domésticos em traduzir e divulgar informações sobre os registros governamentais de direitos humanos repercute na capacidade de influenciar o eleitorado. Assim, quanto maior a influência da sociedade civil sobre os eleitores, maior o constrangimento dos governos no que tange aos tratados internacionais de direitos humanos. Ainda que em regimes não-democráticos os governos aparentem não valorizar o apoio político doméstico para a manutenção do governo, a literatura indica que até mesmo regimes ditatoriais consideram oportunidades de cooptar e ganhar apoio de vários grupos políticos, podendo, em razão disso, fazer breves concessões em temas de direitos humanos[3] (Vreeland, 2008).

Outro segmento desta literatura identifica que o cumprimento estatal de acordos internacionais de direitos humanos decorre da vontade política dos Estados em momentos de oportunidades democráticas, como a transição de governos e os processos de abertura democrática, em que atores domésticos pró-*compliance* projetam maior influência no governo. Estudos indicam que os regimes de direitos humanos surgem e são aceitos como uma dupla oportunidade das recém-democracias se firmarem no sistema internacional e evitar ameaças à estabilidade doméstica. Nesta lógica, os Estados recém-democráticos, por meio da ação racional

[3] Cadernas (2007) demonstra que quanto mais as questões de segurança nacional estejam em cena e quanto maior o eleitorado pró-violação num Estado, maior a probabilidade de violação dos acordos internacionais de direitos humanos e de dissimulação quanto ao cumprimento das obrigações legais.

e autointeressada, validam os compromissos internacionais como forma de sinalizar credibilidade internacional e de estabelecer limites a comportamentos governamentais futuros ameaçadores da ordem democrática (Moravcsik, 2000). Em estudo similar aplicado ao sistema interamericano de direitos humanos, Hillebrecht (2009a) entende que o cumprimento das decisões da Corte IDH representa um sinal simultaneamente enviado pelos governos aos eleitores domésticos e aos observadores internacionais sobre o comprometimento estatal com os direitos humanos. Como o cumprimento das decisões interamericanas ocorre por meio de um processo, a continuidade de remessa e a variação do conteúdo dos sinais evidenciam, ao longo do tempo, grau de comprometimento dos Estados com os direitos humanos.

Apesar de as proposições teóricas centralizadas na atuação estatal fornecerem um conjunto de idéias importantes para se pensar o cumprimento estatal de compromissos internacionais em direitos humanos, os enfoques na ação racional, no reforço interestatal e nas características domésticas dos Estados dificultam a compreensão de uma categoria específica de norma internacional comum nos regimes de direitos humanos: as decisões dos tribunais internacionais. Estas instituições internacionais são peculiares por possuir como atributo indispensável à sua existência e funcionamento a autonomia em relação aos Estados, de modo que possam produzir decisões imparciais e, portanto, válidas. Além disso, as cortes internacionais, atuando ou não junto de comitês e conselhos criados para supervisionar o cumprimento das decisões internacionais, frequentemente operam num sistema de automonitoramento, em que os Estados submetem relatórios sobre as violações de direitos humanos no seu território e as medidas implementadas para remediar a situação (Hafner-Burton, 2005; Lebovic e Voeten, 2006). Para além da falta de incentivos de fornecer informações sobre seus próprios erros, mesmo que os Estados se sentissem compelidos a chamar atenção para as suas próprias transgressões, as cortes internacionais e/ou os comitês supervisores de direitos humanos geralmente não tem outras fontes de controle[4], além do embaraçamento público, para punir os Estados recalcitrantes (Hill Jr., 2010). Por fim, apesar de as características domésticas de um Estado indicarem conjecturas de maior ou menor propensão ao cumprimento de compromissos internacionais, essa perspectiva pode ser limitada em explicar porque as decisões

[4] Neste aspecto, o sistema europeu de direitos humanos conta com o controle da União Europeia para reforçar as decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, ao condicionar o ingresso de Estados na integração regional à aceitação e cumprimento das decisões do tribunal.

internacionais são cumpridas de modo parcial, isto é por que as decisões internacionais são cumpridas em alguns aspectos e descumpridas em outros.

1.2 PROCESSOS TRANSNACIONAIS E *COMPLIANCE*

Nesta subseção, apresentam-se estudos que destacam atores e processos transnacionais na explicação sobre o cumprimento estatal de compromissos internacionais de direitos humanos. Para a perspectiva transnacional, informada pelas teorias construtivistas de Relações Internacionais (Keck e Sikkink, 1998), modificações na política internacional são resultados de mudanças nas idéias (e não somente da mudança de incentivos) dos atores internacionais. Os acordos internacionais representam a possibilidade de construção de consensos normativos em torno de uma questão. Por meio dos processos de socialização e de internalização das normas internacionais, são definidos significados e valores sociais que motivam mudanças políticas. Esse processo transnacional, articulado e ativado pelas redes transnacionais de advocacia, tem a capacidade de condicionar a identidade e comportamento dos atores internacionais. A promoção de valores em uma determinada área, como no caso dos direitos humanos, é um dos objetivos das redes transnacionais de advocacia, importantes atores na explicação sobre o cumprimento estatal de normas internacionais.

As redes transnacionais de advocacia compreendem uma diversidade de atores não-estatais[5] envolvidos em torno de uma questão internacional. Estes atores encontram-se ligados entre si pelos valores compartilhados, discurso comum e denso intercâmbio de informações e serviços. As redes transnacionais de advocacia conformam um grupo de interesses capaz de mobilizar estrategicamente informações para persuadir e pressionar atores poderosos, como os Estados e as organizações internacionais. Os direitos humanos, assim como a maior parte dos direitos, constituem a linguagem típica das redes transnacionais de advocacia. Quando um governo viola ou se recusa a reconhecer direitos, os indivíduos e grupos domésticos geralmente não têm recursos nas arenas domésticas política e judicial, razão pela qual buscam conexões

[5] ONGs internacionais e domésticas, organizações de promoção e pesquisa, intelectuais, movimentos sociais locais, fundações, mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, partes de organizações internacionais regionais e internacionais, seguimentos executivos e parlamentares de governos (Keck e Sikkink, 1998).

internacionais para pressionar o Estado. Portanto, para modificar o comportamento estatal, as redes transnacionais de advocacia se valem do 'padrão bumerangue' de influência: recebem demandas domésticas, amplificam-nas no plano internacional e fazem-nas retornar fortalecidas à origem (Keck e Sikkink, 1998). Estes atores transnacionais são considerados 'empreendedores de normas internacionais' e formam uma espécie de 'comunidade epistêmica de direitos humanos'. Neste processo transnacional, as redes transnacionais de advocacia correspondem à força motriz da atuação estatal e dos demais atores não-estatais[6] na busca pelo comportamento em conformidade com as normas internacionais.

O processo transnacional de criação e de internalização das normas internacionais denomina-se 'modelo espiral' (Risse-Kappen et al., 1999). Compõe-se em cinco fases sequenciais[7]: (i) repressão não-constrangida; (ii) período de negação; (iii) concessões táticas; (iv) status prescricional; e, (v) comportamento consistente com a regra (ou cumprimento). O modelo espiral se inicia diante de situações onde a oposição política doméstica de um Estado não tem forças para constranger as violações estatais de direito humanos, momento em que o Estado administra com certa facilidade a situação de violador, preocupando-se apenas em desviar a atenção das redes transnacionais de advocacia. Passado algum tempo, as atividades das redes transnacionais de advocacia colocam o governo sob pressão, aplicando técnicas de mobilização da vergonha perante a opinião pública internacional e persuadindo Estados fortes a rotular e sancionar os ofensores de direitos humanos. Na próxima etapa, os governos fazem concessões táticas (participam de conferências internacionais em direitos humanos, ratificam tratados ou se engajam para eventualmente cumprir acordos internacionais) para amenizar denúncias de práticas estatais repressivas. A participação dos Estados em conferências especializadas é importante, pois, nesse ambiente, o aprendizado sobre a legitimidade das normas e a observação do comportamento de outros Estados favorece a produção do efeito 'cascata de normas'[8], socializando os atores estatais em relação às normas de direitos humanos. Após as concessões

[6] Nas pesquisas que centralizam a variável explicativa transnacional, as Organizações Internacionais não são ignoradas, mas possuem um papel coadjuvante: tem capacidade de administrar e imprimir juízos de valor sobre as informações internacionais. Porém, nem sempre conseguem utilizar estrategicamente esses dados para alcançar um determinado público alvo, sem a co-participação das redes transnacionais de advocacia.

[7] O movimento linear entre os estágios não é necessário, da mesma forma que não há previsão de um período exato para cada etapa. A variação temporal depende das particularidades do Estado e da intensidade da pressão em cada estágio.

[8] Cascata de normas é um conceito que expressa a transição rápida rumo ao reconhecimento da legitimidade das normas de direitos humanos e a ação internacional e regional no interesse destas normas (Sikkink, 2001; Lutz e Sikkink, 2000).

táticas, as normas são internalizadas, de modo que os atores domésticos passam a se referir a essas normas de direitos humanos para pautar seus comportamentos. Nesta fase final, o comportamento governamental se ajusta aos compromissos em direitos humanos por duas razões: reforma substancial do governo ou substituição do governo pelo grupo de oposição pró-direitos humanos. Violações de direito humanos ainda podem ocorrer no estágio final deste processo, mas não são mais uma prática oficial de governo e, certamente, seus perpetradores serão alvo de responsabilização por processo judicial movido pelo Estado (Risse-Kappen et al., 1999).

Em essência, estes estudos assumem que os Estados são levados, primeiramente, à aceitação retórica dos acordos internacionais de direitos humanos, seja pelo apelo normativo das regras ou pela articulação estratégica em conferências internacionais. Os compromissos firmados pelos Estados por meio de tratados internacionais em matéria de direitos humanos podem, num primeiro momento, simbolizar apenas certa concordância retórica com a proteção de alguns valores proclamados universais. Todavia, com o passar do tempo, governos que consideravam os acordos de direitos humanos simples pedaços de papel foram surpreendidos pela capacidade de atores transnacionais usarem estes mesmos compromissos para forçá-los a mudar suas políticas (Sikkink, 1993), buscando dar cumprimento àquilo que outrora foi prometido. As pressões de ativistas de direitos humanos figuram como elementos-chave para ativar o processo transnacional que conduz os Estados ao cumprimento dos acordos internacionais de direitos humanos. Neste entendimento, portanto, o comportamento estatal em conformidade com as normas internacionais é um estágio alcançado por meio de um processo complexo (modelo espiral) de socialização e internalização de normas, em que as redes transnacionais de advocacia desempenham papel central (Sikkink, 2001; Schimtz e Sikkink, 2002).

A variável transnacional também encontra estudo correspondente no campo do Direito Internacional. Na teoria da obediência ou do processo legal transnacional, Koh (1996, 1997) busca explicar o cumprimento estatal dos acordos internacionais considerando a interação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de normas transnacionais. O elemento central da teoria da obediência consiste no ‘processo legal transnacional’, um estágio seqüencial triplo de interação, interpretação e internalização do direito internacional pelos Estados. Quando um ou mais atores transnacionais interagem com os demais visando enunciar uma norma (negociação de um tratado internacional, por exemplo), os interesses e identidades dos Estados

participantes são reformulados conforme a continuidade regular dos encontros. Gradualmente, os Estados discordantes e descumpridores dos tratados são persuadidos da validade das normas e, passam, então, a aceitá-las e internalizá-las, promovendo-as como parte de seu próprio interesse nacional. O resultado normativo representa a interpretação comum de regras pactuadas pelos Estados, razão pela qual são internalizadas pelas estruturas domésticas estatais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e servem de guias para futuras interações transnacionais. De acordo com esta proposição teórica, o cumprimento das regras internacionais está relacionado ao avanço nos estágios do processo transnacional legal. Quando uma regra encontra-se internalizada e incorporada ao sistema doméstico de valores, há uma indução ao comportamento de obediência, o que representa uma forma de cumprimento estatal. Em crítica, Raustiala e Slaughter (2002) ponderam que Koh (1996) apenas descreve o caminho jurídico para a incorporação de normas ao direito doméstico, detalhando como os atores transnacionais e as práticas influenciam este processo. Todavia, ao deixar de lado a explicação sobre os motivos que levam os Estados a firmarem acordos internacionais, a teoria pode sugerir que cumprimento seja conduzido pela eficácia do direito doméstico e, neste caso, a variável explicativa transnacional acaba se convertendo em variável estatal.

Apesar de as proposições teóricas centralizadas na atuação transnacional fornecerem um conjunto de idéias importantes para se pensar o cumprimento estatal de compromissos internacionais em direitos humanos, os enfoques no processo de constituição e internalização de normas internacionais condicionam a compreensão do cumprimento das decisões dos tribunais internacionais ao envolvimento de atores transnacionais no processamento jurisdicional de casos. Não há como negar que os atores transnacionais possuem um papel relevante, e em alguns casos, imprescindível para os julgamentos realizados pelos tribunais internacionais: representam vítimas, colhem e fornecem informações não acessíveis às cortes internacionais, mobilizam pressões em torno de julgamentos e ajudam a supervisionar o cumprimento das decisões. Todavia, considerar os tribunais internacionais apenas como fontes de decisões formais, cuja função se limita a dizer qual a jurisdição aplicável ao caso concreto, obscurece parte significativa sobre a compreensão do cumprimento estatal dos compromissos internacionais. Os tribunais internacionais, a jurisprudência internacional e os procedimentos de responsabilização estatal são elementos relevantes na explicação, tendo em vista, principalmente, o efeito multiplicativo das decisões (Pasqualucci, 2003) e as práticas inovadoras para buscar o cumprimento estatal.

1.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E *COMPLIANCE*

Nesta seção, apresentam-se os estudos que consideram possível que as organizações internacionais exerçam algum impacto sobre o cumprimento estatal dos compromissos internacionais de direitos humanos. Estes estudos compõem um segmento minoritário na literatura sobre instituições e regimes internacionais de direitos humanos. A maior parte dos trabalhos centralizados nas organizações internacionais sugere que os compromissos de direitos humanos são limitados para mudar as práticas domésticas (Camp-Keith, 1999; Hafner-Burton e Tsutsui, 2005, 2007; Hathaway, 2002; Neumayer, 2005). Ainda que em alguns casos a literatura comprove que as organizações internacionais raramente exercem influência crucial na determinação do comportamento estatal, seria um erro concluir que as organizações internacionais são totalmente irrelevantes para esse processo (Young, 1979). Evidência disso é que, apesar da relativa dificuldade em se obter cumprimento de compromissos internacionais na sociedade internacional, dada a inerente condição anárquica, cada vez mais se nota a multiplicação de acordos internacionais, a diversificação de mecanismos formais de execução dos acordos (tribunais, arbitragem e outros métodos de solução de disputas) e, mais interessante, a verificação de índices (algumas vezes altos) de cumprimento estatal. Estas evidências são especialmente relevantes para os compromissos internacionais de direitos humanos, onde a expectativa de engajamento estatal é menos provável. Um retorno ao foco nas organizações internacionais pode ajudar a entender essa situação paradoxal da política internacional.

O segmento da literatura que concebe as organizações internacionais enquanto atores oferece importantes *insights* para se pensar as formas e modalidades de influência das organizações internacionais no comportamento dos Estados e na produção de resultados na sociedade internacional[9]. Este entendimento dinâmico contesta a ideia de que as organizações internacionais sejam exclusivamente subprodutos da ação estatal. Os primeiros estudos surgem após a década de 1980, como resposta às tentativas anteriores de explicar a participação das organizações internacionais na política internacional exclusivamente por meio da sua estrutura técnica de funcionamento ou pelas coalizões estatais atuantes dentro das organizações

[9] Destacam-se:Barnett e Finnemore, 2004; Cavallaro e Brewer, 2008; Engstrom e Hurrel, 2010; Goldman, 2009; Thede e Brisson, 2011.

internacionais (Martin e Simmons, 1998). O debate sobre a influência das organizações internacionais na sociedade internacional se desenvolveu, principalmente, a partir de duas perspectivas: os estudos da *compliance* e da eficiência, que dão enfoque aos efeitos reais das instituições internacionais sobre o comportamento dos Estados (Slaughter e Raustiala, 2002; Simmons, 2000; Chayes e Chayes, 1993 e Young, 2006) e a agenda de pesquisa da burocratização das instituições internacionais, com foco na autonomia e relevância das organizações internacionais (Barnett e Finnemore, 1999 e 2004; Barnett e Coleman, 2005). Esta tese incorpora estes estudos para argumentar que as organizações internacionais podem produzir impactos na atuação estatal, inclusive em arranjos internacionais de direitos humanos.

1.3.1 PERSPECTIVA DA *COMPLIANCE*

A perspectiva da *compliance* e da efetividade busca identificar os efeitos concretos das instituições internacionais no comportamento dos Estados. C*ompliance* corresponde a um estado de conformidade ou identidade entre o comportamento de um ator e uma regra específica (Fisher, 1982). A definição do *status* de *compliance* comporta modulação em diferentes níveis, de modo que situações de (in)ocorrência de *compliance* podem se enquadrar dentro de diferentes zonas, nas quais um comportamento pode ser considerado conforme mesmo quando não haja perfeita subsunção entre a letra da lei e o comportamento estatal (Chayes e Chayes, 1993; Hathaway, 2002)[10]. *Compliance* está relacionada, mas não se confunde com efetividade[11]. Para a maior parte da literatura (Young, 1979; Hathaway, 2002; Posner e Yoo, 2005; Lutz e Sikkink 2000) *compliance* é um estágio ou uma medida para avaliar efetividade: quando maior o grau de *compliance*, mais efetiva é uma regra ou um regime internacional. Para outros autores (Hawkins e Jacoby, 2008), a conexão entre *compliance* e efetividade não é determinante: regras ou regimes

[10] Para Chayes e Chayes (1993), o *status* de *compliance* se determina por 'níveis aceitáveis' de cumprimento, avaliados às luzes dos interesses, conceitos e contextos do acordo internacional. Para os acordos internacionais de direitos humanos, que lidam com direitos permeados por características de indisponibilidade, indivisibilidade, interdependência, inviolabilidade, universalidade, seria interessante pensar como se determinam os 'níveis apropriados' de cumprimento. Esse ponto é particularmente estimulante para rivalizar com a classificação rígida de níveis de cumprimento estatal das decisões proferidas e monitoradas pelas organizações internacionais, aspecto considerado no capítulo 3.

[11] Para uma discussão sobre a distinção entre *compliance* e efetividade, ver: Young, 1992, p. 160-192.

internacionais podem ser efetivos, mesmo quando a *compliance* for baixa; igualmente, altos níveis de *compliance* podem indicar padrões pouco ou nada efetivos[12].

Os estudos de *compliance* e efetividade fortalecem-se no pós-Guerra Fria, quando *compliance* era apenas parte de um projeto maior de demonstração da importância do direito internacional (Falk, 1968; Henkin, 1989). Os anos 1980 e 1990 marcaram o desenvolvimento de estudos teóricos no assunto (Abbot, 1989; Chayes e Chayes, 1993; Slaughter, 1993), enquanto as pesquisas empíricas fortaleceram-se a partir dos anos 2000, empregando uma série de técnicas, isolada ou cumulativamente, para identificar níveis de *compliance*, como: construção de modelos formais (Von Stein, 2005; Simmons e Hopkins, 2005); cálculo estatístico (Hillebrecht, 2009b); probabilidade lógica (Hathaway, 2002; McClendon, 2009); comparação entre casos (Paulson, 2004; Wright-Smith, 2009); e construção de padrões (Hawkins e Jacoby, 2008; Hillebrecht, 2009a).

Um estudo clássico da abordagem da *compliance*, conhecido como teoria gerencialista (Chayes e Chayes, 1993) parte do pressuposto que os Estados são propensos a cumprir as normas internacionais, mesmo na ausência de represálias, porque estes acordos (i) carregam uma obrigação intrínseca e amplamente aceita de obediência (princípio *pacta sund servanda*); (ii) são produtos do consenso e refletem os interesses dos Estados signatários e (iii) evitam os custos de recalcular a decisão estatal. Nesta visão, a decisão de cumprir é uma tendência natural entre os Estados e não decorre da imposição de penalidades da violação. De igual forma, as situações de descumprimento, geralmente, não refletem uma decisão estatal deliberada de violação, estando limitadas a ocorrer quando: as regras internacionais são ambíguas; a capacidade material (capacidade econômica e conhecimentos técnicos) dos Estados é limitada; ou as mudanças sociais e econômicas demandam tempo para serem implementadas. Como solução, Chayes e Chayes (1993) prescrevem que o *status* de *compliance* pode ser alcançado por meio de normas mais específicas; por um sistema transparente de informações; e, pelo monitoramento extensivo da performance dos Estados. A 'administração coletiva da falta de desempenho' por meio de 'medidas interativas de assistência e persuasão' por parte dos 'processos políticos internacionais rotineiros' seriam formas mais práticas, adequadas e menos custosas de se alcançar a *compliance*. Estas proposições teóricas dos estudos em *compliance* são testadas no universo

[12] De acordo com Hawkins e Jacoby (2008, p. 02): "(…) international rules can be effective even when *compliance* is low (by inducing behavioral changes in some but not all), and international rules with high *compliance* can be totally ineffective (because they were drafted to fit pre-existing behavior, for example)".

empírico do sistema interamericano de direitos humanos, no capítulo 3, como parte do objetivo de demonstrar que as organizações internacionais podem produzir efeitos na política internacional.

Uma pesquisa empírica acerca das formulações teóricas gerencialista, desenvolvida por Hawkins e Jacoby (2008), encontrou achados interessantes. Sugerem que o cumprimento é maior quanto mais fácil o cumprimento do mandamento do tribunal; os Estados são mais propensos a cumprir reparações financeiras do que medidas que requerem outras ações estatais; os tribunais podem aumentar os níveis de cumprimento através de um cuidadoso acompanhamento inicial da inércia estatal; e o cumprimento estatal pouco ou nada varia em relação a fatores de política doméstica. Comparando os sistemas regionais de direitos humanos, a pesquisa considera o cumprimento estatal no sistema interamericano maior do que no sistema europeu, evidência que contraria boa parte da literatura no assunto (Cooper e Thérien, 2004; Forsythe, 2000; Rehman, 2003). Esses dados contra-intuitivos são compreendidos com base na diversidade de fatores analíticos (precariedade das bases de comparação e critérios de medição do cumprimento) e institucionais (clareza e especificidade das decisões internacionais). Para os autores, as medidas de reparação da Corte IDH são claras e específicas, além do monitoramento ser mais eficiente.

As contribuições dos estudos em *compliance* são múltiplas: orientam os entendimentos sobre como as organizações internacionais administram e interpretam situações de ausência de *compliance*, permitem identificar quais os mecanismos de cumprimento aplicados e quão efetivos eles se mostram. Essa abordagem demarca outra forma de se estudar os compromissos internacionais, por meio do acesso das práticas e resultados estratégicos das organizações internacionais. O estudo empírico do sistema interamericano de direitos humanos, exposto no capítulo 3, definiu o exame da prática da supervisão de sentenças pela Corte IDH como meio de aproximar-se analiticamente da abordagem da *compliance* e da efetividade. A avaliação dos níveis de cumprimento das decisões interamericanas e dos mecanismos de supervisão de sentenças aplicados nas situações de ausência de *compliance* permite compreender o cenário de cumprimento na região, bem como a atuação dos organismos internacionais na busca pelo comportamento estatal em conformidade com as normas internacionais.

1.3.2 PERSPECTIVA DA BUROCRACIA INTERNACIONAL

A perspectiva da burocracia internacional busca entender as organizações internacionais por meio das suas práticas, funções e rotinas. Sob este prisma, as organizações internacionais desempenham funções múltiplas e dinâmicas. Mais do que exclusivamente sediar reuniões internacionais e executar acordos pactuados, as organizações internacionais multiplicaram suas tarefas e áreas de atuação ao longo do tempo. Atualmente, estes atores delineiam regras e procedimentos de tomada de decisão, criam conceitos, ditam comportamentos e firmam decisões oficiais, passando a atuar, inclusive, em áreas que antes eram consideradas prerrogativas domésticas dos Estados, como é o caso da temática dos direitos humanos. Esta diversificação de atividades demonstra o dinamismo das organizações internacionais. Embora sejam originalmente criadas para exercer uma missão internacional específica, ao longo dos anos, as organizações internacionais passam a se comportar de maneiras não-antecipadas e independentes de concessões formais dos Estados, adquirindo, com a prática, novas funções (Barnett e Finnemore, 2004). Essa atuação autônoma das organizações internacionais, isto é, dissociada dos atores estatais que a compõe (Carvalho, 2005) permite considerá-las atores internacionais dotados de interesses e objetivos próprios na sociedade internacional.

Nesta perspectiva, as organizações internacionais são entendidas como burocracias, pois este conceito expressa formas de autoridade social autônomas. A principal característica das burocracias reside na capacidade de usar, com relativa independência, seus recursos institucionais e discursivos para induzir a deferência de outros atores. Enquanto burocracias, as organizações internacionais empregam meios mais racionais, tecnocráticos, imparciais e pacíficos para promover seus objetivos, o que lhes confere credibilidade e legitimidade ante os demais atores internacionais. Além disso, ao promoverem missões e objetivos socialmente valorizados, as organizações internacionais investem-se de autoridade em um determinado assunto. Revestidas de autoridade, credibilidade e, em certos casos, legitimidade, as burocracias internacionais exercem poder por meio da habilidade de criar normas impessoais que avançam os limites do mandato inicialmente delegado pelos Estados. Um dos processos de ampliação das funções originárias decorre da interpretação das declarações formais que constituem as organizações internacionais. Como estas normas geralmente são vagas e ambíguas, as

burocracias internacionais dependem de interpretações que transformem o mandato original em um conjunto prático de doutrinas, regras e procedimentos de atuação. Este novo corpo normativo elaborado pelas próprias burocracias internacionais não só regula o comportamento dos atores internacionais, mas também tem o poder de construir um novo ambiente social. Ao renovar suas funções, as organizações internacionais criam novas categorias de atores, redefinem seus interesses, definem novas tarefas internacionais e disseminam novas formas de organização social (Barnett e Finnemore, 1999 e 2004).

A capacidade das organizações internacionais influenciarem o comportamento de outros atores internacionais decorre do manejo de informações e da criação de uma determinada realidade sócio-normativa. No exercício de análise e interpretação das informações, as organizações internacionais imprimem significados e valores que orientam ações específicas por parte dos atores. Nas atividades de construção de uma nova realidade social, o conhecimento das organizações internacionais é utilizado para definir significados, normas de comportamento, natureza de atores sociais e categorias de ações sociais legítimas. No caso dos direitos humanos, estes poderes das organizações internacionais podem ser evidenciados pela capacidade de definir o que são direitos humanos e quais são as violações, quem são as vítimas e o que deve ser feito para promover e proteger os direitos humanos (Barnett e Finnemore, 2004). Portanto, para a perspectiva da burocracia internacional, as organizações internacionais devem ser consideradas em termos de um corpo burocrático, capaz de criar interesses próprios e agir autonomamente para realizar seus objetivos. Como um ator gerador de interesses próprios e passível de construir estratégias que aumentem o seu poder, as burocracias internacionais podem ser consideradas, sob certas circunstâncias, atores autônomos do sistema internacional, dotados de capacidade de regular a ação entre os Estados, não sendo apenas um ator por eles regulado (Guimarães, 2012).

A abordagem da burocratização marcou uma importante fonte de renovação do interesse em se estudar as organizações internacionais, embora ainda sejam poucas as pesquisas empíricas que pretendem adentrar as organizações internacionais para examinar como elas trabalham após a sua criação e se suas atuações se conformam com o que os Estados originalmente desejavam (Barnett e Finnemore, 2004). Um dos poucos estudos sobre o sistema interamericano que permite, ainda que tangencialmente, pensar sobre a abordagem da burocratização internacional é o trabalho de McClendon (2009). A autora analisa o cumprimento estatal das decisões interamericanas a partir do design do procedimento contencioso do sistema interamericano e dos

incentivos estatais em se cumprir as decisões em cada etapa deste processamento. De acordo com este estudo, o baixo nível de cumprimento das decisões da Corte IDH é explicado pela possibilidade de realização de acordos (soluções amistosas) perante a CIDH. O mecanismo de soluções amistosas coloca os Estados na posição de *gatekeepers*: eles podem firmar soluções amistosas como forma de impedir que os casos alcancem a etapa de processamento perante Corte IDH. A pesquisa sugere que os casos mais propensos a chegarem ao tribunal são aqueles em que o Estado não abre a mão de sua posição política doméstica, e por isso não realiza acordos. O trabalho de McClendon (2009) explicita a variável estatal como explicação para o (des)cumprimento dos compromissos internacionais e não considera as razões do sistema interamericano em criar e chancelar as práticas de soluções amistosas. Mesmo assim, as implicações desta pesquisa são relevantes, principalmente, porque sinaliza que aspectos relativos às organizações internacionais (como por exemplo, o procedimento de julgamento de contenciosos) podem influir nos níveis de cumprimento estatal[13]. Haveriam ganhos se as soluções amistosas fossem interpretadas sob a perspectiva das burocracias internacionais. Como, por que e por quem foram idealizados os mecanismos de soluções amistosas no sistema interamericano? Se estes mecanismos são considerados estratégicos, pois visam uma resposta estatal rápida, por que não são monitorados? Seria possível considerar que as soluções amistosas produzem efeitos patológicos no sistema interamericano? Respostas a estas indagações diversificam o prisma de entendimento sobre o problema e podem sugerir interpretações novas e interessantes sobre o sistema interamericano. Esta tese pretende contribuir para superar esta lacuna na literatura, testando as proposições teóricas por meio da análise dos trabalhos internos do sistema interamericano de direitos humanos, principalmente por meio do estudo da competência para supervisionar o cumprimento de sentenças, outro meio encontrado para aproximar-se analiticamente da questão da autonomia das organizações internacionais.

[13] Neste sentido, interessante pensar que o próprio design institucional originalmente pensado para o sistema interamericano de direitos humanos, por impedir o acesso direto dos indivíduos à Corte IDH, representa um constrangimento estrutural da organização internacional. A porta de acesso ao sistema interamericano por meio de um órgão de evidente substrato político, os inúmeros controles políticos e judiciais de admissibilidade dos casos, ainda que sob alegação de cumprir com o devido processo legal e garantia de igualdade entre as partes, diminuem significativamente as chances do sistema em cumprir com a sua missão original de proteger os direitos humanos.

2 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

O sistema interamericano de direitos humanos, composto por dois órgãos, CIDH e Corte IDH, tem como objetivo regular a região no que se refere à observância de padrões internacionais de direitos humanos. Encontra-se vinculado ligado à Organização dos Estados Americanos, organização multifuncional que engloba uma complexa estrutura[14] de normas e instituições em áreas como comércio, segurança internacional e direitos humanos. O sistema interamericano de direitos humanos, assim como outros sistemas de direitos humanos, caracteriza-se por responsabilizar os Estados por violações de direitos humanos, embora o processamento de casos contenciosos não conte com mecanismos de coerção interestatal e as decisões sejam automonitoradas.

Os estudos sobre o sistema interamericano de direitos humanos, em geral, produziram interpretações estatocentristas, tanto na vertente realista (Donnelly, 1986) quanto na liberal (Hillebrecht, 2009a). Mais recentemente, entendimentos pautados em fatores transnacionais (Keck e Sikkink, 1998) trouxeram pontos relevantes para se pensar sobre o sistema interamericano de direitos humanos, como por exemplo, a influência das redes transnacionais de advocacia para promover a justiça de transição em diversos Estados sul-americanos (Sikkink e Walling, 2010; Engstrom, 2013; Mezarobba, 2010). Não obstante, a maior parte destes trabalhos não chega a considerar a perspectiva de que o sistema interamericano de direitos humanos, agindo como ator internacional, por meio de seus próprios órgãos e estratégias, pode produzir impactos no comportamento estatal. São comuns, na literatura, constatações acerca da pouca autonomia e influência do sistema interamericano de direitos humanos sobre os Estados-membros e sobre a própria OEA (Bittar et al., 2011; Thede e Brisson, 2011). A baixa capacidade do sistema interamericano de direitos humanos intervir de forma eficaz na condução política regional de direitos humanos costuma ser atribuída a fatores diversos, como: a debilidade do design institucional, a influência do poder hegemônico norte-americano[15] e aos constrangimentos estruturais colocados pela própria OEA (Muñoz e Ziccardi, 2013).

---

[14] Ver: Anexo 1, Quadro da Estrutura do Sistema Interamericano.

[15] Este elemento parece ter ganhado impulso mais recentemente com o noticiamento de que o governo norte-americano, por meio de suas agências nacionais de segurança, espionou líderes mundiais e empresas de Estados latino-americanos, como o Brasil e o México. Sobre este assunto, interessante a opinião de Freitas (2013): “Se não é,

De fato, não há como negar: o projeto institucional do sistema interamericano de direitos humanos poderia ser mais bem articulado; a presença dos Estados Unidos torna as relações interamericanas assimétricas, sendo que este Estado já fez uso instrumental do sistema interamericano de direitos humanos para alcançar outros fins políticos[16]; e a relação entre a OEA e o sistema interamericano de direitos humanos nem sempre foi positiva em termos de cooperação. Todavia, estes obstáculos não impediram, necessariamente, a produção de impactos institucionais em alguns Estados. Uma revisão da trajetória do sistema interamericano de direitos humanos– balanceada com noções da conjuntura internacional e do posicionamento de alguns Estados – revela que o sistema regional se desenvolveu com base e em reação aos obstáculos interpostos pelos Estados e pela própria OEA. Nestas contendas, o sistema interamericano de direitos humanos mostrou habilidade em explorar eventuais janelas de oportunidade para ultrapassar os limites institucionais originários, as pressões estatais e os constrangimentos estruturais da OEA (Thede e Brisson, 2011), de modo a buscar autonomia em relação aos Estados para levar adiante suas missões e seus interesses, no sentido de se manter como uma instância apta a conduzir as questões relativas aos direitos humanos no âmbito regional.

Se as explicações desenvolvidas pelos estudos anteriores mostraram-se válidas para outras épocas, em que os Estados Unidos tinham maior influência sobre os demais Estados da região, a OEA era praticamente o único fórum regional existente no hemisfério e as decisões dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos eram solenemente desconsideradas (mesmo porque os governos autoritários eram maioria na região), o contexto atual coloca questões intrigantes que fogem ao alcance dos modelos teóricos precedentes. Atualmente, a região interamericana encontra-se sob uma conjuntura aparentemente paradoxal: nota-se uma diminuição da influência dos EUA na região e a ascensão de novos poderes emergentes[17]; uma multiplicação de outros fóruns regionais que consideram questões de direitos humanos, tais

---

a OEA parece uma organização especializada em fugas. Podem os EUA fazerem o que quiserem – invadir, instalar-se ilegalmente em território alheio, organizar a derrubada de governos, praticar ações de sabotagem da CIA a governantes: tudo isso acontece sistematicamente na América Latina – e a OEA foge ao enfrentamento dessas transgressões a seus princípios como se ela própria fosse peça da máquina transgressora. À qual, na omissão, acaba mesmo por incorporar-se. A OEA desmoraliza quem a integra, excetuados os EUA. É um imperativo moral, para os demais Estados, repudiá-la".

[16] Para um entendimento sobre a política norte-americana de direitos humanos na América Latina, ver: Sikkink, 2004.

[17] Neste aspecto, destacam-se: a expansão econômica e a busca do Brasil por papéis de liderança internacional; a criação da UNASUL; da ALBA; do Grupo do Rio; e o crescimento de investimentos asiáticos na região.

como o MERCOSUL e a UNASUL[18] e, apesar de reações enérgicas e pontuais por parte de alguns governos[19], nunca os níveis de cumprimento das decisões interamericanas relativas aos direitos humanos foram tão altos. Estas evidências permitem considerar que não só o sistema interamericano de direitos humanos resistiu aos constrangimentos iniciais, como alcançou resultados positivos diante de situações adversas, onde as expectativas em torno de comportamentos estatais não-desviantes, talvez, não poderiam ser mais baixas. O foco nas práticas internas do sistema interamericano de direitos humanos pode ajudar a entender estas questões intrigantes e aparentemente paradoxais para a política regional de direitos humanos.

Este capítulo tem como objetivo analisar a transformação do papel do sistema interamericano de direitos humanos na política regional, sob a abordagem das burocracias internacionais, exposta no capítulo anterior. Para identificar, empiricamente, autonomia dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos, procurou-se identificar padrões recorrentes de ação destes atores, que não poderiam ser considerados resultados de pressão estatal. Como uma das finalidades do sistema interamericano é promover a responsabilidade estatal por violações de direitos humanos, é possível assumir que a maior parte dos interesses dos órgãos do sistema interamericano pode diferir dos interesses estatais. Desse modo, alterações nos padrões de ação dos órgãos interamericanos que evidenciem uma finalidade de ampliar as garantias de responsabilização estatal serão considerados ganhos de autonomia institucional. Mediante o exame da trajetória do sistema interamericano, procurou-se remontar a sequência dos principais desdobramentos institucionais tendentes a modificar funções e atividades dos órgãos interamericanos. Para cumprir este objetivo, o capítulo organiza-se da seguinte forma: a primeira subseção trata do relacionamento entre o sistema interamericano de direitos humanos e a OEA, buscando evidenciar os elementos de apoio e constrangimento da organização internacional ao regime regional de direitos humanos. Nas duas subseções seguintes tratam-se, respectivamente, dos desenvolvimentos institucionais da CIDH e da Corte IDH, sob o ponto de vista da evolução das funções institucionais de cada órgão. As análises destes pontos são importantes para compreender como o sistema regional vem buscando se firmar como um importante ator na região, ainda que adstrito à temática dos direitos humanos. Em alguns momentos o capítulo traz

[18] O MERCOSUL estabeleceu uma comissão de direitos humanos e a UNASUL firmou compromisso com os direitos humanos e participação da sociedade civil.

[19] Destacam-se as reações do Brasil, Venezuela, Equador, Bolívia no sistema interamericano de direitos humanos entre os anos de 2011 e 2013.

apontamentos sobre elementos estruturais do sistema interamericano de direitos humanos, como regras procedimentais e técnicas de cumprimento das decisões interamericanas. Apesar de estes elementos não indicarem, por si sós, transformação no sistema interamericano de direitos humanos, estas breves apresentações fundamentam a análise empírica do capítulo seguinte. Identificaram-se poucos esforços empíricos anteriores que examinaram o sistema interamericano de direitos humanos sob o ponto de vista do desenvolvimento da autonomia institucional (Cavallaro e Brewer, 2008; Engstrom e Hurell, 2010; Goldman, 2009; Thede e Brisson, 2011). A tese pretende superar esta lacuna da literatura, testando, neste capítulo, as proposições teóricas da abordagem das burocracias internacionais às práticas do sistema interamericano de direitos humanos, principalmente no que se refere à competência da Corte IDH para supervisionar o cumprimento de sentenças, meio encontrado, no universo empírico, para aproximar-se analiticamente da questão.

2.1 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Uma das formas de entender a cooperação internacional em direitos humanos está na identificação de fatores capazes de transformar o comportamento estatal para adequá-los às normas internacionais. Os processos de institucionalização de aspectos da política internacional, como no caso dos direitos humanos, são relevantes para entender porque os Estados algumas vezes modificam seus comportamentos de forma não-esperada. Com a superação do sistema de conferências estatais, após a Primeira Guerra Mundial, formas institucionalizadas de conduzir a política internacional também passaram a envolver as discussões em torno das questões de direitos humanos. O estabelecimento do sistema universal de direitos humanos, assim como dos sistemas regionais de direitos humanos, conformou, ao longo dos anos, aquilo que Engstrom (2010) denominou de “indústria de direitos humanos”, isto é, um complexo aparato de promoção e proteção dos direitos internacionais dos direitos humanos. Na região americana, durante o Congresso do Panamá de 1826, onde se discutiram formas de cooperação regional, os Estados se motivaram quanto à ideia, ainda que incipiente, de formar um sistema regional nas Américas (Hanashiro, 2001; Scheman, 1987). Na época, a persistente intervenção dos Estados Unidos nos

assuntos domésticos dos Estados latino-americanos reforçou o interesse regional em estabelecer uma organização para dirimir controvérsias políticas locais. Em uma conjuntura de cautela em relação aos Estados Unidos, os Estados latino-americanos direcionaram os primeiros esforços em cooperação no tema dos direitos humanos de acordo com os princípios de não-intervenção e igualdade soberana, o que acabou por marcar uma contradição: como obter o equilíbrio entre a proteção internacional dos direitos humanos e a doutrina regional de não-intervenção? No início do funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos, esta contradição foi resolvida em favor da doutrina de não-intervenção (Cabranes, 1968; Goldman, 2009).

No contexto da União Pan-Americana - arranjo institucional criado em 1889 e, portanto, anterior à OEA - as primeiras aproximações em relação às questões de direitos humanos eram resultado das Conferências Interamericanas, durante as quais, ocasionalmente, eram firmados acordos sobre direitos civis e políticos, como a Convenção para estabelecer o status de cidadãos naturalizados que retornam aos Estados de origem (1906), as Convenções sobre o status dos estrangeiros e sobre o Direito de Asilo (1928), a Convenção sobre os Direitos e Deveres do Estado (1933), as Convenções sobre o Asilo Político e Extradição (1936), o Protocolo Adicional relativo à Não-Intervenção (1936), bem como diversas Resoluções sobre os Direitos e Deveres das Mulheres nas Questões de Paz; sobre a liberdade de associação e liberdade de expressão para trabalhadores; e sobre a Defesa dos Direitos Humanos. Ainda que notáveis estes esforços pontuais não mobilizaram a atenção dos Estados da região para o desenvolvimento de mecanismos institucionais de promoção e proteção dos direitos humanos, pelo menos, até o final da Segunda Guerra Mundial.

O pós-Segunda Guerra Mundial representou o ápice do processo de institucionalização internacional, marcado pela criação de um complexo sistema para manter a paz mundial, a segurança global e o respeito aos direitos humanos. A Organização das Nações Unidas, instituída pela Carta de São Francisco (1948) foi quase que simultaneamente, complementada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, importante documento internacional que firmou o primeiro consenso internacional moderno sobre os direitos humanos. Na mesma sintonia, a região americana começou a moldar um incipiente programa regional para a promoção dos direitos humanos durante a Conferência Interamericana para os Problemas da Guerra e da Paz (Chapultepec, 1945). Na ocasião, os Estados adotaram uma Resolução sobre a Proteção Internacional dos Direitos Fundamentais do Homem, registro que, em essência, reforçava o

interesse dos Estados em fortalecer a doutrina da não-intervenção na região. Outro importante apontamento desta reunião foi atribuir ao Comitê Jurídico Interamericano a tarefa de redigir uma versão preliminar de uma Convenção regional sobre os Direitos e Deveres Internacionais do Homem (Goldman, 2009).

Após longo processo de negociação, a OEA foi instituída por meio da Carta da OEA (1948), documento que estabeleceu, em definitivo, a não-intervenção como um princípio de ordem da região. O sistema interamericano de direitos humanos, por sua vez, foi inaugurado com a adoção deste mesmo tratado, primeiro instrumento regional caracterizado por trazer disposições específicas acerca dos direitos humanos[20]. Apesar do tratamento genérico e abstrato do tema, a Carta da OEA abriu espaço para que o sistema regional pudesse se desenvolver[21] ao assegurar a linguagem dos direitos humanos na região. Complementarmente à Carta da OEA, firmou-se a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948)[22], a qual reafirmou o compromisso da região com a proteção internacional dos direitos humanos. A Declaração Americana foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos a afirmar que os Estados não criam ou concedem direitos; pelo contrário, reconhecem direitos inerentes a todos os seres humanos. Este marco legal conformou o pioneirismo normativo da região em desenvolver o ideal de proteção internacional dos direitos humanos nas Américas. A característica fundamental deste documento é a enumeração de direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Não obstante notável esforço declaratório, a Declaração Americana não compõe a Carta da OEA, fato que, em termos jurídicos, implica na inépcia do tratado em gerar obrigações convencionais para os Estados. A Declaração Americana consistiu apenas em uma declaração de princípios, diretrizes e ideais, não tendo a mesma força coercitiva dos tratados internacionais. Buergenthal (2006, p. 794) afirma que as previsões da Carta da OEA, lidas em conjunto com a Declaração Americana, providenciaram certa superfície legal de proteção dos direitos humanos na região,

[20] Arts. 5-J e 13, ambos da Carta da OEA.

[21] Todos os 35 Estados americanos já ratificaram a Carta da OEA. Os 21 Estados-membros originais são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, os seguintes Estados aderiram à OEA: Barbados (1967); Trinidade e Tobago (1967); Jamaica (1969); Granada (1975); Suriname (1977); Dominica (1979); Santa Lúcia (1979); Antígua e Barbuda (1981); São Vicente e Granadinas (1981); Bahamas (1982); São Cristóvão e Nevis (1984); Canadá (1990); Belize (1991); e, Guiana (1991).

[22] Interessante notar que a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem precedeu, em três meses, a proclamação da Declaração Universal de Direitos do Homem. Em crítica, Farer (1997, p. 515) afirma que: “But as if exhausted by this essay norm-making, the OAS member states did virtually nothing during the next eleven years either to refine and elaborate the rights declared or to establish means for their application to concrete cases”.

apesar de bastante fraca. Isto significa dizer que, naquele momento, o sistema interamericano de direitos humanos identificava-se por características meramente declaratórias. Essa idiossincrasia do sistema interamericano de direitos humanos permite considerar que a intenção inicial dos Estados na OEA era apenas retórica no que diz respeito aos direitos humanos. Exemplo disso é que, apesar da Declaração Americana prever a criação de mecanismos de garantia para o sistema interamericano de direitos humanos, o primeiro órgão interamericano levou doze anos para ser constituído[23].

Os constrangimentos do sistema internacional bipolar, com as inerentes disputas políticas entre os blocos repercutiram negativamente sobre a política internacional dos direitos humanos. As rivalidades políticas passaram a gerar desentendimentos sobre as ênfases e prioridades dadas às categorias de direitos humanos por cada bloco político. Estes impasses impuseram uma fase de abstencionismo sobre as atividades da ONU em relação aos direitos humanos. Se no plano internacional, a Guerra Fria representou dificuldades no avanço nos temas de direitos humanos, nas Américas o impacto foi diverso. Em 1960, a Declaração de Santiago proclamou que as violações de direitos humanos e negações de liberdades democráticas ameaçam a paz e a estabilidade na região. A partir da formação deste consenso, os Estados transformaram suas apatias em relação às questões de direitos humanos, passando a se engajar no delineamento de um programa regional de proteção. Como resultado, foram aprovadas resoluções para redigir uma convenção regional estabelecendo uma Corte, uma Comissão e outros mecanismos para proteção dos direitos humanos nas Américas (Goldman, 2009).

As tensões políticas no Caribe e, sobretudo, a Revolução Cubana durante a Guerra Fria foram interpretadas pela OEA como ameaças externas à segurança da região. Numa conjuntura particularmente complicada, a OEA, por meio da Resolução VIII de 1959, arquitetou a criação da CIDH como órgão autônomo da organização regional. A missão da CIDH consistia em colaborar, por meio da promoção dos direitos humanos, com a manutenção da estabilidade "democrática" na região, o que significava, na prática, manter a região livre das investidas comunistas. Isto demonstra o evidente substrato político incutido, desde o início, nas funções delegadas à CIDH. Operando desde 1960, a CIDH representa todos os Estados-membros da OEA. Com sede em Washington D.C., nos Estados Unidos, o órgão também serve de instância

[23] Comparativamente, as instituições do sistema europeu de direitos humanos precederam a criação da CIDH em sete anos e a Corte IDH em vinte e cinco. De acordo com Farer (1997, p. 514), "they were models for the Inter-American system architects".

consultiva da OEA em temas de direitos humanos[24]. Fixada em bases normativas muito frágeis e contando com uma destinação orçamentária bastante restritiva, a CIDH recebeu atribuições originárias muito limitadas, que abarcavam apenas o aspecto da promoção dos direitos humanos. Com o decurso do tempo, os poderes e atribuições da CIDH foram sendo ampliados[25] – tendência não acompanhada no que se refere ao apoio financeiro por parte da OEA - de forma que o organismo passou a redigir relatórios anuais e estabelecer um incipiente sistema de recebimento de petições individuais. Somente em 1970, após uma década de funcionamento, a CIDH foi legitimamente institucionalizada, adquirindo *status* de órgão principal da OEA[26].

Desse modo, o primeiro organismo interamericano de direitos humanos surge como uma proposta política da OEA fortemente alinhada aos interesses norte-americanos na região, num contexto em que boa parte dos Estados da região eram governados por ditaduras militares. O projeto inicialmente desenhado pela OEA para o sistema interamericano de direitos humanos, portanto, pouco tinha a ver com o tratamento das questões propriamente humanas. A súbita institucionalização do sistema regional, fomentada pelos interesses norte-americanos na região forjou, nos Estados latino-americanos, a impressão de que o sistema interamericano de direitos humanos consistia em mais um instrumento de poder dos Estados Unidos na região. Esta interpretação da origem do sistema interamericano de direitos humanos acentuou a desconfiança dos Estados no sistema regional, idéia que, até hoje, persiste nos discursos e práticas estatais no âmbito da OEA[27].

A Convenção Americana de Direitos Humanos, tratado que sustentou o estabelecimento de um sistema protetivo de direitos humanos nas Américas, demandou longo tempo para ser

---

[24] Art. 35, da CADH; art. 1, itens 1 e 2, do Regulamento da CIDH; e, art. 1, itens 1e 2 e art. 16, item 1, ambos do Estatuto da CIDH.

[25] A seção 2.2 traz apontamentos mais detalhados sobre o desenvolvimento da CIDH ao longo do tempo.

[26] A CIDH começou a atuar em 1960 com um mandato relativamente vago para promover os direitos humanos. Contudo, somente após os Estados-membros firmarem o Protocolo de Buenos Aires, em 1967, revisando a Carta da OEA, a CIDH foi declarada como órgão principal da OEA. Além de ter alterado o *status* da CIDH no sistema interamericano, este Protocolo expandiu as funções do órgão, que passou a ter atuação quasi-judicial.

[27] Neste ponto, interessante a compilação de Reis (2013, p. 21-22) sobre o posicionamento de alguns Estados no Grupo de Trabalho Especial de Reflexão sobre o Funcionamento da CIDH para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, levado a cabo de 2011 a 2013: "[...] Em abril de 2012, Hugo Chávez defendeu a retirada da Venezuela da CIDH: "Já chega! Até quando vamos ficar com essa espada de Dâmocles? [...] A CIDH é um mecanismo que usa os Estados Unidos contra nós. Já faz tempo que deveríamos ter saído" [...]. Na mesma linha, em dezembro de 2012, o presidente do Equador, Rafael Correa, afirmava [...] que a OEA estaria capturada por interesses estadounidenses, país que nem mesmo havia se submetido ao Pacto de San José. E finalmente, em março de 2013, o presidente boliviano Evo Morales, ameaçou se retirar da CIDH por considerar que esse órgão seria financiado pelos Estados Unidos para julgar determinados países, funcionando como uma espécie de base militar"daquele país e servindo aos seus interesses hegemônicos [...]".

aprovada. A versão preliminar deste tratado, tarefa encomendada ao Comitê Interamericano de Juristas desde 1945 foi submetida ao Conselho da OEA em 1965, órgão que recebeu comentários ao texto da CIDH[28] e de outros Estados interessados. Posteriormente, o Conselho da OEA preparou uma versão final do documento, apresentada em 1967 na Conferência Especial sobre Direitos Humanos. Enquanto a região titubeava no processo de formação de consensos em torno do estabelecimento de garantias de proteção aos direitos humanos; no plano universal, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tratados internacionais que foram, inclusive, assinados por Estados da região americana, como Costa Rica, Colômbia, Honduras, El Salvador, Uruguai e Equador. Notando a adesão de Estados da região à tratados internacionais similares, o Comitê da OEA em Assuntos Legais e Políticos alertou o Conselho da OEA sobre a possibilidade de conflitos entre o programa universal já estabelecido e o programa interamericano para proteção dos direitos humanos. Após consulta aos Estados-membros sobre o estabelecimento de um sistema regional de direitos humanos coordenado ao sistema universal e sobre o conteúdo da Convenção Americana (regras procedimentais e/ou princípios substantivos), o Conselho da OEA submeteu a Convenção Americana de Direitos Humanos à aprovação dos Estados-membros, a qual foi adotada em 1969, na Conferência Especial Interamericana, em San José, Costa Rica (Goldman, 2009).

Prevendo ao mesmo tempo direitos substantivos e garantias institucionais, a CADH foi o instrumento de direitos humanos mais ambicioso e amplo já desenvolvido por um sistema internacional de direitos humanos (Goldman, 2009; Farer, 1997; Medina, 1990). A CADH ampliou consideravelmente o conteúdo (inclui novos direitos civis e políticos) da Declaração Americana e modificou a estrutura (prevê a instituição de uma Corte regional) do sistema interamericano de direitos humanos[29]. Na época da adoção da CADH, a maioria dos Estados latino-americanos encontrava-se sob regimes ditatoriais, o que parece explicar a procrastinação da entrada em vigência deste tratado regional que previa a criação de um órgão cuja função consistia em responsabilizar os governos por violações de direitos humanos. A CADH somente

[28] Nesta oportunidade, a CIDH, ainda assumindo uma posição ambivalente, sugeriu retirar as categorias de direitos econômicos, sociais e culturais, com exceção aos direitos sindicais, em detrimento de colocações mais genéricas sobre a necessidade de os Estados adotarem meios domésticos de implementar esses direitos.

[29] Os órgãos de proteção do sistema interamericano de direitos humanos, conforme previstos pela CADH, mantêm um paralelo com os mecanismos institucionais do sistema europeu de direitos humanos (Farer, 1997). Todavia, diferentemente do modelo europeu e do próprio sistema universal, a CADH incorpora, no mesmo documento, os direitos garantidos e os mecanismos de proteção.

entrou em vigência em 1978[30], após o início dos processos de transição democrática na região. Embora a maioria dos Estados-membros da OEA não mais se encontrasse sob a ditadura militar, tampouco havia democracias consolidadas na região. Por essa razão, a CADH não surtiu os efeitos pretendidos desde o início de sua vigência, como a criação imediata da Corte IDH. Em contrapartida, a adoção da CADH viabilizou a consolidação de uma base jurídica que delineou a arquitetura institucional do sistema interamericano de direitos humanos. A adoção da CADH formalizou a instituição de uma Corte na região, apesar de ter levado nove anos para ser estabelecida e uma década para entrar em funcionamento[31]. A Corte IDH constitui um órgão judicial autônomo à OEA, com sede em San José, na Costa Rica, cujo propósito consiste em aplicar e interpretar a CADH e outros tratados internacionais de direitos humanos[32]. A instituição da Corte IDH transformou o sistema interamericano de direitos humanos, antes declaratório, num sistema protetivo, tendo em vista a competência para responsabilizar Estados pelas violações de direitos humanos. Contudo, sem o apoio político de importantes Estados-membros da OEA (Estados Unidos, Canadá, Brasil e México) o início do funcionamento do tribunal regional foi problemático (Buerghental, 2005). Se a Corte IDH levou quase dez anos para se tornar realidade, a história do organismo mostra que foram necessários mais oito anos para que a Corte julgasse o seu primeiro caso. O embaraço institucional entre os dois orgãos do sistema interamericano de direitos humanos atrasou o desenvolvimento de uma cultura promoção e proteção institucional ativa de direitos humanos na região.

O fim da Guerra Fria fortaleceu a idéia de que a proteção internacional dos direitos humanos poderia se desvincular das rivalidades da política internacional. No plano internacional, este novo ânimo resultou na proliferação de acordos internacionais de direitos humanos, conhecidos como Convenções temáticas, por especificarem determinadas categorias de direitos[33]. A região americana seguiu a mesma tendência de elaboração de acordos regionais

[30] A vigência da CADH teve início quando ratificada por 25 Estados: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela. Disponível em:<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm.> Último acesso em: 28.12.2013.

[31] A primeira reunião da Corte IDH aconteceu em junho de 1979, na sede da OEA e, em setembro do mesmo ano, foi realizada a cerimônia de instalação do tribunal em San José, na Costa Rica.

[32] Art. 1, do Estatuto da Corte IDH.

[33] Destacam-se: Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990); Declaração sobre a Proteção de todas as Pessoas e contra o Desaparecimento Forçado ou

especializados[34]. No plano normativo do sistema interamericano de direitos humanos, um novo ajuste foi feito em 1988, com o Protocolo Adicional à CADH em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador. No plano institucional, a CIDH e Corte IDH começam a conjecturar reformas internas para redefinir suas funções e atividades, bem como para coordenar os papéis institucionais no sistema interamericano de direitos humanos. Apesar de conscientes quanto aos limites (políticos e financeiros) impostos pela OEA, com o passar do tempo, o que se observa é que os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos demonstraram habilidade especial em driblar esses obstáculos.

Em conclusão, o sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos mantém relacionamento peculiar com a OEA: ainda que subjugado à hierarquia da Organização, o sistema interamericano de direitos humanos consegue garantir certa autonomia perante a OEA e influência ante aos Estados-membros para se manter como uma instância apta a conduzir as questões de direitos humanos no âmbito regional. A atuação mais ou menos independente dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos dependeu de diversas reformas regulamentares, da edição de resoluções, da criação de entendimentos jurisprudenciais e da formulação de tônicas críticas nos discursos oficiais dos organismos do sistema regional de direitos humanos. O sistema interamericano de direitos humanos foi originalmente idealizado para assumir papéis menos ambiciosos dentro da OEA. Ao longo do tempo, superou os limites iniciais e ganhou outros contornos que lhe possibilitaram assumir novos e importantes papéis na política regional de direitos humanos. Portanto, o relacionamento entre a OEA e o sistema interamericano de direitos humanos, ainda que nem sempre colaborativo, constitui um ponto importante para se compreender como se deu o desenvolvimento institucional e o aprimoramento das funções dos órgãos regime de direitos humanos.

Involuntário (1990); Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999).

[34] Nesse sentido, verificam-se: Protocolo à CADH referente à Abolição da Pena de Morte de 1990 (ratificado por 8 Estados); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985 (ratificada por 17 Estados); Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas de 1994 (ratificada por 13 Estados); Convenção Interamericana para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 (ratificada por 28 Estados); e, Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência de 1999 (ratificada por 17 Estados).

2.3 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O processo de constituição do sistema interamericano de direitos humanos, iniciado em 1948, somente veio ter existência objetiva após onze anos, com a instituição da CIDH. Ao todo, este processo levou duas décadas para ser finalizado, com o estabelecimento da Corte IDH. Nesta seção, procura-se remontar a sequência dos principais desdobramentos institucionais tendentes a modificar funções e atividades da CIDH com a finalidade de ampliar as garantias de responsabilização estatal. As alterações nos padrões de ação da CIDH são consideradas ganhos de autonomia institucional, uma vez que tais modificações não poderiam ser considerados resultados de pressão estatal. A Resolução da OEA que criou a CIDH atribuiu ao órgão um vago mandato para promover os direitos humanos na região. Em conformidade com o artigo 106 da Carta da OEA:

> "Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.
> Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria."

Concebida para constituir um grupo de estudos voltado a investigações abstratas de direitos humanos, a CIDH não recebeu apoio dos Estados-membros da OEA para ampliar seu mandato à dimensão protetiva. Os delegados de alguns dos Estados-membros argumentavam que a CIDH não deveria promover os direitos humanos até que existisse um acordo geral especificando quais direitos humanos mereceriam proteção na região. Como resultado, a CIDH via-se limitada às tarefas de estudo das condições de direitos humanos, sem poder intervir no tratamento que os Estados dispensavam aos seus cidadãos. Além disso, posição inicial da CIDH, na prática, mostrava-se contraditória: ainda que a maior parte dos estudos comprovasse violações de direitos humanos nos Estados, o órgão não tinha competência para apurar as transgressões à lei; da mesma forma, a imagem da CIDH era pouco convincente, pois enquanto subproduto da

OEA, o organismo representava, ainda que indiretamente, uma organização internacional composta por governos repressivos (Quiroga, 1988; Padilla, 1993; Farer, 1997).

Naquele momento, parte significativa do trabalho da CIDH consistia em examinar graves violações, identificando nos Estados ausências de mecanismos efetivos de proteção aos direitos humanos. Nesta atividade, o objetivo da CIDH não tinha como foco a investigação de violações individuais. O trabalho consistia em documentar a existência de graves e sistemáticas violações de direitos humanos e indicar formas de melhorar as condições de direitos humanos nos Estados. Todavia, tanto a OEA, quanto os Estados-membros não conseguiram antecipar alguns efeitos decorrentes dessas atividades iniciais da CIDH. O apelo normativo do órgão alcançou públicos domésticos vinculados às vítimas individuais das violações de direitos humanos. Tão logo se tomou conhecimento da criação e das atividades empreendidas pela CIDH, indivíduos começaram a enviar queixas sobre situações de violações de direitos humanos em seus Estados. Incitada por estas denúncias individuais, a CIDH, desde o início, forjou a convicção de que para promover os direitos humanos, o órgão deveria protegê-los (Medina, 1990). Buscando legitimar, de alguma forma, a possibilidade de empreender esforços de proteção, a CIDH criou um procedimento para "tomar conhecimento" de queixas individuais, como fonte de informação para o registro das sistemáticas e graves violações de direitos humanos investigadas. A justificação normativa desta nova atividade amparava-se numa auto-interpretação extensiva do mandato da CIDH, realizada já na primeira sessão do órgão, em 1960. Ato contínuo, a CIDH solicitou ao Conselho da OEA que tornasse explícito, por meio das normas regionais, as competências do órgão, que incluíam o poder de "tomar conhecimento", implicitamente já auto-assegurado pela CIDH (Goldman, 2009).

A competência para lidar com comunicações individuais foi formalizada em 1965, por meio da Resolução XXII, que expandiu as funções e poderes da CIDH. Esta Resolução permitiu à CIDH "examinar", isto é, investigar e emitir opinião sobre violações individuais de direitos humanos, com foco particular em certos direitos. Ainda que legitimado, na prática, este procedimento tornou a atuação CIDH mais dependente dos governos, uma vez que a atividade do órgão passou a depender da remessa voluntária de informações estatais. Mais uma vez a CIDH enfrentou constrangimentos por parte dos Estados, que, na época, ainda relutavam em cooperar com o órgão. A estratégia da CIDH para transpassar este obstáculo foi interpretar a Resolução XXII da OEA em conjunto com o mandato inicial do órgão, pela qual firmou entendimento de

que a garantia do poder de "examinar" comunicações individuais relativas a alguns direitos (conferido pela referida Resolução) não poderia diminuir o poder da CIDH de "tomar conhecimento" sobre de comunicações que versassem sobre os demais direitos protegidos pela Declaração Americana (atribuído pelo mandato original) (Farer, 1997). Assim, a CIDH manejou para preservar seus poderes amplos de identificar graves e sistemáticas violações de direitos humanos e, ao mesmo tempo, colher informações que pudessem amparar as denúncias individuais. Este movimento foi importante para o desenvolvimento posterior da CIDH, uma vez que o procedimento para "tomar conhecimento" mais tarde se transformou no procedimento de casos contenciosos individuais.

Apesar de moldados pela realidade da Guerra Fria e pela pressão dos Estados Unidos sobre a OEA e sobre alguns Estados da região[35], os esforços da CIDH para expandir a proteção dos direitos humanos na região foram reconhecidos pela OEA. Todavia, este reconhecimento não se traduziu em implementos financeiros. Com escassos recursos humanos e financeiros, a CIDH viu-se obrigada a concentrar suas atividades no exame de situações gerais de direitos humanos nos Estados, deixando os casos individuais para segundo plano. Um dos motivos para fazer a opção sobre os casos coletivos em detrimento dos casos individuais decorreu da leitura objetiva que a CIDH tinha sobre suas capacidades. Medina (1990) afirma que a CIDH parecia processar os casos individuais apenas para cumprir com os seus deveres, pois não conseguia visualizar a importância do exame dos casos individuais para a melhoria das condições gerais de direitos humanos na região. De outro lado, a preparação de relatórios estatais sobre as práticas de direitos humanos, além de ser útil ao objetivo de aprimorar o respeito aos direitos humanos, aumentava a visibilidade, credibilidade e o prestígio da CIDH na OEA (Goldman, 2009).

Ainda que seja possível identificar avanços nos desenvolvimentos normativos e institucionais do sistema interamericano, os direitos humanos nunca foram uma prioridade para a OEA. A falta de apoio institucional, somada ao fato de a CIDH ser a única garantidora dos direitos humanos numa região marcada pela graves e sistemáticas violações de direitos humanos, restringiram as possibilidades de a CIDH alcançar resultados efetivos. Esta prática restringida imprimiu na CIDH a percepção de que o órgão se identificava mais com o exercício de funções

[35] Após a expulsão de Cuba da OEA, este Estado foi alvo de vários Relatórios denunciando violações estatais de direitos humanos. Estas relatorias e visitas *in loco* também se sucederam no Haiti, Guatemala, República Dominicana, Paraguai e Nicarágua, Estados em que os governos permitiram certa aproximação da influência comunista.

políticas do que com a solução técnica das questões de direitos humanos, fato que, para Medina (1990) deixou o órgão mal-preparado para utilizar, de forma eficiente, os poderes adicionais posteriormente conferidos pela CADH, como por exemplo, a atuação no sistema de petições individuais de violações de direitos humanos.

A entrada em vigor da CADH marcou um momento de transição para o formato final das funções e atividades da CIDH. A previsão de estabelecimento de uma Corte regional colocou em cheque a exclusividade da CIDH em assuntos de direitos humanos na região. Ademais, a CADH, enquanto pacto facultativo aos Estados-membros da OEA condicionava as atividades dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos à ratificação deste novo documento. Esta artimanha jurídica colocou um desafio político à continuidade da CIDH. Impetuosamente, a CIDH começou a delinear a versão de um novo Estatuto e Regulamento consistente com uma interpretação própria e auto-interessada dos dispositivos da CADH. Entendeu que única modificação na CIDH promovida pela entrada em vigor da CADH foi a adição de uma nova competência, específica para os Estados ratificadores da CADH (Farer, 1997). Para a CIDH, a CADH investiu-lhe de um papel duplo: reteve seu *status* de órgão da OEA, com poderes de promover e proteger os direitos humanos sobre todos os Estados-membros da OEA; e, em adição, tornou-se órgão-membro da CADH, com poderes sobre os Estados-partes da CADH. Nesta competência adicional, a CIDH passou a atuar em conjunto com o novo órgão criado pela CADH: a Corte IDH. A manutenção das competências da CIDH anteriores à CADH não só foi importante para garantir exercício sobre todos os Estados-membros da OEA, mas também para reter certas capacidades chanceladas pelo mandato original da OEA, como a discricionariedade em iniciar relatórios gerais e conduzir visitas *in loco* sem a permissão dos governos investigados.

Após o efetivo estabelecimento da Corte IDH, a relação entre os órgãos interamericanos de direitos humanos não se deu em bases amistosas. A CIDH permaneceu indiferente à Corte IDH e relutou em enviar-lhe trabalhos. Como havia permanecido por muito tempo como intérprete exclusiva de todas as normas de direitos humanos do hemisfério, incluindo as que regiam seus próprios poderes e procedimentos, a CIDH receava que os Estados utilizassem a consultoria judicial da Corte IDH para questionar as práticas da CIDH. Essa possibilidade representava para a CIDH uma forma de controle das suas ações, de cerceamento da sua autonomia, de perda de prestígio perante a OEA e de ruína de sua autoridade sobre os Estados-membros. A relutância da CIDH em incitar opiniões consultivas à Corte IDH, provavelmente

também moderou o interesse do órgão em aumentar o perfil de atuação da Corte IDH, razão pela qual passou anos sem remeter um caso contencioso à jurisdição do tribunal. Essa tendência somente se modificou quando, "pressionada pelos comentaristas, advogados e governos, a CIDH, gradualmente, começou a se direcionar para uma convivência pautada nos casos contenciosos" (Farer, 1997; Donnely, 1986).

A nova frente de trabalhos nos casos contenciosos transcorreu paralelamente às visitas *in loco* e relatorias estatais ainda que, sob a influência da nova competência, essas atividades foram reformuladas para focar em violações de direitos humanos bastante específicas[36]. A CIDH renovou seu papel no sistema interamericano de direitos humanos ao expandir as relatorias especiais temáticas, iniciadas *motu proprio* ou por solicitação de ONGs e órgãos da OEA. Essas relatorias reconstituíram a identidade do órgão, uma vez que, por meio deste mecanismo, a CIDH entendeu que mantinha um papel único na região: as relatorias temáticas especiais permitiram o desenvolvimento de novos parâmetros substantivos sobre os direitos humanos; destacaram a função articuladora da CIDH entre Estados, ONGs e órgãos da OEA; e reforçaram a sua habilidade em chamar a atenção pública para o tema. Além disso, como as relatorias temáticas são apoiadas por contribuições financeiras voluntárias de Estados-membros da OEA, do Banco Interamericano para o Desenvolvimento e de várias agências de ajuda européias, a CIDH diversificou suas fontes apoio, garantindo relativa autonomia e influência em relação à OEA e os Estados-membros.

Esta nova identidade da CIDH, reforçada pelo reconhecimento de suas tarefas institucionais, permitiu que a ampla discricionariedade do órgão sobre a decisão de enviar casos à Corte IDH, exercida por mais de duas décadas, fosse revista. Com a entrada em vigor das Novas Regras de Procedimento para a CIDH, em 2001, o procedimento para o processamento de casos contenciosos no sistema interamericano de direitos humanos prevê, ao menos na forma da lei, o encaminhamento à Corte IDH de todos os casos descumpridos após a fase de processamento na CIDH. Atualmente, as relações entre os órgãos interamericanos de direitos humanos parecem mais próximas, fato evidenciado no esforço conjunto de diálogo e cooperação para a modernização o processamento de casos no sistema interamericano de direitos humanos[37].

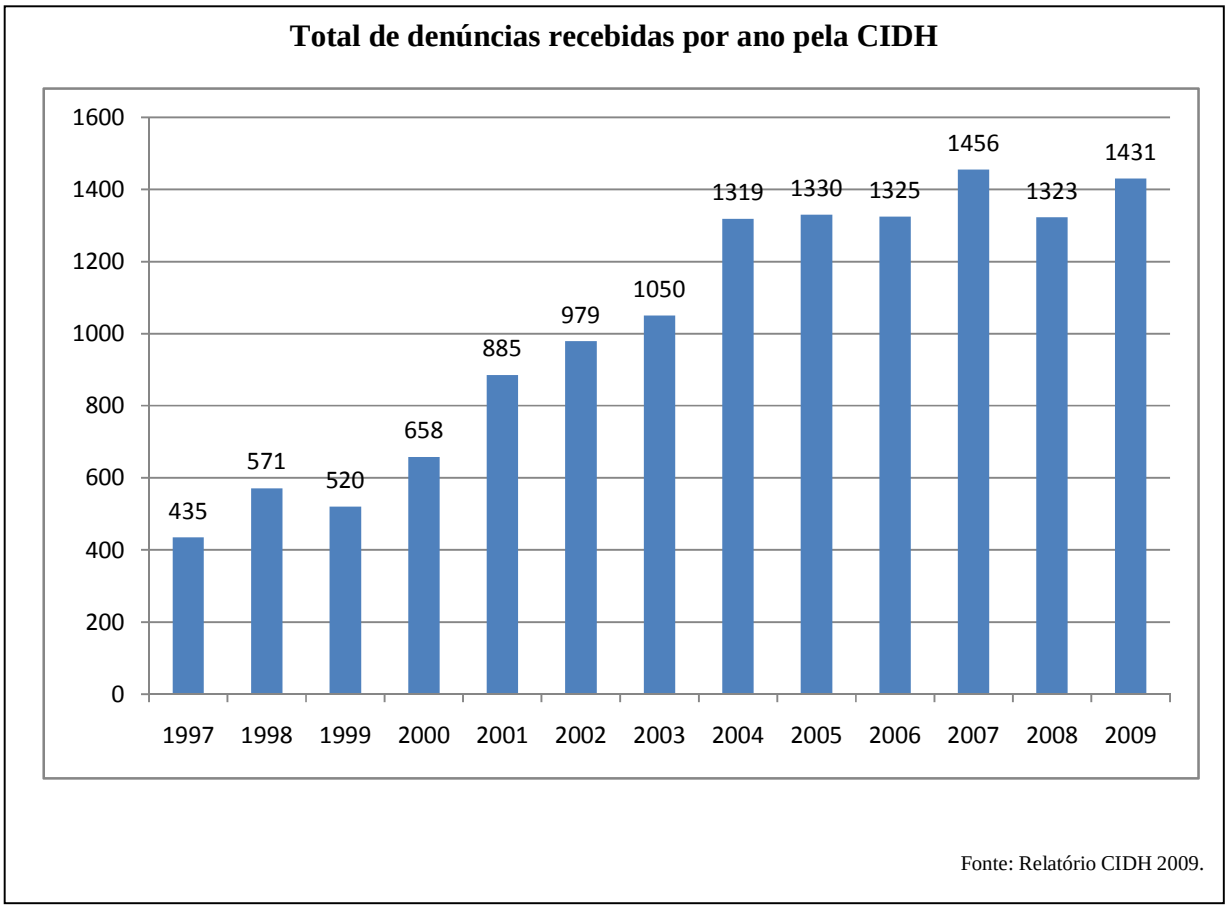
---

[36] De 1990 até 2001, a CIDH mantém onze relatorias temáticas. A diversidade de temas trabalhados encontra-se disponível em: < http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>. Acesso em 31.12.2013.

[37] Neste aspecto, ver: Exposição de motivos da reforma regulamentária. (2009). Disponível em:< http://www.corteidh.or.cr/regla_esp.pdf >. Acesso em: 30.12.2013.

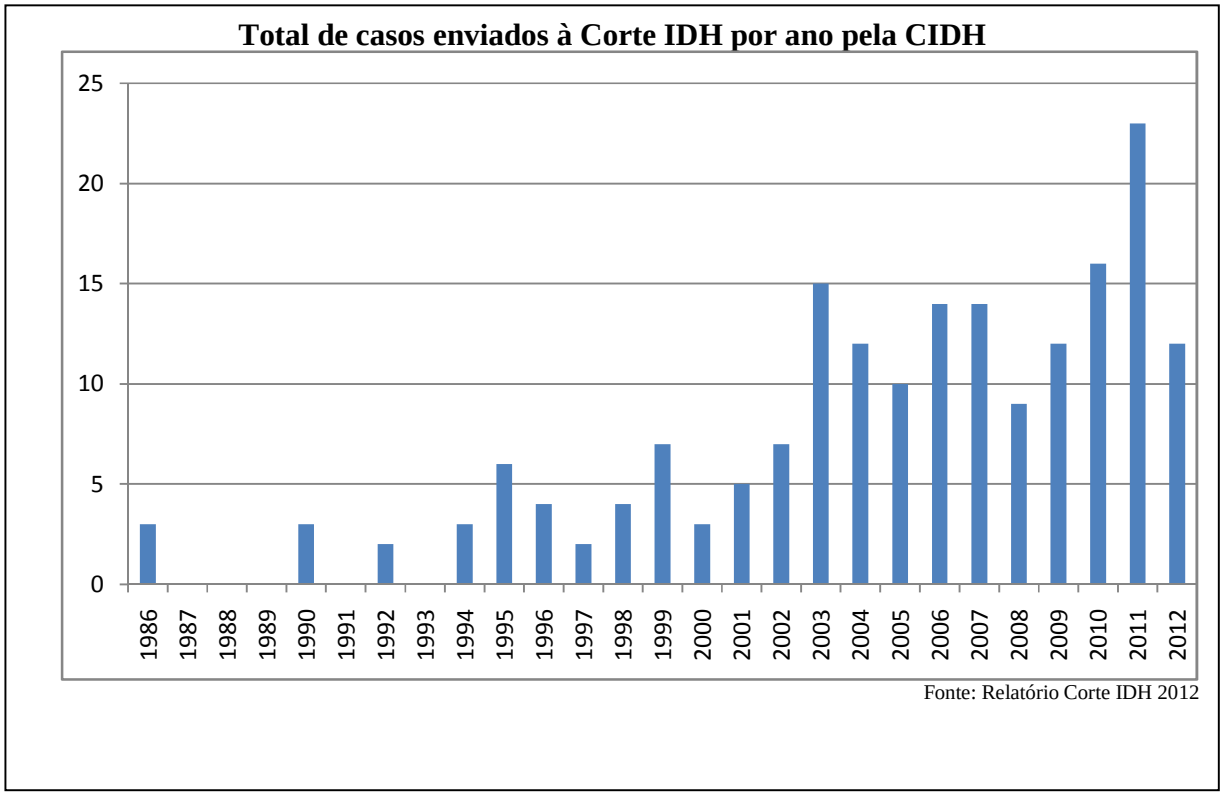
No processamento de casos contenciosos, a CIDH exerce múltiplas funções: aprecia as denúncias individuais e investiga os fatos descritos nas queixas, resolve sobre o encaminhamento do caso à Corte IDH e, juntamente com este órgão, possui a função de representar a parte denunciante, tanto no julgamento do caso, quanto na supervisão do cumprimento da sentença interamericana. As atividades da CIDH no sistema de petições aumentaram significativamente, conforme se pode perceber na tabela abaixo.

Gráfico 1. Total de denúncias recebidas por ano pela CIDH



Há dez anos, a CIDH recebia uma média de 500 petições por ano, enquanto, atualmente, o número de petições recebidas se aproxima de 1500 por ano. Os números de casos enviados pela CIDH à Corte IDH revelam a mesma tendência de expansão de atividades, conforme se visualiza nos dados abaixo.

Gráfico 2. Total de casos enviados à Corte IDH por ano pela CIDH



Durante as duas últimas décadas, a CIDH submeteu um total de 114 casos à Corte IDH, sendo que mais da metade deles (65) foram submetidos desde o ano 2003 até hoje[38]. Entre os anos de 1987 a 2002, a média de petições enviadas à Corte IDH era de quatro demandas por ano.

[38] Informe anual 2009 da CIDH. Disponível em:< http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/cap.2.09.sp.htm.>. Acesso em: 30.12.2013.

Em 2003, esse número salta para quinze, mantendo uma média de doze demandas por ano, até 2009[39]. Frente a essa realidade de expansão das atividades, os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos têm, em conjunto, realizado uma série de reformas que visam eliminar o atraso processual[40], que por si só, constitui violação às garantias internacionais de direitos humanos.

Outro processo de reforma do sistema interamericano de direitos humanos, tendente a revisar especialmente o funcionamento da CIDH foi iniciado em junho de 2011, durante a XLI Assembleia Geral da OEA, reunida em El Salvador. Nesta reunião, criou-se o Grupo de Trabalho Especial de Reflexão sobre o Funcionamento da CIDH para o Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Apesar da denominação do grupo de trabalho, este processo de reformas gerou intensas polêmicas entre os participantes (atores e usuários) do sistema interamericano de direitos humanos[41], uma vez que, notavam-se incongruências entre a ideia de "fortalecimento" do sistema interamericano e as propostas estatais de reforma. Diante de um panorama recente de inconformidades governamentais com as decisões da CIDH, alguns Estados (dentre eles, Brasil, Peru, Venezuela e Equador) propuseram a mudança de sede física, o cerceamento de poderes e, no limite, a dissolução deste órgão interamericano. Deste modo, diferentemente das reformas anteriores, este processo não pode ser considerado um desdobramento institucional destinado a ampliar as garantias da CIDH, isto porque, de acordo com Muñoz e Ziccardi (2013), a agenda de reformas[42] caracterizou-se pela assimetria, estando mais focada em abordar as preocupações e interesses dos Estados do que de outros atores participantes do sistema. Como resultado deste processo, as mudanças somente ocorreram no âmbito de trabalho da CIDH, sem que tenham sido discutidas medidas para melhorar o grau de cumprimento estatal das decisões no sistema interamericano de direitos humanos.

---

[39] Informe anual 2009 da CIDH. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/cap.3b.09.sp.htm>. Acesso em: 30.12.2013.

[40] O primeiro Regulamento da CIDH foi elaborado e aprovado pelo próprio órgão em 1980. Posteriormente, foi modificado nos anos de 1985, 1987, 1995, 1996, 1997 e 2009. Documentos disponíveis em:< http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/instrumentos>. Acesso em: 31.12.2013.

[41] Uma das características mais importantes deste processo foi a intensa participação de acadêmicos, especialistas e da imprensa no acompanhamento das propostas de reformas do sistema interamericano, dado uma visibilidade, pouco comum na região, ao debate em torno dos direitos humanos.

[42] Durante o processo, foram abordados oito temas: nomeação do Secretário Executivo da CIDH; desafios de médio e longo prazo da CIDH; medidas cautelares; assuntos de procedimento na tramitação de casos e petições individuais; soluções amistosas; critérios para construção do capítulo 4 do relatório anual da CIDH; promoção dos direitos humanos; e fortalecimento financeiro do sistema interamericano de direitos humanos.

Apesar dos resultados pouco favorecedores ao fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos, este episódio reforça as considerações anteriores acerca da busca pela autonomia e influência do órgão na região. Se, de um lado, os resultados deste processo de reforma não foram os melhores para fortalecer o sistema interamericano de direitos humanos, também não foram tão ruins a ponto de desarticular as atividades e funções da CIDH, conforme propuseram alguns governos. De outro lado, ante a necessidade de defender a sua autonomia, a CIDH respondeu com reflexos rápidos e elaborou um documento em que apresentou a sua posição em relação a cada uma das recomendações adotadas pelo Conselho Permanente (Muñoz e Ziccardi, 2013). Ato contínuo, a CIDH levou a cabo uma série de audiências e fóruns de debate público em diversos Estados-membros para envolver mais interessados e usuários do sistema interamericano. Por fim, embarcou em um programa de reformas regulamentares e de mudança de práticas mediante a qual atendeu a maior parte das recomendações[43]. Em entrevista ao Estado de São Paulo, em 05 de janeiro de 2014, José Miguel Insulza, secretário-geral da OEA, minimizou os impasses recentes entre governos da região e a CIDH, ao pontuar que a CIDH é um órgão autônomo em relação à OEA, de modo que as decisões deste órgão não possuem orientação de caráter político. Afirmou que os questionamentos às decisões do órgão "serviram para abrir um debate em torno do sistema de direitos humanos, que conduziu a um bom resultado, em que a comissão [CIDH] revisou muitos aspectos de seus procedimentos para assegurar que não haja surpresas: prazos, mecanismos, formas de trabalho". Estas evidências demonstram que a CIDH mostrou-se, mais uma vez, hábil em garantir suas funções institucionais e práticas, valendo-se dos processos de reforma e da diversificação de apoios políticos para assegurar autonomia em relação à OEA e aos Estados-membros.

Em síntese, a sequência dos principais desdobramentos institucionais da CIDH revela que, diante de constrangimentos estruturais e conjunturais, a CIDH agiu para modificar suas funções e papéis ao longo dos anos, valendo-se de auto-interpretações extensivas e combinadas de seus mandatos, da sua influência na OEA e de uma série de reformas regulamentárias para se manter como instância hábil a lidar com as questões de direitos humanos no hemisfério. A transformação dos papéis e da própria identidade da CIDH no sistema interamericano de direitos

[43] As alterações podem ser consultadas na Resolução 01/2013 da CIDH. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>. Acesso em: 15.02.2014.

humanos também foi fundamental para assegurar relativa autonomia e influência do órgão em relação à OEA e aos Estados-membros.

2.3 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Formalmente criada em 1969, a Corte IDH levou dez anos para entrar em funcionamento, prazo em que o sistema interamericano de direitos humanos, contando com pouco interesse da CIDH e da própria OEA, aguardou para que fosse alcançado o número mínimo de ratificações para a entrada em vigência da CADH. Originariamente composto por um grupo de sete juízes, o tribunal iniciou suas atividades em condições bastante precárias. Buergenthal (2005), um dos juízes que compôs a primeira turma do tribunal, relata que toda a estrutura normativa e administrativa precisava ser criada: estatutos, regras de procedimento, acordo para estabelecimento da sede, procedimentos judiciais internos, contratação de pessoal, até mesmo as togas judiciais precisavam ser selecionadas e compradas, tudo isso sem um orçamento, com juízes trabalhando meio-período e, sem que nenhum deles tivesse experiência judicial anterior[44]. Exemplo concreto da falta de expectativas da OEA para a criação do tribunal foi a ausência da destinação de um espaço físico próprio para o funcionamento da Corte IDH, de modo que a primeira sessão do tribunal acabou acontecendo num balneário da Ordem dos Advogados da Costa Rica (Buergenthal, 2005).

A Corte IDH, representada pelos juízes, estava ciente de que a tarefa de redigir seu próprio Estatuto constituia uma janela de oportunidade para ampliar os poderes do tribunal (Buergenthal, 2005). Contudo, não se obteve votos necessários na Assembleia Geral da OEA para aprovar o estatuto idealizado pela Corte IDH. Como a maior parte dos governos nas Américas Latina e Central, na época, estava sob regimes militares, não havia um ambiente favorável às instituições internacionais de direitos humanos. O resultado das negociações dos juízes junto à Assembleia Geral da OEA foi pior do que o esperado: não houve sequer a

[44] De acordo com o art. 4, item 1, do Estatuto da Corte IDH, os juízes não dependem, necessariamente, de experiência judicial anterior para compor o tribunal interamericano. São requisitos de elegibilidade: ser jurista da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúna as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos.

aprovação de um orçamento para a Corte IDH[45]. Se não fosse pela assistência financeira do governo da Costa Rica e uma dotação emergencial da OEA, a Corte IDH não teria conseguido convocar as duas sessões ordinárias incialmente previstas (Buergenthal, 2005). Esta situação demonstra que a Corte IDH surge em um ambiente de adversidade, a não ser pelo apoio do governo da Costa Rica, firmado por um acordo internacional[46], que providenciou condições mínimas para o trabalho da Corte IDH: sede, proteção e passaportes diplomáticos, além de colocar suas missões diplomáticas e consulares no exterior à disposição dos juízes em visita a estes Estados.

Uma vez estabelecido, o tribunal tinha capacidade para exercer dois tipos de funções previstas no seu Estatuto: a competência contenciosa e a competência consultiva[47]. A competência contenciosa[48] se refere ao poder de julgar, interpretar e aplicar as disposições da CADH aos casos (individuais ou coletivos) de violações de direitos humanos envolvendo Estados que optaram por se submeter à jurisdição contenciosa da Corte IDH. A competência consultiva[49] se refere ao poder de interpretar a CADH e outros instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos a pedido da CIDH, dos órgãos da OEA ou dos Estados-membros, sendo que estes atores também podem consultá-la quanto à compatibilidade entre qualquer de suas leis nacionais e os tratados regionais. A CIDH, por sua anterioridade no que se refere à existência objetiva e prática, conseguiu manter precedência sobre a Corte IDH na análise dos casos contenciosos, o que a colocou numa posição estratégica de controle sobre o envio de trabalho ao tribunal.

Entre 1979 e 1987 a Corte IDH centrou-se no objetivo interno de organização gradual[50] de sua estrutura normativa e institucional. Durante este período, a Corte IDH trabalhou, basicamente, com poucas opiniões consultivas, propostas por Estados e pela CIDH. Nenhum caso contencioso foi submetido à Corte IDH até o ano de 1986. Desse modo, o tribunal valeu-se

---

[45] Relatório Anual da Corte IDH. 1980. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_1980.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.

[46] Acordo entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Governo da República da Costa Rica.

[47] Art. 2, do Estatuto da Corte IDH. Dentro da competência contenciosa, o tribunal também tem poderes para ordenar e supervisionar medidas provisórias, que visam garantir os direitos de pessoas em situações de extrema gravidade e urgência, evitando danos irreparáveis.

[48] A competência jurisdicional é tratada nos arts. 61 a 63, todos da CADH e, nos arts. 21 a 63, todos do Regulamento da Corte IDH.

[49] A competência consultiva é tratada no art. 64, da CADH e, nos arts. 64 a 69, todos do Regulamento da Corte IDH.

[50] Relatórios anuais da Corte IDH de 1980 a 1987. Disponíveis em: < http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>. Acesso em: 31.12.2013.

da oportunidade das opiniões consultivas para: ampliar a abrangência de seu mandato para outros tratados internacionais[51]; chamar atenção da opinião pública internacional para si[52]; e firmar parceria com a CIDH para resolver casos de graves violações de direitos humanos, mesmo quando o Estado-denunciado não fosse parte da CADH[53]. Não se sabe se esta aproximação da CIDH em relação à Corte IDH foi motivada pela percepção de que a falência em utilizar o tribunal enfraqueceria o sistema intermericano de direitos humanos como um todo. De qualquer forma, representou um passo importante rumo ao direcionamento dos órgãos aos objetivos fundamentais do regime regional (Buergenthal, 2005).

O processo de aproximação entre a CIDH e a Corte IDH foi relativamente longo e marcado de rivalidades. Entre 1988 e 1994 a Corte IDH julgou seus primeiros casos, desenvolvendo rapidamente um conjunto de decisões sobre importantes aspectos substantivos e procedimentais do sistema interamericano de petições[54]. A regular continuidade desta atividade forjou uma boa reputação da Corte IDH na OEA, sem que isso tenha se traduzido em apoio político ou financeiro. Até o ano de 1997, a experiência do tribunal já somava vinte decisões. Como resultado, este período marcou a consolidação das funções desempenhadas por cada órgão do sistema interamericano, reduzindo a desconfiança entre os órgãos regionais[55]. A CIDH ocupava-se das investigações e apurações formais iniciais das violações de direitos humanos; enquanto que o tribunal concentrava suas atividades no julgamento dos casos. Um dos motivos para a Corte IDH fazer a opção sobre os casos contenciosos, em detrimento das opiniões consultivas, decorreu do interesse do tribunal em consolidar uma jurisprudência própria. O conjunto de entendimentos da Corte IDH chancelava costumes (que algumas vezes extrapolavam as competências originais) do tribunal, dando-lhe margem para atuar com um pouco mais de autonomia. Além disso, o volume de decisões interamericanas seriam úteis aos objetivos de

[51] Na opinião consultiva n. 03, de 08 de setembro de 1983, a Corte IDH firmou entendimento extensivo de que poderia se referir a quaisquer outros tratados internacionais que a possibilitassem interpretar os instrumentos interamericanos. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_03_esp.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.

[52] Em razão do Caso Schmidt, opinião consultiva n. 05, de 13 de novembro de 1985, que envolvia a discussão sobre liberdade de impressa em regimes democráticos.

[53] Idem anterior.

[54] Relatórios anuais da Corte IDH de 1988 a 1994. Disponíveis em: < http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>. Acesso em: 31.12.2013.

[55] Os Relatórios anuais de 1990, 1992, 1995 e 1996 atestam encontros entre os dois órgãos com a finalidade de coordenar seus regulamentos e atividades, visando a melhoria do sistema interamericano de direitos humanos. Disponíveis em: < http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>. Acesso em: 31.12.2013.

aprimorar o respeito aos direitos humanos, aumentar a visibilidade, a credibilidade e o prestígio da Corte IDH na OEA.

De 1998 até recentemente, desenvolveu-se a fase mais inovadora da Corte IDH: além do intensa produção jurisprudencial, o tribunal passou a empreender diversas reformas e parcerias estratégicas com os governos nacionais e grupos da sociedade civil organizada. Neste processo, a Corte IDH renovou seus papéis, buscando maior legitimidade e autonomia perante atores intenacionais estratégicos. No final da década de 1990, houve um incremento na legitimidade da Corte IDH após o reconhecimento de sua jurisdição por cinco Estados da região (Brasil, México, Haiti, República Dominicana e Barbados)[56]. A partir dos anos 2000, a Corte IDH utilizou-se de reformas regulamentárias para reforçar a legitimidade perante organizações da sociedade civil internacional: abriu possibilidade de participação direta das vítimas e representantes em cada fase procedimental do julgamento[57], solicitou a participação ativa destes grupos no processo de consulta sobre as reformas regulamentárias, criou um fundo de assistência legal às vítimas e a defensoria interamericana. Além disso, a Corte IDH continuou a inovar por meio da jurisprudência, dando interpretações extensivas e dinâmicas aos direitos civis e políticos de modo a enfrentar, indiretamente, questões coletivas relativas a direitos econômicos, sociais e culturais[58].

Apesar dos avanços nas estratégias de ação, a Corte IDH continua a enfrentar importantes desafios institucionais, como a questão do financiamento de suas atividades[59]. O gráfico abaixo ilustra a situação do financiamento da OEA aos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos. Percebe-se que a porcentacem do orçmento anual da OEA destinada aos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos é bastante reduzida. Além disso, do total

[56] Após eleição do juiz de origem brasileira Antônio Cançado Trindade, e sob sua presidência, a Corte IDH passou a se aproximar mais dos governos sul-americanos. Os relatórios anuais a partir do ano 2001 mostram uma tendência crescente de visitas oficiais da Corte IDH aos Estados, bem como de recebimento de oficiais de Estado pelo tribunal. Estas oportunidades são aproveitadas para firmar parcerias entre o tribunal e os Estados. Em 2012, duas importantes parceiras foram firmadas com o governo brasileiro (para tradução e publicação de sentenças da Corte IDH ao português) e com o governo mexicano (para criação de uma plataforma jurídica de acesso à jurisprudência da Corte IDH pelas justiças nacionais). Documentos disponíveis em: < http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>. Acesso em: 31.12.2013.

[57] Antes dessa reforma, os peticionários não participavam diretamente no processamento do caso. Era a CIDH quem desempenhava o papel ambivalente de árbitro imparcial durante a fase de processamento perante a CIDH e parte oposta ao Estado-denunciado na fase de processamento perante a Corte IDH.

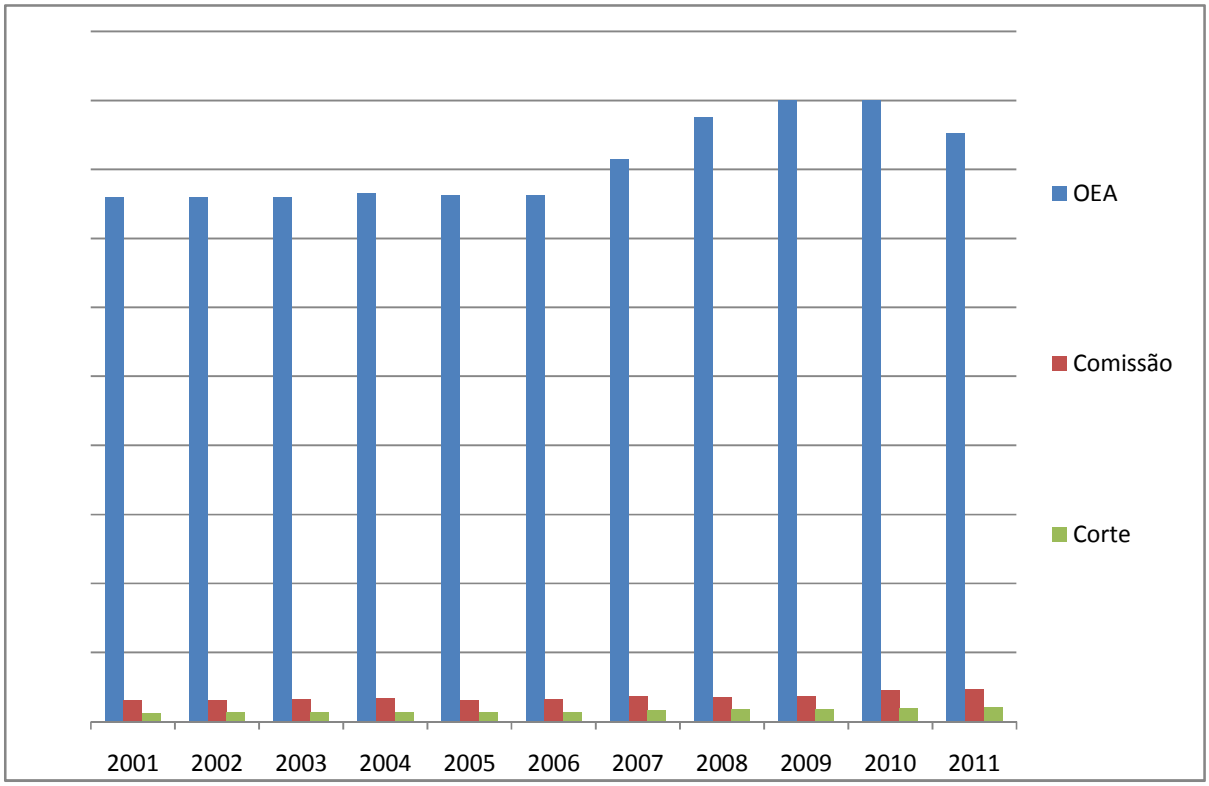
[58] Nos últimos anos, cumulou importantes decisões sobre discriminação por razões de orientação sexual, direitos das pessoas portadoras de deficiência, direitos de paternidade e direitos reprodutivos, entre outras.

[59] Em 2008, o orçamento anual da Corte IDH equivalia a dois porcento do orçamento anual da OEA, quantia suficiente apenas para financiar uma pequena parte das atividades do tribunal. Dado disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2008.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.

orçamentário destinado ao sistema regional, a CIDH recebe praticamente o dobro da Corte IDH para realizar as suas funções e atividades, fato que demonstra a assimetria da OEA quanto ao apoio financeiro entre os órgãos do sistema interamericano.

Gráfico 3. Orçamento da OEA e orçamentos anuais da CIDH e da Corte IDH

Orçamento da OEA e orçamentos anuais da CIDH e da Corte IDH



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OEA	$ 76.000,00	$ 76.000,00	$ 76.000,00	$ 76.600,00	$ 76.275,50	$ 76.275,50	$ 81.500,00	$ 87.500,00	$ 90.125,00	$ 90.125,00	$ 85.349,80
CIDH	$ 3.114,70	$ 3.154,50	$ 3.200,50	$ 3.429,90	$ 3.077,80	$ 3.274,80	$ 3.677,70	$ 3.621,30	$ 3.746,10	$ 4.509,60	$ 4.646,70
Corte	$ 1.284,70	$ 1.354,70	$ 1.395,04	$ 1.391,30	$ 1.391,30	$ 1.391,30	$ 1.656,30	$ 1.756,30	$ 1.780,50	$ 1.998,10	$ 2.058,10

Unidade: milhões de dólares.

Fonte: Relatório Corte IDH 2011.

regulamentares da CIDH de 2001, que repercutiram num aumento súbito de casos na Corte IDH, o tribunal viu-se seriamente limitado em dar continuidade aos seus trabalhos[60]. Os apelos do tribunal à OEA não foram ouvidos. Para continuar operando no mesmo nível, a Corte IDH depende, em grande medida, de financiamento de outras instituições internacionais, como por exemplo da União Europeia, de fundações públicas e privadas e dos Estados nórdicos[61], em sua maioria. Outras formas de contribuição financeira provêm do convênio firmado com a Costa Rica e de doações individuais e esporádicas de governos da região, como México, Colômbia, Brasil, Chile e Paraguai. Entretanto, para um tribunal regional de direitos humanos, cuja legitimidade depende de julgamentos imparciais, a destinação de recursos por parte de governos envolvidos ou potencialmente envolvidos em litigância pode ser problemática (Buergenthal, 2006) . Uma solução alternativa e inovadora foi a criação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, que destina parte de seus proventos oriundos de cursos, obras, *workshops* e palestras ao tribunal. Da mesma forma, em 2011, a Corte IDH convocou uma reunião de trabalho com os Estados-membros e Observadores Permanentes da OEA e diversas agências de cooperação para apresentar as suas "Diretrizes 2011-2015: Fortalecendo a Justiça Interamericana, através de um financiamento previsível e harmônico", com o objetivo mostrar um plano estratégico e gradual ao fortalecimento da justiça interamericana[62].

A diversidade de fontes de financiamento da Corte IDH demonstra certa autonomia do órgão em relação à OEA e aos Estados-membros. Todavia, a insuficiência de dotação orçamentária não é a única indicação de que a Corte IDH carece de apoio da OEA. A organização regional sequer respondeu aos inúmeros pedidos do tribunal para criação de um grupo de trabalho permanente responsável pelo monitoramento e relatoria do *status* de cumprimento das decisões da Corte IDH, estrutura que facilitaria a discussão deste tópico na

[60] Boa parte das críticas da Corte IDH em relação ao financiamento de suas atividades consta nos discursos oficias dos Presidentes do tribunal na Assembleia da OEA, disponíveis em:< http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>. Acesso em: 31.12.2013. Destaca-se a apresentação do documento "O Financiamento do Sistema Interamericano" à Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentários da OEA, em 2002. Disponível em:< http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado_16_04_02.pdf>. Acesso em: 31.12.2013. Todavia, a tônica crítica também se faz presente nos relatórios anuais, por meio de demonstrativos estatísticos da situação financeira da Corte IDH. Excepcionalmente, no Relatório anual de 2008, a Corte IDH imprime uma linguagem mais amena indicando parceria ente Corte IDH e Secretaria Geral da OEA. Este posicionamento é revisado a partir dos relatórios seguintes, sendo que nos relatórios anuais de 2011 e 2012, a Corte IDH apresenta dados comparados entre o orçamento total da OEA e os recursos anualmente destinados à CIDH e ao tribunal.

[61] Para a lista completa de doadores, verificar: < http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/aportes-donaciones>. Acesso em: 30.12. 2013.

[62] Documento disponível em:< http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP27341S1.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.

Assembleia Geral da OEA (Cavallaro e Brewer, 2008). A solução encontrada pelo tribunal para superar o obstáculo institucional à questão da supervisão de sentenças Corte IDH, mais uma vez, operou-se via jurisprudência.

Após a atribuição de responsabilidade estatal por violações de direitos humanos, a Corte IDH especifica, na mesma decisão, as violações ocorridas e as medidas de reparação aos danos causados, dando um prazo geral de um ano para solicitar as primeiras informações estatais a respeito do cumprimento das medidas ordenadas. As supervisões de cumprimento monitoram o cumprimento das sentenças por meio de relatórios enviados à Corte IDH pelos Estados, pela CIDH, pelas vítimas e por seus representantes. Quanto ao conteúdo, as supervisões de cumprimento são publicadas para: (i) declarar o *status* de cumprimento, ainda que parcial, das medidas ordenadas na sentença; (ii) convocar audiência, públicas e privadas, entre as partes; e, (iii) requerer novos informes às partes sobre o cumprimento da sentença. De acordo com o Regulamento vigente da Corte IDH[63], o tribunal possui poderes para supervisionar o cumprimento das suas sentenças no sistema interamericano de direitos humanos. Conforme o art. 69, do referido documento:

> "Artigo 69. Supervisão de cumprimento de sentenças e outras decisões do Tribunal
>
> 1. A supervisão das sentenças e das demais decisões da Corte realizar-se-á mediante a apresentação de relatórios estatais e das correspondentes observações a esses relatórios por parte das vítimas ou de seus representantes. A Comissão deverá apresentar observações ao relatório do Estado e às observações das vítimas ou de seus representantes.
> 2. A Corte poderá requerer a outras fontes de informação dados relevantes sobre o caso que permitam apreciar o cumprimento. Para os mesmos efeitos poderá também requerer as perícias e relatórios que considere oportunos
> 3. Quando considere pertinente, o Tribunal poderá convocar o Estado e os representantes das vítimas a uma audiência para supervisar o cumprimento de suas decisões e nesta escutará o parecer da Comissão.
> 4. Uma vez que o Tribunal conte com a informação pertinente, determinará o estado do cumprimento do decidido e emitirá as resoluções que estime pertinentes.
> 5. Essas disposições também se aplicam para casos não submetidos pela Comissão."

[63] Aprovado pela Corte IDH no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009.

Diferentemente de outros sistemas internacionais de adjudicação, como a Corte Internacional de Justiça da ONU e a Corte Européia do sistema europeu de direitos humanos, no sistema interamericano de direitos humanos a supervisão do cumprimento de sentenças é uma atividade realizada pela própria Corte IDH. Por não decorrer expressamente da CADH, esta competência da Corte IDH foi objeto de contestação por parte do Panamá no julgado Baena Ricardo e Outros[64]. Neste contencioso, o Estado panamenho resistiu à supervisão de cumprimento das sentenças pela Corte IDH, alegando, em síntese, que a etapa de supervisão de cumprimento de sentença consiste em uma fase pós-adjudicativa, a qual carece de previsão normativa no sistema interamericano. Por esta razão, na visão do Estado litigado, a etapa de supervisão de cumprimento de sentença não se encontraria na esfera judicial da Corte IDH, mas no plano político de competência exclusiva da Assembleia Geral da OEA. O Panamá elaborou argumentação baseada na impossibilidade de a Corte IDH, ainda que através de uma prática constante, estender unilateralmente sua função jurisdicional para criar uma nova função supervisora de suas sentenças. Para o Estado, as pretensões tendentes a alterar funções da Corte IDH, mesmo que sobre o pretexto de aperfeiçoamento do trabalho do tribunal, deveriam ser submetidas à consulta da Assembleia Geral da OEA. Portanto, as Resoluções de 22 de novembro de 2002 e de 06 de junho de 20003 da Corte IDH, firmadas pelo próprio tribunal para regulamentar a supervisão do cumprimento de sentenças, consistiam, para o Estado do Panamá, uma exacerbação do poder originalmente concedido à Corte IDH[65].

Manifestando-se sobre o assunto, a CIDH entendeu que o questionamento panamenho da competência supervisora da Corte IDH não tem relevância para o desenvolvimento da jurisprudência e prática procedimental do tribunal, consistindo apenas uma tentativa de evasão das obrigações internacionalmente adquiridas, uma estratégia estatal para desviar a atenção do tribunal com assuntos alheios, enfim, uma demonstração da falta de compromisso estatal em cumprir a sentença. A CIDH reforçou o entendimento de que a Corte IDH possui competência para emitir decisões sobre o cumprimento da sentença, poder fundamental e inerente ao o exercício das suas funções judiciais. Neste sentido:

---

[64] Baena Ricardo e outros v. Panamá. Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C, número 104. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf>. Acesso em: 24.12.2013.

[65] Baena Ricardo e outros v. Panamá. Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C, número 104, seção II. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf>. Acesso em: 24.12.2013.

> "A competência do tribunal no assunto é indiscutível e se reflete em sua jurisprudência constante. (,,,) Evidente que a Corte tem o poder de supervisar o cumprimento do que (...) decidiu, pois seria inútil e ilusório que, tendo a capacidade para determinar as reparações, não tenha competência para supervisar o que ordena. Em caso contrário, as vítimas ficariam indefesas"(Baena Ricardo e outros v. Panamá).

Sobre o assunto, os representantes e as vítimas propuseram uma interpretação mais inovadora ao afirmar que, além da competência supervisora da Corte IDH, existe também a garantia de que os Estados-partes da CADH, em conjunto, supervisionem o cumprimento das resoluções dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos. Esta garantia coletiva poderia se viabilizar por meio da intervenção dos próprios órgãos políticos da OEA no caso de descumprimento, em conformidade com o art. 65, da CADH[66]. A efetiva utilização desta garantia coletiva, em tese, diversificaria as possibilidades de usos estratégicos dos mecanismos da mobilização da vergonha por parte dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos, uma vez que o debate entre os Estados sobre as condições de direitos humanos em determinados governos aumentaria as chances de que eles avaliassem os custos reputacionais decorrentes da decisão de descumprimento. Contudo, importante enfatizar que dentro deste entendimento, o controle político, seja na modalidade de garantia coletiva ou pela intervenção de órgãos da OEA, não exclui o controle jurídico e imediato da Corte IDH sobre a supervisão das suas decisões.

A Corte IDH ao se pronunciar sobre a função supervisora, afirmou:

> "A Corte como todo órgão de funções jurisdicionais, tem o poder inerente às suas atribuições de determinar o alcance de sua própria competência (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*). (...) a aceitação da cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte IDH pressupõe a admissão, por parte dos Estados signatários, do direito de a Corte resolver qualquer controvérsia relativa a sua jurisdição, como é, neste caso, a função 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 *compétence de la compétence*, por ser mestre de sua jurisdição." (Baena Ricardo e outros v. Panamá).

[66] Idem anterior.

Portanto, para a Corte IDH, a supervisão de cumprimento das sentenças é um dos elementos que compõem a sua jurisdição, garantindo que as decisões do tribunal são obrigações vinculantes, pendentes de efetivação e não meros instrumentos declaratórios. A Corte IDH argumentou que nos trabalhos preparatórios para a CADH, seguiu-se o esquema adotado pela Convenção Europeia de Direitos Humanos no que diz respeito aos órgãos competentes e aos mecanismos institucionais; todavia, ao regular a supervisão de cumprimento das sentenças da Corte IDH não se contemplou que a Assembleia Geral da OEA ou o Conselho Permanente da OEA desempenhassem uma função semelhante ao Comitê de Ministros no sistema europeu de direitos humanos. Por fim, a Corte IDH reconheceu que o poder para supervisionar o cumprimento de suas sentenças não se encontra expresso na CADH, sendo decorrente da interpretação conjunta de alguns de seus dispositivos[67], bem como de outras normas internacionais. Além disso, pontuou no referido julgamento que, apesar de não existir previsão expressa sobre o procedimento específico para a supervisão do cumprimento de sentenças, a Corte IDH adotou como prática o "procedimento escrito", em que o tribunal emite resoluções ou envia comunicações ao Estado responsável com a finalidade de expressar sua preocupação com os pontos pendentes de cumprimento da sentença. Por fim, a Corte IDH reafirmou seus poderes para, na supervisão de cumprimento de suas decisões, (i) solicitar aos Estados responsáveis a apresentação de informes sobre as gestões realizadas pelos governos para dar cumprimento às medidas de reparação ordenadas; (ii) avaliar estes informes; (iii) emitir instruções e resoluções sobre o cumprimento das sentenças; e, inclusive, (iv) incluir e fazer publicar no Relatório Anual à OEA, os casos de descumprimento estatal[68].

A Corte IDH valeu-se de dois momentos distintos para afirmar o poder de supervisionar o cumprimento de suas decisões. Primeiro, com base em uma auto-interpretação do seu mandato provido pela CADH, o tribunal firmou entendimento jurisprudencial de que retém poderes inerentes para monitorar o cumprimento de seus julgamentos, confirmando, por este meio, a prática de lançar ordens periódicas de cumprimento. Segundo, por meio da reforma regulamentária de 2009, a Corte IDH não perdeu oportunidade de inserir um dispositivo legal

[67] Arts. 33, 62.1, 62.3 e 65, todos da CADH; art. 29, a, do Estatuto da Corte IDH e art. 31.1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

[68] Baena Ricardo e outros v. Panamá. Competência. Sentença de 28 de novembro de 2003. Série C, número 104, seções III, IV e V. Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf>. Acesso em: 24.12.2013.

específico[69] para tornar expresso o poder de supervisão, embora tenha deixado de expor os motivos para a inclusão deste dispositivo que amplia os poderes do tribunal[70]. Diferentemente da apresentação das razões para alteração de outros dispositivos (como por exemplo, sobre a celebração de sessões da Corte IDH fora da sede, apresentação de escritos por meio eletrônico, oportunidade processual de apresentar *amicus curiae*, entre outros temas), no caso da supervisão do cumprimento de sentenças, a Corte IDH limitou-se a mencionar que "as reformas são frutos de um amplo processo de consultas públicas que visa fortalecer o sistema interamericano de direitos humanos' e que "as práticas comuns de realização de audiências privadas entre as partes na etapa de supervisão de cumprimento de sentenças, já reconhecidas pelas partes processuais, mereceriam ser 'plasmadas' em um artigo próprio do regulamento da Corte IDH", o que se efetivou no regulamento vigente[71]. O processo de supervisão de cumprimento das sentenças ainda não se encontra totalmente formalizado pelo Regulamento da Corte IDH, o que permite certa discricionariedade do tribunal em experimentar a aplicação de mecanismos mais "criativos" para levar os Estados a cumprir as decisões interamericanas. Por esta razão, mostra-se importante o estudo histórico e sistemático da prática de supervisão de cumprimento de sentenças pela Corte IDH. A prática do tribunal nesta função supervisora pode revelar fontes de inovação da atuação da Corte IDH, proposta de estudo do próximo capítulo.

Em síntese, a sequência dos principais desdobramentos institucionais da Corte IDH revela que, diante de constrangimentos estruturais da OEA e conjunturais da sociedade internacional, o tribunal atuou de forma a expandir suas funções (consultiva, contenciosa e supervisora) ao longo dos anos, valendo-se, para isso, de auto-interpretações extensivas de seu mandato original, de reformas regulamentárias, da consolidação de entendimentos jurídicos e da aplicação de mecanismos de *compliance* às decisões interamericanas. A ampliação de seus papéis, bem como a diversificação de apoios (políticos e financeiros) foram fundamentais para assegurar relativa autonomia e influência da Corte IDH em relação à OEA e os Estados-membros, o que evidencia

---

[69] Art. 63, adicionado pela Corte durante seu Octagésimo Segundo Período Ordinário de Sessões, na sessão celebrada no dia 29 de janeiro de 2009, constante do Regulamento da Corte IDH aprovado pela Corte IDH no seu XLIX Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 25 de novembro de 2000 e reformado parcialmente pela Corte em seu LXXXII Período Ordinário de Sessões, celebrado de 19 a 31 de janeiro de 2009. Disponível em:< http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/ene_2009_por.pdf>. Acesso em: 24.12.2013.

[70] Exposição de motivos da Reforma Regulamentária. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/ene_2009_motivos_esp.pdf>. Acesso em: 24.12.2013.

[71] Já no Relatório Anual de 2009, a Corte IDH deixa expressa a supervisão de cumprimento na seção de competência contenciosa. Disponível em:< http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2009.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.

certa destreza em manter um difícil equilíbrio necessário à garantia de sua existência e da continuidade de seus trabalhos.

2.4 PROCESSAMENTO INTERAMERICANO DE CASOS CONTENCIOSOS

Ambas as reformas dos Regulamentos da CIDH e da Corte IDH, nos anos de 2004 e 2009 são resultado de esforços de diálogo e coordenação entre os órgãos, com a finalidade de aprimorar, conjuntamente, o processamento de petições e casos no sistema interamericano de direitos humanos. Ditas modificações tentam harmonizar a relação entre os órgãos para atender de maneira mais eficaz a demanda de justiça regional, a qual tem verificado aumento exponencial ao longo dos anos. Apesar de os novos Regulamentos trazerem importantes inovações, os atos de processo mantêm a mesma seqüência-padrão dos Regulamentos anteriores, não tendo sofrido mudanças substanciais quanto à ordem processual. Assim, embora a análise empírica dos contenciosos seja realizada tomando as regras antigas como parâmetro, tendo em vista que o estudo recai sobre os atos decisórios prolatados no período de 2004 a 2013[72], priorizou-se, nesta seção, a apresentação do processamento internacional em conformidade com os novos Regulamentos, o que se justifica pelo interesse na atualização dos estudos precedentes, bem como pela identificação dos aspectos de desenvolvimento institucional do sistema regional. Ademais, conforme demonstrou McClendon (2009), a análise do processamento interamericano, enquanto procedimento institucional consiste em relevante aspecto para a compreensão do cumprimento das medidas prolatadas pelo tribunal. A descrição completa do trâmite interamericano é pressuposto para a compreensão das técnicas de cumprimento aplicadas pelos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos. Desta forma, a análise a seguir encontra-se pautada na divisão do trâmite em duas etapas: uma perante a CIDH e outra diante da Corte IDH, sendo este sistema de petições fundamentado na combinação de preceitos da CADH, do Regulamento da CIDH e do Regulamento da Corte IDH[73].

[72] Neste ponto, destaca-se que, embora sejam analisadas supervisões de cumprimento bastante recentes, importante não perder de vista que estes processos, em geral, foram iniciados sob uma regulamentação anterior à atual.

[73] De acordo com Hanashiro (2001) um dos problemas em relação à abertura e tramitação de casos perante a CIDH deve-se à natureza semi-judicial do órgão, isto é, que considera fatores extrajudiciais na apreciação dos

2.4.1 ETAPA PERANTE A CIDH

No sistema interamericano de direitos humanos, as petições que contenham denúncias ou queixas de violação aos direitos protegidos pela CADH ou por outros instrumentos de proteção[74] podem ser apresentadas por qualquer indivíduo, grupo de pessoas ou ONG legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da OEA[75]. A ampla legitimação para a propositura de demandas, evidenciada pela faculdade de peticionar em nome próprio ou em nome de terceiros, pode ser interpretada como uma forma de garantir amplo acesso às instâncias supranacionais. Neste sentido, também autoriza-se os legitimados a agir autonomamente ou em conjunto, conforme lhes pareça mais favorável[76]. Com o intuito de facilitar a apresentação de petições, recentemente, a CIDH disponibilizou em seu *website* um formulário de denúncia virtual[77], preparado pela Secretaria Executiva da CIDH, fato que demonstra nítida preocupação do sistema interamericano de direitos humanos com a informatização do trâmite processual. Essa medida favorece, de imediato, a perspectiva do acesso à justiça, pois racionaliza os fatores custo e tempo na propositura de demandas. A novidade também contribui para a transparência no processamento de atos perante a CIDH, uma vez que, acessando os registros *online*, a vítima encontra disponível informações sobre o andamento do seu processo.

A CADH autoriza o recebimento de petições provenientes somente dos Estados-partes, isto é, dos Estados que a tenham ratificado ou aderido, reconhecendo por este ato ou por ato posterior, a competência da CIDH para processar denúncias e queixas[78]. Contudo, esse é um

---

contenciosos. A prática freqüente de os Estados delegarem a defesa de casos aos diplomatas, tornando um conflito legal em diplomático, contribui para aprofundar os elementos de politização do sistema. Dessa forma, ainda que os Estados considerem a Corte IDH um órgão menos político, eles se valem da politização e dos procedimentos adotados pela CIDH.

[74] De acordo com o art. 23, do Regulamento da CIDH, por outros instrumentos de proteção entendem-se: Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, CADH, Protocolo de San Salvador, Protocolo à CADH referente à Abolição da Pena de Morte, Convenção Americana para Prevenir e Punir a Tortura, Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

[75] Art. 44, primeira parte, da CADH e art. 23, do Regulamento da CIDH.

[76] Art. 23, do Regulamento da CIDH.

[77] Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=P>. Acesso em: 31.12.2013.

[78] Art. 44 (parte final) e art. 45, itens 1 e 2, ambos da CADH.

dispositivo que sempre suscitou discussões, pois servia de fundamento para alguns Estados excepcionarem a ingerência da função jurisdicional da CIDH[79]. O entendimento prevalecente no sistema interamericano de direitos humanos sempre foi o de que a CIDH mantém poderes adicionais e anteriores à CADH, que não decorrem diretamente dela, podendo, com base nisso, receber e examinar petições de todos os Estados-membros da OEA. O intuito da nova redação do Regulamento da CIDH parece ter sido o de reafirmar esta posição, agora explicitando-a em termos legais, para consolidar o entendimento de que a CIDH é capaz de receber e apreciar petições que se refiram a todos os Estados-membros da OEA, mesmo que estes não sejam partes da CADH[80].

As principais etapas do processamento de uma denúncia perante a CIDH são as seguintes: (i) revisão ou tramitação inicial; (ii) procedimento de admissibilidade; (iii) procedimento sobre o mérito; (iv) acompanhamento; e, (v) submissão do caso à Corte IDH. Evidentemente, nem todas as denúncias seguem o trâmite completo, haja vista as situações emergenciais, que sumarizam o processo[81]; o arquivamento de petições e casos em qualquer momento[82]; a desistência do caso; a solução amistosa, que segue procedimento específico[83]; e, a decisão de não-envio do caso à Corte IDH. Esses "incidentes processuais" não serão pormenorizados, uma vez que o propósito da seção consiste em descrever os principais atos do processamento interamericano de casos contenciosos perante a CIDH.

A revisão inicial[84] é a etapa em que a Secretaria Executiva da CIDH, composta por advogados, avalia o preenchimento dos requisitos da petição apresentada. Nesta oportunidade, podem ser solicitadas emendas[85], quando a petição não reunir todos os requisitos exigidos. Ademais, é neste momento que as petições são separadas, quando expõem fatos distintos,

---

[79] Nesse caso, levando-se em consideração o quadro atual de Estados-partes, a CIDH não poderia admitir nenhuma petição ou comunicação contra os seguintes Estados: Barbados, Canadá, Estados Unidos, Granada e Jamaica. Levando isso em consideração, Pasqualucci (2003) afirmou que o sistema interamericano constitui-se, em verdade, de dois sistemas regionais separados: um sistema *soft* para o Norte, guiado pelas normas da Declaração Americana, e um sistema *hard* para o Sul, atado pela CADH e obrigado à Corte IDH.

[80] Nesse sentido, cabe relembrar a importante distinção existente entre os termos "Estados-partes", que diz respeito aos Estados que ratificaram ou aderiram à CADH; e "Estados-membros", isto é, aqueles que são membros da OEA, mas não aderiram à CADH. Esta distinção pode ser encontrada no art. 2, itens 13 e 14, do Regulamento da Corte IDH.

[81] Art. 48, item 2, da CADH; e, art. 25, do Regulamento da CIDH.

[82] Art. 42, do Regulamento da CIDH.

[83] Arts. 49 e 50, ambos da CADH; e, art. 40, do Regulamento da CIDH.

[84] Art. 26, do Regulamento da CIDH.

[85] Art. 26, item 2, e art. 29, item 1, alínea "b", ambos do Regulamento da CIDH.

referem-se a mais de uma pessoa ou a violações sem conexão no tempo e no espaço[86]; ou são reunidas, quando duas ou mais petições versarem sobre fatos similares, envolverem as mesmas pessoas ou revelarem o mesmo padrão de conduta[87]. Ao final, a Secretaria Executiva da CIDH pondera sobre o registro de casos, quando da análise de admissibilidade de petições. Atualmente, as decisões de admissibilidade são de competência de um grupo de trabalho composto por três ou mais membros da CIDH[88]. Para que a petição seja admitida, é necessário o cumprimento de alguns requisitos, entre os principais: todos os recursos jurisdicionais internos do Estado parte devem ter sido previamente esgotados; a petição deve ser apresentada no prazo de seis meses, contados da data em que o presumido prejudicado tenha sido notificado da decisão definitiva em âmbito nacional; a matéria da petição não deve estar pendente de outro processo no âmbito internacional; e, a petição deve trazer a qualificação e assinatura da pessoa ou do representante legal que realizou a submissão do documento[89]. O critério do prévio esgotamento dos recursos internos e o prazo de interposição da petição não são aplicados nas seguintes situações: quando não for respeitado o devido processo legal no plano nacional; quando não for permitido ou for prejudicado o acesso aos recursos de jurisdição interna ou houver impedição de esgotá-los; ou, quando houver demora injustificada na decisão destes recursos[90]. Quando for impossível ao peticionário comprovar o esgotamento dos recursos internos, haverá a inversão no ônus probatório, de modo que, o Estado acusado é quem deverá produzir provas[91].

A CIDH sempre foi criticada pela impossibilidade de se prever como ou quando uma petição era formalmente transformada em um caso contencioso, uma vez que não havia uma declaração formal de admissibilidade para a abertura dos casos (Hanashiro, 2001). Todavia, hoje a CIDH se pronuncia por meio de relatórios de admissibilidade e inadmissibilidade, de modo que, quando um relatório de admissibilidade é adotado, a petição é automaticamente registrada como caso e seguirá ao exame do mérito[92]. Somente em situações excepcionais a CIDH pode

[86] Art. 29, item 1, alínea “c”, do Regulamento da CIDH.
[87] Art. 29, item 1, alínea “d”, do Regulamento da CIDH.
[88] Art. 35, do Regulamento da CIDH.
[89] Art. 46, item 1, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da CADH; e, arts. 27, 28 e 32, todos do Regulamento da CIDH.
[90] Art. 46, item 2, alíneas “a”, “b” e “c”, da CADH; e, art. 31, item 2, alíneas “a”, “b” e “c”, do Regulamento da CIDH.
[91] Art. 31, item 3, do Regulamento da CIDH.
[92] Art. 36, itens 1 e 2, do Regulamento da CIDH.

abrir, antecipadamente, um caso, mediante comunicação por escrito às partes, diferindo a decisão sobre a admissibilidade até o debate e decisão sobre o mérito[93].

O processamento internacional de uma denúncia no sistema interamericano tem início com o recebimento da petição. Atualmente, a tramitação inicial pode ocorrer de duas formas: pela avaliação de admissibilidade pelo grupo de trabalho e pela tramitação *motu proprio*[94]. Esta nova modalidade de tramitação inicial consiste na faculdade da CIDH em promover, por iniciativa própria, ao processamento de uma petição que reúna, ao seu juízo, os requisitos para tal fim. Neste ponto, existem duas decisões por parte da CIDH: admissibilidade e inadmissibilidade. As petições são declaradas inadmissíveis quando: não preenchem os requisitos indispensáveis à sua propositura; não expõem os fatos que caracterizam a violação dos direitos; a exposição é manifestamente infundada, totalmente improcedente, ou consiste em reprodução de petição ou documentação anterior, já examinada pela CIDH ou por outro organismo internacional[95]. A declaração de inadmissibilidade também poderá ser declarada posteriormente, com base em informação ou prova superveniente[96], sendo que, após a decisão de inadmissibilidade, a petição é arquivada. O arquivamento da petição é, portanto, um ato terminativo do processamento internacional, de modo que a petição ou o caso pode ser finalizado antes mesmo de passar pela apreciação da Corte IDH.

Se a petição for admitida, a CIDH solicita informações ao Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada, transferindo-lhe trechos pertinentes da acusação[97]. O Estado deve apresentar sua resposta no prazo de dois meses, contados desde a data da transmissão e, nos casos de gravidade e urgência, com a máxima brevidade[98]. Recebidas as informações, verifica-se se existem ou subsistem os motivos da petição. Em caso negativo, o expediente é arquivado[99]. O arquivamento também poderá ocorrer, a qualquer momento, por falta de provas e caso a petição seja declarada improcedente por razões supervenientes[100]. Haverá presunção de veracidade dos fatos relatados na petição caso o Estado

[93] Art. 36, item 3, do Regulamento da CIDH.
[94] Art. 24, do Regulamento da CIDH.
[95] Art. 47, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da CADH e arts. 33 e 34, ambos do Regulamento da CIDH.
[96] Art. 48, item 1, alínea “c”, da CADH.
[97] Art. 48, item 1, alínea “a”, da CADH.
[98] Art. 30, do Regulamento da CIDH.
[99] Art. 48, item 1, alínea “b”, da CADH e art. 42, do Regulamento da CIDH.
[100] Art. 48, item 1, alíneas “b”e “c”, da CADH.

não ofereça as informações requeridas no prazo estipulado[101]. Se for considerado necessário e conveniente, os Estados tem de permitir e proporcionar todas as facilidades à CIDH para a realização de investigações *in loco*[102]. Ademais, a qualquer momento, podem ser requisitadas informações aos Estados interessados, por meio de exposições verbais ou escritas[103].

Antes de pronunciar-se sobre o mérito da petição, a CIDH oferece a oportunidade de que as partes interessadas firmem um acordo, por meio da solução amistosa, desde que este acordo esteja fundado no respeito aos direitos humanos garantidos pela CADH e pelos demais instrumentos aplicáveis[104]. Caso haja interesse, o processo seguirá o procedimento específico de solução amistosa e, ao final, após o acordo, a CIDH redige um relatório que será encaminhado às partes, o qual será transmitido, posteriormente, ao secretário-geral da OEA para sua publicação[105]. Entretanto, se não for firmada uma solução amistosa, a CIDH dará prosseguimento ao processamento ordinário da petição ou do caso.

No procedimento sobre o mérito, as partes se pronunciam por meio de observações adicionais quanto ao mérito[106]. Se for considerado necessário, a CIDH pode convocar uma audiência nesta fase[107]. Após, a CIDH delibera privativa e confidencialmente e, ao final, se pronuncia por meio de relatórios. Existem, basicamente, três tipos de relatórios nesta etapa: o relatório quanto ao mérito, o relatório preliminar e o relatório definitivo. O relatório quanto ao mérito[108] expõe a decisão da CIDH sobre a existência de violação no caso. É transmitido às partes, publicado e incluído no Relatório Anual da CIDH à Assembléia Geral da OEA. O relatório preliminar[109] contém proposições e recomendações a serem adotadas num prazo fixado. É transmitido apenas ao Estado, que não poderá publicá-lo. Se o assunto não tiver sido solucionado em três meses, contados da transmissão do relatório preliminar, a CIDH poderá emitir, por maioria absoluta de votos, um relatório definitivo. O relatório definitivo[110] contém um parecer, conclusões finais e recomendações. É transmitido às partes, que informarão sobre o cumprimento das recomendações. Por meio da maioria absoluta de votos, a CIDH avalia o

[101] Art. 38, do Regulamento da CIDH.
[102] Art. 48, item 1, alínea “d”, da CADH.
[103] Art. 48, item 1, alínea “e”, da CADH.
[104] Art. 48, item 1, alínea “f”, da CADH.
[105] Art. 49, da CADH.
[106] Art. 37, itens 1 e 2, do Regulamento da CIDH.
[107] Art. 43, do Regulamento da CIDH.
[108] Art. 44, item 1, do Regulamento da CIDH.
[109] Art. 44, item 2, do Regulamento da CIDH.
[110] Art. 47, do Regulamento da CIDH.

cumprimento das recomendações e decide sobre a publicação do relatório definitivo e sua inclusão no Relatório Anual à Assembléia Geral da OEA.

Antes de submeter um caso à Corte IDH, a CIDH oferece a chance de o peticionário apresentar, dentro de um mês da notificação do relatório de mérito, sua posição a respeito do envio do caso à Corte IDH[111]. Haverá submissão do caso ao Tribunal se a CIDH considerar que o Estado em questão, tendo aceitado a jurisdição contenciosa da Corte IDH, não deu cumprimento às recomendações feitas no relatório definitivo. Somente com uma nova manifestação fundamentada da CIDH, por maioria absoluta, é que essa medida de envio pode ser rechaçada[112]. Tanto decisão de não-envio do caso à Corte IDH, quanto o seu envio[113] finalizam a etapa de processamento perante a CIDH.

2.4.2 ETAPA PERANTE A CORTE IDH

Conforme anteriormente observado, uma característica do sistema interamericano de direitos humanos é a legitimação exclusiva dos Estados-partes da CADH e da própria CIDH para submeter um caso à apreciação da Corte IDH[114]. Nesse sentido, enquanto etapa posterior, a Corte IDH somente conhece os casos, quando estejam esgotados os procedimentos da fase da CIDH[115], ainda que em todos os casos apreciados pela Corte IDH, o comparecimento da CIDH seja compulsório[116]. Sua competência abrange a interpretação e aplicação das disposições da CADH e de outros instrumentos de proteção dos direitos humanos, desde que o Estado acusado tenha reconhecido ou reconheça a referida competência, seja por declaração especial ou por convenção especial[117].

O ato da CIDH que transforma um caso em demanda perante a Corte IDH ainda é bastante problemático, não havendo uma definição clara nos critérios de seleção dos contenciosos. Alguns critérios trazidos pelo novo Regulamento da CIDH são: casos que ajudem

[111] Art. 44, item 3, do Regulamento da CIDH.
[112] Art. 45, item 1, do Regulamento da CIDH.
[113] Arts. 73 e 74, ambos do Estatuto da CIDH.
[114] Art. 61, item 1, da CADH.
[115] Art. 61, item 2, da CADH.
[116] Art. 57, da CADH; e, art. 29, do Estatuto da Corte IDH.
[117] Art. 62, item 3, da CADH.

a desenvolver e esclarecer a jurisprudência do sistema, isto é, casos que tratem de problemas jurídicos ainda não considerados pela Corte IDH, especialmente no que diz respeito a questões complexas de interpretação da CADH; casos que representem uma prática sistemática de violações; casos de graves violações de direitos humanos; e, casos que produzam efeito no ordenamento jurídico interno dos Estados-membros[118]. Outros aspectos, deduzidos a partir do trabalho de Hanashiro (2001, p. 70), são: casos que abordem questões importantes para o continente americano; casos que contenham provas suficientes para fundamentar os fatos denunciados; e, casos que possam beneficiar um grande número de pessoas ou categorias de pessoas (mulheres, indígenas, crianças, etc.).

As principais etapas do processamento das demandas perante a Corte IDH são as seguintes: (i) procedimento escrito; (ii) procedimento oral; (iii) prolação de sentença; e, (iv) supervisão de cumprimento de sentença (SC). Nem todos os casos seguem o trâmite completo, haja vista a desistência do caso[119] e a solução amistosa[120]. Esses "incidentes processuais" não serão pormenorizados, tendo em vista que o propósito consiste em descrever os principais atos do processamento interamericano perante a Corte IDH.

O procedimento escrito tem início com o exame preliminar do escrito da demanda, o qual deverá conter: os pedidos; as partes no caso; a exposição dos fatos; as resoluções de abertura do procedimento e de admissibilidade da denúncia pela CIDH; as provas oferecidas, com a indicação dos fatos sob as quais versarão; indicação de testemunhas, peritos e objeto de suas declarações; fundamentos de direito; e, conclusões pertinentes[121]. Caso seja verificado que os requisitos fundamentais não foram cumpridos, solicitam-se ao demandante emendas em 20 dias[122]. O Secretário da Corte IDH notifica a demanda às partes[123], que terão 30 dias para designar os agentes e delegados[124], conforme for o caso. Contados dois meses desta notificação, as partes deverão apresentar o escrito de petições, argumentos e provas[125]. Dentro de dois meses do recebimento deste escrito, o demandado deverá contestar e oferecer exceções preliminares,

---

[118] Exposição dos motivos do Regulamento da CIDH de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/regla_por.pdf>. Acesso em: 31.12.2013.
[119] Art. 56, do Regulamento da Corte IDH.
[120] Art. 57, do Regulamento da Corte IDH.
[121] Art. 34, do Regulamento da Corte IDH.
[122] Art. 35, do Regulamento da Corte IDH.
[123] Art. 36, do Regulamento da Corte IDH.
[124] De acordo com o art. 2, itens 1 e 10 e os arts. 22 e 23, todos do Regulamento da Corte IDH, os agentes são os representantes do Estado, enquanto que os delegados são os representantes da CIDH no processo.
[125] Art. 37, do Regulamento da Corte IDH.

em conjunto. Há a incidência do princípio da impugnação específica dos fatos, sob pena de aceitação dos fatos não negados e dos pedidos incontroversos[126]. As exceções preliminares não têm efeito suspensivo sobre o procedimento em relação ao mérito e sobre os demais prazos. Se houver interesse, as partes podem expor as razões por escrito e, caso seja considerado indispensável, a Corte IDH pode convocar uma audiência especial para as exceções preliminares. Contudo, o órgão pode resguardar a decisão para uma única sentença, após apreciar o mérito do caso, primando pelo princípio da economia processual[127].

Antes da abertura do procedimento oral, as partes podem apresentar suas alegações finais, impugnar testemunhas e recusar peritos, no prazo de dez dias do recebimento da notificação de confirmação da lista definitiva de testemunhas e peritos[128]. O início do procedimento oral se dá com a fixação do seu prazo de abertura e com a indicação das audiências necessárias[129]. Nas audiências públicas ocorrerão os debates e a instrução probatória.

Chegado o momento da sentença, o Corte IDH delibera privativamente. Somente após a notificação das partes, o documento será publicado[130]. A sentença da Corte IDH deve ser fundamentada e, se não expressar no todo ou em parte a opinião unânime dos juízes, qualquer deles tem o direito de agregar seu voto dissidente ou individual[131]. A sentença tem o caráter de ser obrigatória, definitiva e inapelável, mas no caso de divergência sobre o seu sentido ou alcance, a Corte IDH pode interpretá-la a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias, contados da data de notificação da sentença. O pedido de interpretação de sentença não terá efeito suspensivo sobre a execução[132]. A Corte IDH, quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos na CADH, determina que seja assegurado ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determina também, se for procedente, que sejam reparadas as conseqüências da medida ou da situação que resultou na violação de direitos, bem como impõe o pagamento de indenização justa à parte lesada[133]. O

[126] Art. 38, item 1, e art. 39, ambos do Regulamento da Corte IDH.
[127] Art. 38, itens 3, 4 e 5, do Regulamento da Corte IDH.
[128] Art. 40, do Regulamento da Corte IDH.
[129] Art. 42, do Regulamento da Corte IDH.
[130] Art. 61, itens 1 e 2, do Regulamento da Corte IDH.
[131] Art. 66, itens 1 e 2, da CADH.
[132] Art. 67, da CADH; e, art. 62, do Regulamento da Corte IDH.
[133] Art. 63, item 1, da CADH.

dispositivo da sentença que determinar indenização compensatória pode ser executado no âmbito doméstico pelo processo vigente de execução de sentenças contra o Estado[134].

Os Estados, ao ratificar a CADH e reconhecer a competência da Corte IDH, se comprometem a cumprir suas decisões nos casos em que sejam partes[135]. Por isso, a supervisão do cumprimento de sentenças e demais decisões da Corte IDH se dá por meio de relatórios estatais e das correspondentes observações a esses relatórios por parte das vítimas ou de seus representantes legais. O tribunal pode, nesta fase de supervisão, convocar uma audiência. A decisão sobre o cumprimento da decisão é feita por meio de resoluções, das quais também não é cabível nenhuma impugnação[136]. Podem ser publicadas várias resoluções durante a fase de supervisão, até que o cumprimento das decisões da Corte IDH seja considerado integral. Portanto, o processamento interamericano de casos contenciosos compreende as etapas de análise perante a CIDH e a Corte IDH, bem como a supervisão do cumprimento da decisão final.

[134] Art. 68, item 2, da CADH.
[135] Art. 68, item 1, da CADH.
[136] Art. 63, do Regulamento da Corte IDH.

3 *COMPLIANCE* NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Desde sua criação, o sistema interamericano de direitos humanos tem sido objeto de diversos estudos, a maior parte deles de matriz histórica (Comparato, 2001; Trindade, 2002) e/ou legalistas (Piovesan, 2002; Ramos, 2001). A análise dos julgados da Corte IDH, capitaneada pela Revista do Instituto Interamericano de Direitos Humanos[137], por muito tempo centrou-se no reconhecimento de novos direitos pelo tribunal regional e nas transformações do processamento interamericano. Estudos voltados à avaliação dos resultados da Corte IDH são poucos e recentes[138]. Este capítulo tem como objetivo identificar os efeitos dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos na decisão estatal de cumprir as decisões interamericanas, sob a abordagem da *compliance*, exposta no primeiro capítulo. De acordo com os estudos clássicos em *compliance* (Chayes e Chayes, 1993), o status de cumprimento pode ser alcançado por meio do monitoramento extensivo da performance dos Estados; por normas mais específicas; e por um sistema transparente de informações. Sinteticamente, é possível afirmar que os estudos em *compliance* sugerem que o cumprimento depende de três fatores: do monitoramento por parte dos órgãos internacionais, da objetividade das decisões e da transparência no sistema de informações.

Com base nestes fatores, formularam-se três hipóteses para verificar as proposições teóricas da abordagem da *compliance* no sistema interamericano de direitos humanos. Quanto ao monitoramento, examina-se se o monitoramento efetivo do descumprimento estatal por parte da própria Corte IDH pode aumentar os níveis de *compliance*. Para verificar, empiricamente, essa questão, procurou-se identificar alterações nos padrões de cumprimento das sentenças após a aplicação de determinados mecanismos de SC pela Corte IDH. Desse modo, alterações no padrão de cumprimento das sentenças, ao longo do tempo, podem indicar que o monitoramento seja um estímulo à *compliance*. Esse desenho de pesquisa focado na jurisprudência da Corte IDH permite analisar quais mecanismos de SC são mais eficientes. No que tange à objetividade das decisões interamericanas, analisa-se se as sentenças mais sintéticas correspondem a maiores níveis de cumprimento estatal. Para acessar empiricamente esta hipótese, as medidas de

[137] Disponível em: <https://www.iidh.ed.cr/multic/revistaiidh.aspx?contenidoid=cf53eb8f-a0d2-478c-b17e-b4622b20f25a&Portal=IIDH>. Acesso em: 08.02.2014.

[138] Basch et ali., 2006; Hawkins e Jacoby, 2008; Hillebrecht, 2009a; McClendon, 2009; Wright-Smith, 2009, Posner e Yoo, 2005.

reparação impostas pela Corte IDH foram classificadas e quantificadas caso a caso. Desse modo, a categoria e o número de medidas de reparação em cada caso podem ter implicações nos índices de cumprimento estatal das decisões interamericanas. Por fim, no que se refere à transparência no sistema de informações, avalia-se se a acessibilidade aos dados do sistema interamericano pode influir nas percepções sobre o cumprimento estatal das decisões do tribunal. Para verificar empiricamente esta hipótese, os dados oficiais da Corte IDH foram contrastados aos dados organizados por metodologia quantitativa alternativa, proposta no trabalho de Hillebrecht (2009b). A forma de medir cumprimento e os resultados a partir daí obtidos podem revelar realidades que diferem das publicadas pela Corte IDH e pela literatura consolidada na área, a qual geralmente acolhe os dados oficias dos órgãos interamericanos[139]. Diferenças estatísticas quanto ao nível de cumprimento das decisões interamericano podem sugerir que o cumprimento estatal seja mais amplo do que o oficialmente divulgado pelo tribunal. A verificação desta hipótese traz importantes implicações para se pensar a atuação do sistema interamericano na política regional de direitos humanos.

Assim, o objetivo deste capítulo consiste em identificar possibilidades de a Corte IDH produzir impactos na decisão estatal de cumprir as decisões interamericanas, por meio da verificação empírica de proposições teóricas da abordagem da *compliance*, exposta no primeiro capítulo. Para cumprir este objetivo, o capítulo organiza-se da seguinte forma: as quatro primeiras subseções (jurisprudência da Corte IDH, técnicas de cumprimento de sentença, metodogia quantitativa e universo empírico) trazem apontamentos sobre alguns elementos estruturais do sistema interamericano de direitos humanos e metodológicos da quantificação em *compliance*. Apesar de não trazerem implicações imediatas para determinar os níveis de *compliance*, o entendimento substantivo sobre as características das sentenças e do funcionamento da supervisão de cumprimento servem de amparo ao acompanhamento da mensuração da *compliance* nos casos contenciosos. A exposição da metodologia quantitativa e dos limites do universo empírico permitem a replicação dos dados. A última seção dedica-se à apresentação dos resultados da pesquisa empírica.

As análises das hipóteses sob o sistema interamericano apresentadas neste capítulo são importantes não só para confirmar as proposições teóricas ou para dimensionar os resultados das

[139]Hawkins e Jacoby (2008) estimam que a *compliance* em relação às decisões da Corte IDH seja em torno de 28%; Posner e Yoo (2005) sugerem que este índice seja de 5%.

atividades do tribunal regional. A reorganização dos dados da Corte IDH pode ser útil para compreender como o sistema regional vem se articulando para se firmar como um ator autônomo e com capacidade de influência na política regional de direitos humanos. Os avanços do sistema interamericano de direitos humanos, colocados em perspectiva, podem sugerir que os órgãos do sistema regional, por meio de suas práticas e transformações, venham construindo um espaço de atuação onde usufruem de maior autonomia perante os Estados e perante a própria OEA.

3.1 JURISPRUDÊNCIA DA CORTE IDH

A jurisprudência da Corte IDH corresponde ao conjunto de julgados e medidas proferidas pelo tribunal ao longo de sua existência. Conforme as competências exercidas pela Corte IDH, a jurisprudência interamericana assume diversas formas: decisões e sentenças nos casos contenciosos, opiniões consultivas, medidas provisórias e relatórios sobre o cumprimento das decisões interamericanas. Nesta Tese analisam-se as sentenças e supervisões de cumprimento, pois nessas modalidades se concentra a maior parte do trabalho da Corte IDH e as decisões mais relevantes do tribunal[140]. Portanto, essas decisões interamericanas são representativas para se testarar as hipóteses da literatura de *compliance*.

As sentenças interamericanas[141] se classificam em duas espécies: exceções preliminares e sentença de mérito, reparação e custas. Nas exceções preliminares a Corte IDH avalia as objeções, geralmente estatais, relacionadas à competência do tribunal para apreciar a matéria e responsabilizar o Estado acusado. A sentença de mérito pode ser proferida juntamente com as decisões reparatórias, conforme se observa na maioria dos julgados. As reparações e custas são sempre posteriores à decisão do mérito. Sendo assim, após as alegações finais das partes, a Corte IDH emite a sentença, declarando a responsabilidade estatal e especificando os direitos violados. De acordo com o princípio da restituição integral, os objetivos da sentença são triplos: garantia da satisfação dos direitos; reparação das conseqüências da violação e justa compensação pelos danos sofridos (Cassel, 2001; Pasqualucci, 2003).

[140] Para Hawkins e Jacoby (2008), as medidas provisórias são efêmeras e as opiniões consultivas não são legalmente vinculantes, por isso são pouco representativas das atividades da Corte IDH.
[141] Vide anexo 4. Organograma dos componentes da sentença da Corte IDH.

As decisões de mérito, reparação e custas constam de parágrafos, em cada qual, é ordenada uma medida específica, denominada de medida de cumprimento[142]. As medidas de cumprimento, se classificadas de acordo com o destinatário da reparação, podem ser divididas em: (i) medidas individuais e (ii) medidas de não-repetição. As (i) medidas individuais são ordens do tribunal que visam resolver a violação de direitos humanos praticada contra as vítimas e demais indivíduos diretamente relacionados ao caso. De outro lado, as (ii) medidas de não-repetição dizem respeito às ordens de caráter geral, que buscam remediar problemas estruturais e sistemáticos de um Estado para que a sociedade, como um todo, não venha a sofrer novamente com a mesma espécie de violação de direito.

As medidas individuais se subdividem em: (a) compensações financeiras e (b) outras medidas individuais. As compensações financeiras são as medidas destinadas a compensar, financeiramente, todos os danos e prejuízos sofridos pelas vítimas e pelas demais pessoas envolvidas nas violações de direitos humanos. Suas modalidades são: compensação dos danos materiais; compensação dos danos morais e reintegração de custas. A compensação dos danos materiais diz respeito a todos os prejuízos sofridos pela vítima, seja naquilo que efetivamente perdeu (danos emergentes) ou no que deixou de ganhar (lucros cessantes). A compensação dos danos morais refere-se à compensação pelo sofrimento e aflições causados à vítima, pelo estresse emocional dos membros da família e pelas mudanças não-materiais nas condições de vidas das pessoas envolvidas nas violações de direitos humanos. A reintegração de custas diz respeito à compensação pelos gastos envolvidos nas ações necessárias a exaurir as instâncias domésticas e a trazer o caso para a apreciação da CIDH e da Corte IDH, incluindo as despesas pagas pela assistência legal.

As outras medidas individuais abrangem todas as espécies de medidas prolatadas para remediar, em todos os aspectos, as violações de direitos humanos em um caso contencioso. Nesta tese, as outras medidas individuais foram divididas em categorias: (i) investigação, julgamento e punição; (ii) publicação de sentença; (iii) tratamento médico/psicológico; (iv) ato público de reconhecimento da responsabilidade; (v) ato em honra à memória; (vi) entrega de restos mortais; e, (vii) adoção de medidas internas.

---

[142] As decisões da Corte IDH se caracterizam por enumerar e especificar as medidas de cumprimento a serem cumpridas pelos Estados condenados. Em outros sistemas de proteção de direitos humanos, costuma-se deixar que o Estado condenado indique as formas de reparação. Este aspecto pode ser considerado um elemento de autoridade da Corte IDH, hábil a controlar os comportamentos estatais, evitando reparações insuficientes aos casos.

A medida de (i) investigação, julgamento e punição relaciona-se com o direito ao conhecimento da verdade dos fatos e cessão da impunidade. São exemplos destas medidas: agilização e conclusão de processos pendentes; concessão ou condicionamentos de processos com garantias do devido processo legal (Ximenes Lopes v. Brasil); desobstrução de obstáculos aos processos de investigação criminal (Almonacid Arellano v. Chile); publicação dos resultados do processo (La Rochela v. Colômbia; Cantoral Huamaní v. Peru), entre outras.

A (ii) publicação da sentença está relacionada ao direito de informação dos cidadãos sobre a situação de direitos humanos no Estado, bem como ao direito da comunidade internacional à justiça internacional. A Corte IDH geralmente considera que seus julgamentos constituem *per se* uma forma de reparação moral, ainda que insuficiente ante a gravidade dos crimes e os impactos causados nas vítimas. As medidas de publicação de sentença geralmente são direcionadas às gazetas oficiais, *websites* e jornais de ampla circulação, como forma de advertir a opinião pública a respeito do julgamento. Essa medida pode vir acompanhada de requisições específicas, como tradução da sentença na linguagem local (idiomas indígenas, por exemplo, no caso Povo Saramaka v. Suriname), difusão radial (Vera Vera v. Equador, Comunidade Sawhoyamaxa v. Paraguai) e entrega individual de cópias da sentença às vítimas e membros da família. Desse modo, a medida de publicação de sentença cumpre com os objetivos de compensar e prevenir a ocorrência de novas violações.

O (iii) tratamento médico, psiquiátrico e psicológico refere-se à reabilitação das vítimas e familiares. Trata-se de uma medida que providencia não apenas tratamentos médicos, mas inclui o fornecimento gratuito de medicamentos, a implementação de convênios com clínicas médicas especializadas (Ticona Estrada v. Bolívia) e a entrega de quantias destinadas ao tratamento médico (Gutierrez Soler v. Colômbia).

O (iv) ato público de reconhecimento da responsabilidade representa forma de satisfação e expressão de arrependimento pelos atos perpetrados pelo Estado condenado. São exemplos destas medidas: pedido de desculpas públicas oficiais, realização de cerimônia oficial, eventualmente com a participação obrigatória de altos funcionários públicos (Penal Miguel Castro v. Peru, Cantoral Huamaní v. Peru), difusão do ato em meios de comunicação radiais e televisivos (idem casos anteriores) e/ou entrega de símbolos de memória à vítima (Vargas Areco v. Paraguai).

A medida de (v) ato em honra à memória agrega todas as formas de reparação capazes de consolidar uma memória coletiva sobre a vítima e os abusos de direitos humanos perpetrados em um caso. São exemplos destas medidas: atribuição do nome da vítima a ruas, escolas, praças, memoriais e bolsas de estudos, realização e publicação de documentário audiovisual (Manuel Cepeda Vargas v. Colômbia), construção de monumentos (Goiburú v. Paraguai) ou busto (Huilca Tecse v. Peru), estabelecer disciplina ou curso de direitos humanos em nome da vítima (idem caso anterior), recordar e exaltar feitos da vítima em feriados nacionais (idem caso anterior).

A medida de (vi) localização e entrega de restos mortais relaciona-se com o direito dos familiares de enterrar as vítimas de acordo com seus costumes e crenças religiosas, o que é importante para a dignidade do morto, bem como para a saúde mental dos parentes da vítima. Estas medidas envolvem os esforços de localização, identificação, transferência, entrega e enterro às custas do Estado condenado.

O ato de (vii) adoção de medidas internas refere-se às todas as outras ordens específicas, que não se enquadrem dentro das categorias acima, mas que visam solucionar a violação de direitos humanos praticada contra as vítimas e demais indivíduos diretamente relacionados ao caso. São exemplos: anulação ou rejeição dos efeitos legais resultantes de julgamentos (multas e penalidades), garantia de proteção às vítimas e testemunhas, busca de pessoas vivas (Ticona Estrada v. Bolívia), permissão de publicações (Palamara Iribarne v. Chile), entrega de informações (Claude Reyes v. Chile), outorga de bolsa de estudo (Escue Zapata v. Colômbia) ou treinamento profissional (Valle Jaramillo v. Colômbia, Garcia Asto v. Peru), devolução de quantias indevidas (Salvador Chiriboga v. Equador), execução de sentenças não cumpridas (Acevedo Jaramillo v. Peru, Acevedo Buendía v. Peru), recondução no cargo ou concessão de nova oportunidade de emprego (idem anterior), conservação de informações (Penal Miguel Castro v. Peru), entre outras.

De forma semelhante, as medidas de não-repetição foram divididas em cinco categorias: (i) capacitação de órgãos públicos; (ii) adequação de normas internas; (iii) garantia do devido processo legal; (iv) desenvolvimento de programas; e (v) adoção de outras medidas internas.

A (i) capacitação de órgãos públicos refere-se às medidas de aprimoramento dos órgãos internos e dos funcionários do Estado para que estejam preparados a atender os jurisdicionados de acordo com os padrões interamericanos de direitos humanos. São exemplos destas medidas: treinamento do exército, polícia, administradores da justiça e funcionários da área da saúde

(Ximenes Lopes v. Brasil, Alban Cornejo v. Equador) sobre questões de direitos humanos, como tortura (Bayarri v. Argentina) e desaparecimento forçado (Blanco Romero v. Venezuela), sobre leis interamericanas (Gutierrez Soler v. Colômbia) e leis humanitárias (Massacres de Ituango v. Colômbia)

A (ii) adequação de normas internas diz respeito à padronização das normas e regras estatais de acordo com os padrões internacionais de proteção de direitos humanos. Estas medidas visam operar reformas legislativas nos Estados, como forma de remover violações de direitos humanos das legislações e facilitar a prevenção de ocorrências similares. Entretanto, a Corte IDH somente ordena reformas legislativas nos casos em que as normas de fato constituíram violação de direitos humanos. Não é possível que o tribunal, ainda que identifique falhas no ordenamento doméstico, ordene medidas de adequação de normas internas, sem que tenha sido comprovada a existência de violações de direitos humanos decorrentes de leis incongruentes no processo sob julgamento.

A (iii) garantia do devido processo legal representa medida para que os processos internos dos Estados resultem em decisões justas e legítimas.

O (iv) desenvolvimento de programas relaciona-se à promoção de uma cultura em direitos humanos no Estado condenado pela Corte IDH. São exemplos: desenvolvimento de programas nacionais, preparação de planos e políticas públicas, destinação de recursos para programas/fundos existentes.

A (v) adoção de outras medidas internas refere-se às todas as outras ordens específicas, que não se enquadrem dentro das categorias acima, mas que visam remediar problemas estruturais e sistemáticos de um Estado para que a sociedade não venha a sofrer novamente com a mesma espécie de violação de direito. São exemplos: desenvolvimento e aprimoramento de registros nacionais, garantia do acesso à informação (Claude Reyes v. Chile), fortalecimento dos mecanismos de controle de centros de detenção (Gutierrez Soler v. Colômbia).

3.2 TÉCNICAS DE CUMPRIMENTO

O processamento dos casos contenciosos do sistema interamericano de direitos humanos conta com técnicas jurídicas e políticas, adotadas pela CIDH e pela Corte IDH, para dar efeito ao

cumprimento estatal das medidas ordenadas. O cumprimento das sentenças prolatadas pela Corte IDH enfrenta um desafio que decorre da própria natureza do direito internacional: a falta de poder coercitivo (*enforcement*) das normas internacionais[143]. A ausência de uma norma superior, que subordine e imponha limites à atuação dos Estados no plano internacional, somada ao princípio da soberania dos Estados, repercute na atividade jurídica dos tribunais internacionais e, portanto, da Corte IDH no sistema regional. Embora o sistema interamericano de direitos humanos seja um regime de direito, não se pode negar o seu caráter político[144], principalmente, no que diz respeito aos elementos que tornam possível a aplicação das recomendações da CIDH e o cumprimento das sentenças da Corte IDH. Para Hanashiro (2001), esses elementos são puramente políticos. Necessário, portanto, identificar mecanismos que traçam limites normativos (técnicas jurídicas) de atuação dos órgãos interamericanos e os elementos políticos (técnicas políticas) de cumprimento das decisões no sistema interamericano de direitos humanos.

No processamento interamericano dos casos contenciosos, as técnicas jurídicas de cumprimento são mecanismos processuais de ação (atos de processo), previstos em regulamentos ou normas vigentes no sistema interamericano de direitos humanos, que devem ser adotados pelo órgão regional para, de acordo com a sua competência funcional, firmar solução em uma petição ou caso contencioso em trâmite. Em linhas gerais, trata-se da decisão final[145] cabível a cada órgão do sistema interamericano de direitos humanos. Podem ser consideradas técnicas jurídicas de competência da CIDH: arquivamento[146]; relatório de solução amistosa[147]; relatório de mérito[148]; relatório preliminar[149]; submissão do caso à Corte IDH[150]; e, informes sobre o

---

[143] Para um estudo específico desta questão, ver: Goldsmith e Levinson (2009).

[144] Neste ponto, Paulo Sérgio Pinheiro (In: HANASHIRO, 2001) afirma que o sistema interamericano pode ser considerado um regime fortemente sujeito a ingerências políticas, tendo em vista que suas bases foram implantadas dentro de um campo de forças composto pelos Estados soberanos do continente. Considerando a origem e o processo de implementação do sistema, é possível concluir, portanto, que pela sua própria natureza, o desenvolvimento e fortalecimento do sistema interamericano ocorreram por motivações políticas. Nesse sentido, Scheman (1987, p. 05) afirma que: "The present troubles of inter-American system have their roots in its origins. The mutuality of national interests of the countries of the hemisphere, never well defined, reflected more aspiration than reality (…). The present structure (…) was the work of a small elite of intellectuals from Latin America who where determined to create a framework for dealing systematically with United States, and for the peaceful resolution of interstate disputes in the Western Hemisphere".

[145] De acordo com o art. 30, do Regulamento da Corte IDH, por decisão final entende-se aquela capaz de pôr fim ao processo. Ao contrário, as decisões de simples trâmite não tem a potencialidade de levar ao fim do processo; apenas dão seguimento ao andamento processual do caso ou decidem questões incidentes. Valendo-se da analogia, as decisões de simples trâmite correspondem, no direito processual civil brasileiro, às decisões interlocutórias.

[146] Art. 42, do Regulamento da CIDH.

[147] Art. 49, da CADH; e, art. 40, item 5, do Regulamento da CIDH.

[148] Art. 43, item 1 e art. 44, item 1, ambos do Regulamento da CIDH.

cumprimento de acordos e de suas recomendações[151]. Da mesma forma, as técnicas jurídicas de competência da Corte IDH são as seguintes: decisão de rejeição e devolução da petição[152]; decisão de cancelamento e encerramento do caso por desistência[153]; declaração de encerramento de processo por solução amistosa[154]; sentenças[155] (de exceção preliminar, de mérito e de reparação); e, resolução sobre o cumprimento de sentença[156].

As técnicas políticas, por sua vez, são mecanismos processuais de ação, dispostos em regulamentos ou normas vigentes no sistema interamericano de direitos humanos, que podem ser adotados pelo órgão regional para pressionar um determinado Estado a dar cumprimento à medida ordenada. Em breves linhas, as técnicas políticas são meios adicionais, à disposição da CIDH e da Corte IDH, que visam assegurar o cumprimento ou conferir efetividade à técnica jurídica aplicada. Podem ser considerados exemplos de técnicas políticas utilizadas pela CIDH: medidas cautelares[157], suspensão do prazo de envio do caso à Corte IDH[158], relatório definitivo[159], publicação do relatório definitivo e inclusão no Relatório Anual à Assembléia Geral da OEA ou em qualquer outro meio que considerar apropriado[160]; medidas de acompanhamento[161]; relatorias especiais[162]; investigação *in loco* [163]; e, relatório sobre direitos humanos num Estado[164]. São exemplos de técnicas políticas empregadas pela Corte IDH: medidas provisórias e respectiva supervisão[165]; reiteração no pedido de apresentação de

---

[149] Art. 50, item 1, da CADH; e art. 44, item 2, do Regulamento da CIDH.
[150] Art. 45, item 1, do Regulamento da CIDH.
[151] Art. 47, item 3, primeira parte, do Regulamento da CIDH.
[152] Art. 34, item 3, do Regulamento da Corte IDH.
[153] Art. 56, item 1, do Regulamento da Corte IDH.
[154] Art. 57, do Regulamento da Corte IDH.
[155] Arts. 66 a 69, todos da CADH; e, arts. 59 e 60, ambos do Regulamento da Corte IDH.
[156] Art. 63, item 1, do Regulamento da Corte IDH.
[157] Art. 25, itens 1 e 2, do Regulamento da CIDH. Interessante notar que as medidas cautelares, enquanto técnicas políticas independem da existência de técnicas jurídicas prolatadas, isso porque, pela sua própria natureza, são sempre aplicadas em regime de urgência.
[158] Art. 46, do Regulamento da CIDH. A suspensão do prazo para envio do caso à Corte IDH opera de maneira inversa às demais técnicas políticas. Enquanto estas pressionam os Estados, impondo-lhes alguma forma de constrangimento; a suspensão do prazo oferece um benefício ao Estado, caso este demonstre, de forma concreta e idônea, o interesse no cumprimento da decisão e renuncie ao direito de interpor exceções preliminares perante o Tribunal.
[159] Art. 51, item 1, da CADH; e, art. 47, item 1, do Regulamento da CIDH.
[160] Art. 51, item 3, da CADH; e art. 47, item 3, segunda parte, do Regulamento da CIDH.
[161] Art. 48, item 1, do Regulamento da CIDH.
[162] Art. 15, do Regulamento da CIDH.
[163] Art. 39, do Regulamento da CIDH.
[164] Art. 60, do Regulamento da CIDH.
[165] Art. 26, itens 1 e 7, do Regulamento da Corte IDH.

relatórios estatais sobre o cumprimento de sentenças e adoção de outras medidas de acompanhamento[166]; e, relatório Anual à Assembléia Geral da OEA[167].

Com efeito, as técnicas jurídicas e políticas, cada qual ao seu modo, impõem o dever de cumprir as obrigações internacionais contraídas pelos Estados quando da assinatura e/ou ratificação dos instrumentos interamericanos. Ambas as técnicas almejam conduzir o Estado ao *status* de cumprimento, isto é, ao cumprimento das medidas prolatadas pelos órgãos regionais. A diferença entre as técnicas de cumprimento reside no fato de que, enquanto as técnicas jurídicas são atos processuais de natureza vinculante para os órgãos do sistema interamericano; as técnicas políticas carregam certo grau de discricionariedade, de modo que o órgão analisará, em cada caso, a conveniência e oportunidade de aplicação estratégica desta espécie de técnica. O emprego ou não de uma técnica política em uma petição ou caso pode denotar a maneira especial com que os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos lidam com determinados assuntos, governos e Estados. Sendo assim, a aplicação de uma técnica política pode revelar, por exemplo: a gravidade e/ou urgência de uma violação; o histórico de continuidade de violações por um governo; o registro de baixo cumprimento estatal, entre outras implicações, a serem identificadas na análise dos casos contenciosos.

Quanto ao cabimento das técnicas de cumprimento, este se dá de acordo com o momento processual indicado nos regulamentos e demais normas vigentes no sistema interamericano. Portanto, a aplicação das técnicas jurídicas e políticas deve respeitar a ordem processual prevista no procedimento interamericano de casos contenciosos. Por exemplo, as técnicas políticas de suspensão do prazo de envio do caso à Corte IDH[168]; relatório definitivo[169]; publicação do relatório definitivo e sua inclusão no Relatório Anual à Assembléia Geral da OEA ou em qualquer outro meio apropriado[170]; medidas de acompanhamento[171]; e, reiteração no pedido de apresentação de relatórios estatais sobre o cumprimento de sentenças e adoção de medidas de acompanhamento[172], todas serão aplicadas, evidentemente, na fase final de processamento perante cada órgão interamericano. Contudo, há técnicas cabíveis em momentos indeterminados, podendo ser aplicadas em qualquer momento do processo, como por exemplo: as medidas

[166] Art. 63, itens 2 e 3, do Regulamento da Corte IDH.
[167] Art. 65, da CADH; e, art. 30, do Estatuto da Corte IDH.
[168] Art. 46, do Regulamento da CIDH.
[169] Art. 51, item 1, da CADH; e, art. 47, item 1, do Regulamento da CIDH.
[170] Art. 51, tem 3 da CADH; e, art. 47, item 3, segunda parte, do Regulamento da CIDH.
[171] Art. 48, item 1, do Regulamento da CIDH.
[172] Art. 63, itens 2 e 3, do Regulamento da Corte IDH.

cautelares[173] da CIDH e as medidas provisórias[174] da Corte IDH, devido ao caráter emergencial; o arquivamento[175] de petições e casos pela CIDH; as relatorias especiais[176]; a investigação *in loco* [177] pela CIDH; e, o relatório da CIDH sobre direitos humanos num determinado Estado[178].

Levando em consideração que um dos objetivos desta tese consiste em analisar o cumprimento estatal sul-americano das decisões da Corte IDH, deu-se ênfase às análises das seguintes técnicas jurídicas: sentenças[179] (de exceção preliminar, de mérito e de reparação); e, resolução sobre o cumprimento de sentença[180]. No que diz respeito às técnicas políticas, a reiteração no pedido de apresentação de relatórios estatais sobre o cumprimento de sentenças e adoção de outras medidas de acompanhamento (audiências, perícias)[181] e a inclusão de casos de descumprimento no relatório anual à Assembléia Geral da OEA[182] podem, de alguma forma, elucidar alguns dos aspectos estratégicos da Corte IDH para dar efeito ao cumprimento de suas decisões.

3.3 METODOLOGIA QUANTITATIVA DE *COMPLIANCE*

A metodologia quantitativa de *compliance* adotada no trabalho tem como parâmetro a pesquisa de Hillebrecht (2009b) que propõe um método específico de quantificação mais adaptado à comparação entre casos e entre Estados. O método se baseia no cálculo porcentual e multinivelar das ordens proferidas pelos tribunais internacionais. O aspecto multinivelar consiste em desagregar o julgado em: (i) medidas individuais, subdividindo estas em (a) reparações financeiras e (b) outras medidas individuais; e, (ii) medidas de não-repetição. Em seguida, o cálculo porcentual é aplicado em três níveis: (1) *compliance* em relação às reparações financeiras

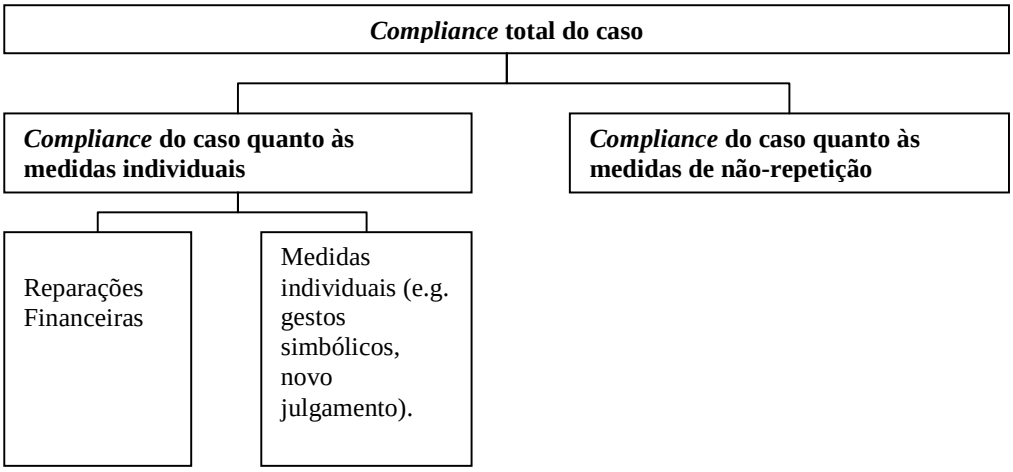
[173] Art. 25, itens 1 e 2, do Regulamento da CIDH.
[174] Art. 26, item 1, do Regulamento da Corte IDH.
[175] Art. 42, do Regulamento da CIDH.
[176] Art. 15, do Regulamento da CIDH.
[177] Art. 39, do Regulamento da CIDH.
[178] Art. 60, do Regulamento da CIDH.
[179] Arts. 59 e 60, do Regulamento da Corte IDH e arts. 66 a 69, todos da CADH.
[180] Art. 63, item 1, do Regulamento da Corte IDH.
[181] Art. 63, itens 2 e 3, e art. 69, todos do Regulamento da Corte IDH.
[182] Art. 65, da CADH; e, art. 30, do Estatuto da Corte IDH.

e outras medidas individuais; (2) *compliance* em relação à totalidade de obrigações individuais e *compliance* com relação às medidas de não-repetição; e, (3) *compliance* total do caso.

Dessa forma, no nível (1), calcula-se a *compliance* em relação às (i) medidas individuais, no que tange às (a) reparações financeiras, medindo-se a porcentagem de pagamento do valor arbitrado pelo tribunal internacional. Quanto à *compliance* em relação às (i) medidas individuais, no que tange às (b) outras medidas individuais, mede-se a porcentagem de cumprimento das ordens proferidas. A *compliance* em relação às (ii) medidas de não-repetição segue a mesma lógica disposta para as (b) outras medidas individuais. No nível (2), a *compliance* em relação à totalidade das medidas individuais é calculada pela média aritmética das porcentagens referentes às (a) reparações financeiras e (b) outras medidas individuais. Igualmente, no nível (3), calcula-se a *compliance* total do caso pela média aritmética das porcentagens da totalidade das (i) medidas individuais e das (ii) medidas de não-repetição.

Entende-se que esta metodologia de quantificação de *compliance* seja útil à obtenção de dados válidos, pois, além de se basear em porcentual de cumprimento - e não em categorias pré-definidas, como as oficialmente usadas pelo sistema interamericano de direitos humanos - os dados obtidos em cada nível revelam os graus de cumprimento tanto das medidas individuais como das medidas agregadas, permitindo a comparação prudente entre os julgados. Abaixo, consta a reprodução do esquema ilustrativo da metodologia de Hillebrecht (2009b, p. 371, tradução nossa):

Três níveis de *compliance*



3.4 CASOS CONTENCIOSOS

A pesquisa empírica desta tese consolidou uma base de dados sobre os níveis de cumprimento estatal dos casos julgados por meio de consultas às supervisões de cumprimento de sentença, disponibilizadas no *site* oficial da Corte IDH[183]. Foram utilizadas as seguintes chaves de busca: "sentenças de mérito, reparações e custas", "supervisão de sentenças" e o critério "por país". A seleção dos casos foi definida segundo três critérios cumulativos: (i) geográfico, (ii) processual e (iii) temporal. Quanto ao critério (i) geográfico, a prospecção de casos limitou-se aos Estados localizados na América do Sul[184] e que aceitam a jurisdição contenciosa da Corte IDH, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela[185]. No que diz respeito ao critério (ii) processual, a seleção contempla contenciosos em fase de supervisão de cumprimento de sentença, em que haja sido publicada ao menos uma resolução pela Corte IDH até 01/08/2013, momento em que encerrou-se o acompanhamento da atividades do tribunal em relação aos contenciosos selecionados. Quanto ao critério (iii) temporal, estabeleceu-se que a análise empírica deve se basear em casos regidos por disposições normativas do sistema interamericano de direitos humanos que guardem correlação quanto ao processamento interamericano de casos contenciosos. Isso de deve ao fato de que o processamento interamericano de casos contenciosos conta com uma sucessão de sete diferentes Regulamentos[186] da Corte IDH, cada qual vigendo sobre um determinado período. Assim, fixado este critério objetivo para a comparação dos julgados, foram selecionados os casos enviados à Corte IDH após 01/01/2004 e julgados até 06/5/2013, os quais abrangem dois períodos de regulamentação diversos. Todavia, as alterações normativas entre estes Regulamentos não modificaram de forma substantiva o processamento interamericano de casos

[183] Disponível em:<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>. Acesso em: 28.12. 2013.

[184] Compõem a América do Sul os seguintes Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; e os seguintes territórios: Guiana Francesa, Ilha de Páscoa, Ilhas Galápagos, Ilhas Geórgia e Sandwich e Ilhas Malvinas.

[185] Apesar de a Venezuela ter derrogado o Pacto de San José da Costa Rica em 10 de setembro de 2012, a saída formal do Estado do sistema interamericano de direitos humanos somente se consolidou após um ano. Quando um Estado deixa de participar do sistema regional, a Corte IDH vê-se impedida de iniciar novos casos contenciosos em relação ao Estado derrogante. Todavia, a obrigação de cumprir as decisões relativas aos contenciosos já iniciados antes da derrogação permanece ativa. Sendo assim, decidiu-se manter a análise dos casos relativos à Venezuela.

[186] Dessa forma, os anos de 1991 a 2013 abrangem seis períodos de regulamentação diversa: (i) 1980 a 07/1991; (ii) 08/1991 a 12/1996; (iii) 01/1997 a 05/ 2001; (iv) 06/2001 a 12/2003; e (v) 01/2004 a 23/03/2009 e (vi) 24/3/2009 até a presente data.

contenciosos[187], o que permite a conjugação desses casos para análise. A escolha da análise deste período se justifica por ter sido um dos mais ativos para a Corte IDH em matéria de jurisdição contenciosa[188].

Após aplicação de todos os critérios de seleção, o mapeamento de contenciosos indica um universo de 40 casos, contemplando os seguintes Estados: Argentina (3 casos), Bolívia (1 caso), Brasil (3 casos), Chile (3 casos), Colômbia (7 casos), Equador (6 casos), Paraguai (3 casos), Peru (10 casos), Suriname (1 caso) e Venezuela (3 casos)[189]. Apesar de haver variação do número de casos por país, essa diferença se conforma com a desproporção existente na admissão de casos pela CIDH e pela Corte IDH. O teste empírico, portanto, alcança 45% dos Estados sob jurisdição da Corte IDH, representando uma amostra de 38% do total de casos sul-americanos já julgados pelo tribunal. Quanto ao aspecto processual, a amostra de contenciosos representa 60% dos casos sul-americanos julgados sob a mesma regulamentação da Corte IDH.

3.5 PERFIL SUL-AMERICANO DE *COMPLIANCE*

Conforme exposto no capítulo anterior, a Corte IDH supervisiona o cumprimento de suas sentenças em razão da competência supervisora, poder que, atualmente, encontra fundamento jurídico nos artigos 33, 62.1, 62.3, 65 e 60, todos da CADH, assim como no artigo 30, do Estatuto da Corte IDH. A supervisão do cumprimento das sentenças da Corte IDH visa fortalecer o cumprimento de suas decisões e promover condições para facilitar o cumprimento das medidas ordenadas pelo tribunal. No exercício desta função, a atividade do tribunal se desenvolve mediante a solicitação periódica de informações ao Estado-condenado sobre as atividades desenvolvidas no plano doméstico para dar efeito ao cumprimento da sentença. Adicionalmente,

[187] A edição de novos regulamentos nem sempre alterou de forma substancial a estrutura do processo no sistema interamericano de direitos humanos. Em boa parte das vezes, as mudanças foram pontuais, no sentido de complementar a disposição regulamentar anterior. A reforma de 2004 implicou em uma ruptura com os períodos anteriores, pois objetivou conferir celeridade ao processamento de casos. Já a reforma de 2009, apenas ampliou o rol de direitos processuais, como as inclusão de novas oportunidades de manifestação das partes no processo.

[188] "Although operating on a somewhat smaller scale, the IACmHR received 1.456 petitions in 2007, and the Inter-American Court has issued 174 rulings since its inception in 1979, most of which the Court issued over the last eight years" (Hillebrecht, 2009b, p. 364).

[189] Vide Anexo 3, para relação dos casos contenciosos selecionados.

a Corte IDH recebe observações da CIDH e das vítimas e seus representantes. Munido dessas informações, o tribunal (i) avalia se houve cumprimento de cada uma das medidas ordenadas na sentença; (ii) orienta as ações do Estado; e (iii) se julgar pertinente, convoca a uma audiência de supervisão (pública ou privada) entre as partes. Ao finalizar a supervisão de cumprimento, o tribunal emite uma resolução sobre a continuidade ou arquivamento do caso, tendo em vista o cumprimento das medidas ordenadas. Nesta hipótese de continuidade de monitoramento, o caso passará por sucessivas supervisões de cumprimento, até que o cumprimento seja dado como integral. A cada supervisão de cumprimento, o tribunal avalia o cabimento dos seguintes mecanismos de *compliance*: reiteração do pedido de novas informações; convocação de audiências (públicas e privadas) e inclusão do caso no Relatório Anual à OEA.

Por um longo período, o único mecanismo de *compliance* aplicado pela Corte IDH foi a reiteração no pedido de novas informações. De acordo com informações da Corte IDH, desde 2007, o tribunal passou a adotar oficialmente a prática de decidir sobre a aplicação de "audiências de supervisão" e, a partir de 2010, passou a realizar audiências conjugadas de supervisão, em que diversos casos relativos a um mesmo Estado são monitorados[190]. Durante as audiências de supervisão, que costumam durar duas horas[191], o Estado, os representantes das vítimas e a CIDH são ouvidos perante o tribunal. Nessa ocasião, o Estado apresenta os avanços no cumprimento das obrigações ordenadas, e os representantes das vítimas e a CIDH indicam suas observações frente ao *status* de cumprimento em questão. As partes possuem direito à réplica e tréplica e os juízes têm a possibilidade de formular perguntas às partes. Neste contexto coletivo, o tribunal busca um compromisso entre as partes, por isso sua atuação não se restringe apenas em registrar as informações sobre o nível de cumprimento. Em alguns casos, a Corte IDH estabelece diretrizes, com critérios detalhados, sobre a forma como podem ser cumpridas as medidas ordenadas. Em outros casos, o tribunal sugere algumas alternativas para estimular o cumprimento: chama a atenção dos Estados quanto aos descumprimentos e, ao mesmo tempo, propõe cronogramas de cumprimento a serem trabalhados entre todos os envolvidos.

Ao longo dos anos, as atividades de supervisão de cumprimento têm tomado espaço significativo na agenda de atividades da Corte IDH, pois, a proporção de casos que chegam ao

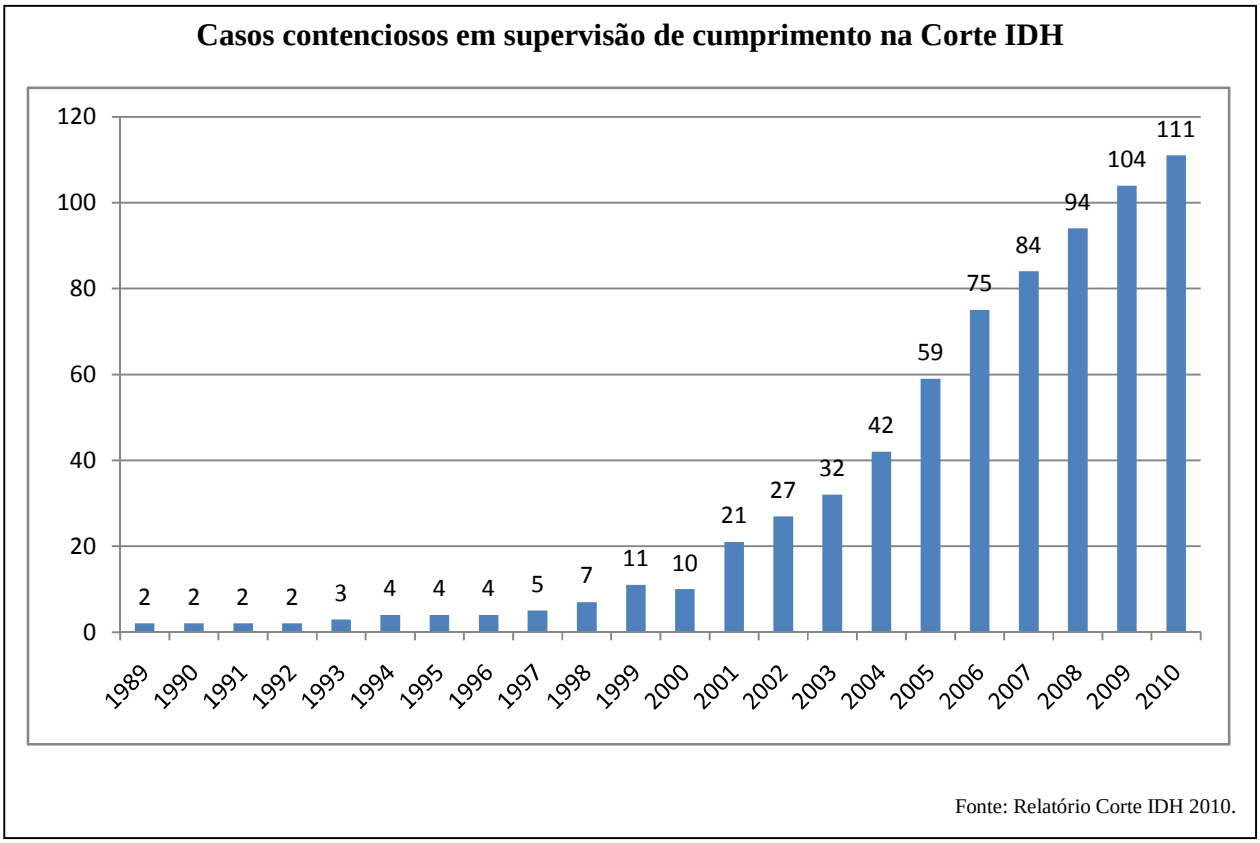
---

[190] Relatório anual 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf >. Acesso em: 05.01.2014.

[191] Algumas audiências públicas podem ser assistidas no seguinte endereço: <http://vimeo.com/corteidh>. Acesso em: 14.02.2014.

tribunal a cada ano é muito superior ao número de casos encerrados. Como resultado, a maior parte dos casos mantém-se, por alguns anos, sob monitoramento da Corte IDH, demandando-lhe um trabalho de manejo detalhado dos casos ativos. O gráfico abaixo mostra que, nos dez primeiros anos de funcionamento da Corte IDH, o monitoramento de casos por ano manteve-se baixo e estável, não ultrapassando uma dezena de contenciosos supervisionados por ano até 1999. Isso se explica, em boa medida, em razão pelo reduzido número de casos enviados pela CIDH ao tribunal. Na medida em que os papéis dos órgãos interamericanos são redefinidos e o processamento interamericano de casos contenciosos ganha contornos mais precisos, por meio de uma série de reformas regulamentares após os anos 2000, nota-se um volume maior de casos recebidos pela Corte IDH, o que consequentemente, implica no aumento do número de casos sob supervisão de cumprimento das decisões interamericanas.

Gráfico 4. Casos contenciosos em supervisão de cumprimento na Corte IDH



Fonte: Relatório Corte IDH 2010.

A análise deste processo mostra-se oportuna, pois, além de ser uma atividade recente do tribunal, onde as práticas encontram-se menos engessadas, os esforços da Corte IDH para obtenção da *compliance* estatal nos casos contenciosos demonstram tanto a busca pela proteção dos direitos humanos na região, por meio do tratamento dos casos individuais, quanto o objetivo do tribunal em se consolidar como um ator autônomo, com capacidade de dizer quais as normas internacionais aplicáveis aos casos de violação estatal de direitos humanos e buscar o cumprimento estatal das suas decisões.

3.5.1 MONITORAMENTO DA *COMPLIANCE*

Os estudos em *compliance* sugerem que o *status* de cumprimento pode ser alcançado por meio do monitoramento da performance dos Estados. A 'administração coletiva da falta de desempenho' por meio de 'medidas interativas de assistência e persuasão' por parte dos 'processos políticos internacionais rotineiros' seriam formas mais práticas, adequadas e menos custosas de se alcançar a *compliance* (Chayes e Chayes, 1993). Desta proposição teórica, formulou-se a hipótese de que o monitoramento efetivo do descumprimento estatal no sistema interamericano de direitos humanos, por parte da própria Corte IDH, pode aumentar os níveis de *compliance* estatal ao longo do tempo. Para verificar empiricamente essa questão, procurou-se identificar no universo empírico dois pontos de análise: (i) a sistematicidade da supervisão de cumprimento pela Corte IDH; e (ii) alterações nos padrões de cumprimento das sentenças após a aplicação de determinados mecanismos de *compliance* pela Corte IDH.

No primeiro ponto (i), referente à sistematicidade da supervisão de cumprimento, pretendeu-se entender como se dá a prática de supervisão de sentenças pela Corte IDH ao longo do tempo. Observou-se que esta atividade não ocorre de forma sistemática, ou seja, não existe uma periodicidade precisa no monitoramento dos casos: alguns casos nunca foram supervisionados, outros passaram por poucas supervisões de cumprimento e outros são acompanhados com maior proximidade pelo tribunal[192]. Levando este aspecto em consideração,

[192] Os motivos para essa diferenciação de monitoramento entre os casos são desconhecidos. Supõe-se que alguns fatores que moldam a decisão do tribunal em monitorar determinados casos são: o recebimento de informações das

propõe-se que um monitoramento efetivo seja aquele em que o tribunal (a) monitore mais vezes o caso ao longo do tempo, de modo que, quanto maior o número de SCs em um caso, maior *compliance* estatal e; (b) gaste menos tempo no processo de monitoramento do caso, de modo que, quanto menor o tempo entre a prolatação da sentença e a primeira SC (SC1), maior expectativa de *compliance* estatal. Igualmente, (c) quanto menor tempo entre as SCs, maiores os níveis de *compliance*.

A Corte IDH encerrou o ano 2012 com 138 casos contenciosos em etapa de supervisão de cumprimento de sentença[193], sendo que a amostra avaliada corresponde a 29% desses casos supervisionados. Durante o período estudado nesta tese, a Corte IDH emitiu 101 resoluções sobre o cumprimento de sentenças emitidas nos 40 casos contenciosos selecionados. Cada caso contencioso foi monitorado, em média, duas vezes no período sob análise. Dentre os casos que ultrapassam essa média de monitoramento (SC > 2), isto é, nos casos em que o monitoramento é mais intensivo, em 75% dos contenciosos se observou que houve aumento no cumprimento das medidas de reparação conforme sucessivas SCs. Ainda que em nem todos os casos os níveis totais de cumprimento sejam significativamente alterados ao longo do processo de monitoramento, mantendo-se baixos e estáveis, a evidência de que em 75% dos casos os Estados implementam uma ou outra medida ordenada pelo tribunal demonstra que os Estados respondem aos estímulos da Corte IDH. Este número comprova a hipótese de que (a) quanto maior o número de SCs em um caso, maior *compliance* estatal, o que permite afirmar que o monitoramento efetivo da Corte IDH ao longo do tempo pode sugerir uma produção de impacto no resultado cumprimento estatal. A tabela abaixo sintetiza as informações sobre a relação entre o monitoramento das decisões interamericanas e *compliance*.

---

partes processuais sobre o cumprimento da decisão; as reuniões fora da sede; o agrupamento de informações sobre vários casos de um mesmo Estado.

[193] O último relatório anual disponibilizado pela Corte IDH refere-se ao ano de 2012. Relatório anual 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf
>. Acesso em: 05.01.2014.

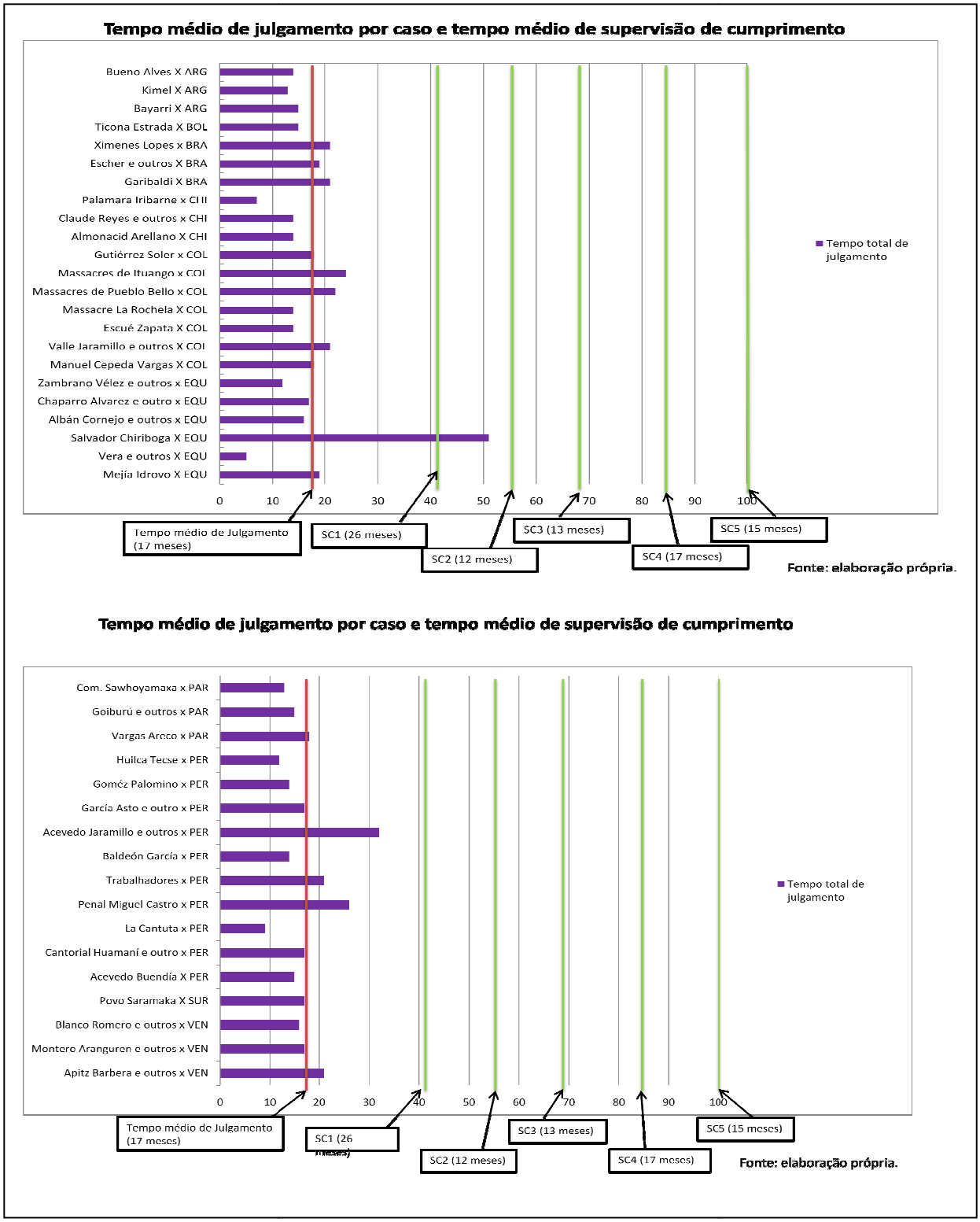
Tabela 1. Monitoramento de casos e *compliance*

Nº	Caso	Nº SCs	Cumprimento nas SCs	*Compliance* total
1	Kimel v. Argentina	3	Sim	100%
2	Ximenes Lopes v. Brasil	3	Não	37,5%
3	Palamara Iribarne v. Chile	3	Não	50%
4	Claude Reyes e outro v. Chile	3	Não	100%
5	Gutiérrez Soler v. Colômbia	4	Sim	76,6%
6	Massacres de Ituango v. Colômbia	5	Sim	69,7%
7	Massacre del Pueblo Bello v. Colômbia	3	Sim	18,7%
8	Escué Zapata v. Colômbia	3	Sim	83,3%
9	Valle Jaramillo e outros v. Colômbia	4	Sim	57,2%
10	Zambrano Vélez e outros v. Equador	3	Não	91,7 %
11	Chaparro Alvarez e outro v. Equador	3	Sim	67,2%
12	Albán Cornejo e outros v. Equador	3	Sim	50%
13	Comunidade Sawhoyamaxa v. Paraguai	4	Sim	8,6%
14	Goiburú e outros v. Paraguai	3	Sim	28,8%
15	Vargas Areco v. Paraguai	4	Sim	87,5%
16	Goméz Palomino v. Peru	5	Sim	23%
17	Trabalhadores v. Peru	3	Sim	12,5%
18	Cantoral Huamaní e outro v. Peru	3	Sim	5,1%
19	Blanco Romero e outros v. Venezuela	3	Sim	8,3%
20	Montero Aranguren e outros v. Venzuela	3	Não	0%

Fonte: Elaboração própria.

Para avaliar se o intervalo temporal no processo de monitoramento dos contenciosos é um fator que pode influir nos níveis de *compliance* estatal, calculou-se, caso a caso, a duração do julgamento e o intervalo temporal entre as SCs. Em seguida, determinou-se o tempo médio de julgamento dos casos contenciosos na Corte IDH e os tempos médios de SC, conforme se visualiza nos quadros abaixo.

Gráfico 5. Tempo médio de julgamento por caso e tempo médio de SC



Identificou-se, nos casos selecionados, que o tempo médio (tm) entre a prolatação da sentença e a SC1 corresponde a 26 meses. Nos casos em que esse intervalo temporal é menor, percebeu-se um incremento no nível médio de *compliance*. Enquanto que nos casos onde o primeiro monitoramento é mais célere ($tm_1 \leq 26$ meses) o nível médio de *compliance* é de 56%. Nos casos onde o monitoramento é mais vagaroso ($tm_1 > 26$ meses) o nível médio de *compliance* é de 40,6%. No que se refere ao tempo gasto pelo tribunal entre os monitoramentos de sentença, os dados demonstram que, a SC2 ocorre, em média, doze meses após a SC1. Enquanto nos casos monitorados antes deste prazo ($tm_2 \leq 12$ meses), o nível médio de cumprimento é de 48,2%, nos casos onde o monitoramento é mais vagaroso ($tm_2 > 12$ meses), o nível médio de *compliance* é de 41,5%. Quanto ao intervalo entre a SC2 e a SC3 verificou-se que o tempo médio é de treze meses. Os casos monitorados antes deste prazo ($tm_3 \leq 13$ meses) correspondem a um cumprimento médio de 66,5%, enquanto os casos monitorados depois deste prazo ($tm_3 > 13$ meses) mostram um cumprimento médio de 37,1%. Estes números confirmam as hipóteses de que (b) quanto menos tempo o tribunal gaste para monitorar o caso pela primeira vez, maior e expectativa de *compliance* estatal e de que (c) quanto menor tempo entre as SCs, maiores os níveis de *compliance*.

Tabela 2. Tempo de monitoramento e *compliance*

	t_1	t_2	t_3
$tx \leq tm$	56%	48,2%	66,5%
$tx > tm$	40,6%	41,5%	37,1%

Fonte: Elaboração própria.

No segundo ponto (ii), correspondente às alterações nos padrões de cumprimento das sentenças, pretendeu-se entender qual o resultado da aplicação de cada mecanismo de

compliance durante o monitoramento das sentenças. Conforme o "procedimento escrito", da Corte IDH, os mecanismos de *compliance* passíveis de aplicação pelo tribunal na supervisão das decisões interamericanas são: reiteração do pedido de novas informações; audiências (públicas e privadas) e inclusão do caso no Relatório Anual à OEA. Dentre estas modalidades de mecanismos de *compliance*, infere-se que as audiências sejam mais eficazes para produzir *compliance* do que os demais mecanismos[194]. Pela natureza das audiências, existe maior capacidade de o tribunal influenciar os Estados, uma vez que eles são convocados a comparecer perante o tribunal para prestar contas de sua atuação, além de serem constrangidos pela presença das vítimas e seus representantes. De outro lado, a reiteração no pedido de novas informações parece um mecanismo de cumprimento mais brando, em que a Corte IDH confere mais tempo para os Estados implementarem suas decisões. O mecanismo de *compliance* de inclusão do caso no relatório anual à OEA pode ser considerado uma medida extrema, aplicável somente após demonstração estatal de total ausência de cumprimento ou de atenção às ordens da Corte IDH. Como no universo empírico este mecanismo de *compliance* foi aplicado somente uma vez (Apitz Barbera e outros v. Venezuela), não foi possível verificar sua eficácia em comparação com os demais mecanismos. Sendo assim, formulou-se a hipótese de que há maior incidência de *compliance* após uma SC onde se realizou uma audiência do que após uma SC que avaliou novos informes.

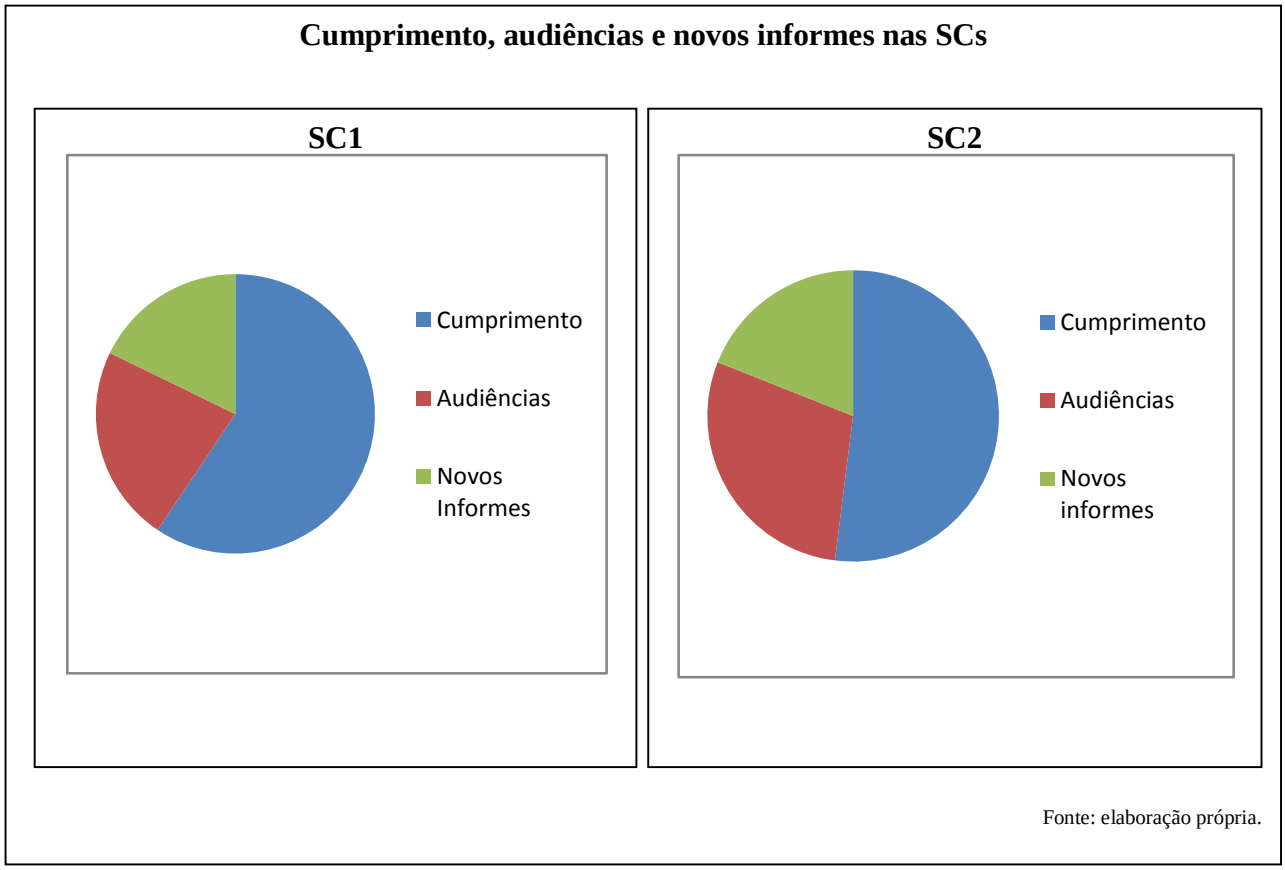
Nas 101 resoluções de cumprimento emitidas nos casos contenciosos analisados, quatro resoluções consideraram os casos arquivados e 97 deram continuidade ao monitoramento dos casos. Quanto ao conteúdo, 52,5% das Scs indicaram cumprimento; 9,9% demandaram uma audiência e 20,8% requisitaram novos informes[195]. Se divididas entre SCs, na SC1, 60 % das resoluções atestam cumprimento, 23% convocam audiências e 18% requerem novos informes. Na SC2, o cumprimento cai para 52%, as audiências compõem 29% e os pedidos de novos informes praticamente se mantém os mesmos, em 19%. Estes números demonstram que, quanto

[194] No relatório anual de 2012, a Corte reconheceu a eficácia desta prática, afirmando que "o tribunal percebe que desde sua implementação [audiências] foram alcançados resultados favoráveis já que se registrou um avanço significativo no cumprimento das reparações ordenadas pelo Tribunal. Este fato foi reconhecido também Assembleia Geral da OEA em sua Resolução AG/RES. 2759 (XLII-O/12) "Observações e recomendações ao Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos" de 5 de junho de 2012. Nesta resolução, destacou "a importância e o caráter construtivo [d]as audiências privadas de supervisão de cumprimento das sentenças emitidas pela Corte Interamericana e os resultados positivos das mesmas". Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2012.pdf>. Acesso em: 05.01.2014.

[195] O restante refere-se aos arquivamentos e inclusão no relatório anual à OEA.

ao conteúdo das SCs não houve variação significativa entre as etapas de supervisão, mas que as audiências são mecanismos de *compliance* que têm maior propensão a serem utilizados pela Corte IDH na SC2.

Gráfico 6. Cumprimento, audiências e novos informes nas SCs



Fonte: elaboração própria.

Quanto à média de cumprimento nas SCs, a média de cumprimento na SC1 é de 52,8%, enquanto que na SC2, este número cai para 32,9%. Este dado permite inferir que os Estados cumprem a maior parte da sentença até a SC1 e o cumprimento na SC2 é significativamente mais baixo. Quanto à categoria das medidas cumpridas na primeira SC1, geralmente, os Estados cumprem as medidas de reparação financeira e algumas das outras medidas individuais,

postergando o cumprimento das medidas de não-repetição em razão da demanda de tempo para implementar essas medidas e/ou da baixa capacidade econômica em realizá-las. De qualquer forma, estes dados rompem com a ideia generalizada de que os Estados demonstram "pouca vontade política" em cumprir as sentenças da Corte IDH, uma vez que os Estados dão cumprimento à maior parte da sentença na primeira oportunidade, isto é, até a primeira oportunidade de serem supervisionados.

Quanto à efetividade dos mecanismos de *compliance*, os dados demonstram que após a convocação de uma audiência pela SC1, houve cumprimento em 55% dos casos quando avaliados pela SC2. Esta mesma tendência (55%) de cumprimento se manteve quando a SC2 convocou uma audiência. No que se refere aos mecanismos de *compliance* de pedido de novos informes, os números mostram que após pedidos de novos informes na SC1, houve cumprimento em 43% dos casos quando avaliados pela SC2. Todavia, esta tendência diminui para 33,3% quando a SC2 solicitou novas informações. Esses dados demonstram que (ii) as audiências são mecanismos de *compliance* mais eficientes do que a solicitação de novos informes. Além disso, a análise dos casos indica que os sucessivos pedidos de novos informes aos Estados é uma estratégia que produz baixo resultado para os níveis de *compliance*.

Tabela 3. Efetividade dos mecanismos de *compliance*

	Audiência	Novos Informes
SC1	56%	48,2%
SC2	40,6%	41,5%

Fonte: Elaboração própria.

3.5.2 OBJETIVIDADE DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

Os estudos em *compliance* sugerem que o status de cumprimento pode ser alcançado por meio de por normas mais específicas (Chayes e Chayes, 1993). Quanto à objetividade das decisões interamericanas, formulou-se a hipótese de que, quanto mais sintética for a decisão da Corte IDH, mais chances de que o Estado cumpra a decisão. Para verificar empiricamente esta questão, as medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH foram classificadas e quantificadas caso a caso. Desse modo, a categoria e o número de medidas de reparação em cada caso podem sugerir as probabilidades de cumprimento estatal das decisões interamericanas. Quanto às categorias das medidas de reparação, as ordens de cumprimento foram divididas entre medidas individuais e medidas de não-repetição, conforme seção 3.1, deste capítulo. Sugere-se que as medidas de não-repetição, pela natureza das medidas ordenadas, demandem maior tempo para serem implementadas pelos Estados. Neste sentido, (a) quanto maior o número de medidas de não-repetição ordenadas, menores são as expectativas de cumprimento estatal. Igualmente, na (b) ausência de medidas de não-repetição, maior será o cumprimento estatal. Quanto ao número de medidas de reparação ordenadas, a extensão de medidas individuais ordenadas em um caso pode demandar maior tempo para implementação da decisão. Por isso, propõe-se que (c) quanto maior o número de medidas individuais em um caso, menor é o cumprimento estatal.

Identificou-se, nos casos selecionados, que o tribunal ordenou, em média, uma medida de não-repetição por caso contencioso. Nos casos que ultrapassam essa média (nr > 1), a média de cumprimento total dos casos é de 50,4%, isto é abaixo da média geral de 52% de cumprimento total dos casos. Neste sentido, os números comprovam que (a) quanto maior o número de medidas de não-repetição ordenadas no caso, menor o nível de cumprimento estatal.

Tabela 4. Número de medidas de não-repetição e *compliance*

Nº	Caso	Nº Medidas Não-Repetição	*Compliance* total
1	Palamara Iribarne v. Chile	3	50%
2	Claude Reyes e outros v. Chile	2	100%
3	Gutiérrez Soler v. Colômbia	3	76,6%
4	Massacre La Rochela v. Colômbia	2	22,3%
5	Zambrano Vélez e outros v. Equador	2	91,7%
6	Chaparro Alvarez e outro v. Equador	2	67,2%
7	Albán Cornejo e outros v. Equador	2	50%
8	Goiburú e outros v. Paraguai	2	28,8%
9	Vargas Areco v. Paraguai	2	87,5%
10	Goméz Palomino v. Peru	2	23%
11	Blanco Romero e outros v. Venezuela	3	8,3%
12	Montero Aranguren e outros v. Venezuela	3	0
	Média de *compliance* nos casos		**50,45%**

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à ausência de medidas de não-repetição (nr = 0), observou-se que, dentre os casos onde não foram ordenadas medidas de não-repetição, a média de cumprimento total é de 60,6%, número acima dos 52% de cumprimento total dos casos. Nesta hipótese, os dados demonstram que (b) na ausência de medidas de não-repetição, o cumprimento estatal é maior.

Tabela 5. Ausência de medidas de não-repetição e *compliance*

Nº	Caso	Nº Medidas Não-Repetição	Compliance total
1	Bueno Alves v. Argentina	0	73,8%
2	Escher e outros v. Brasil	0	100%
3	Garibaldi v. Brasil	0	100%
4	Escué Zapata v. Colômbia	0	83,3%
5	Valle Jaramillo e outros v. Colômbia	0	57,2%
6	Manuel Cepeda Vargas v. Colômbia	0	64,3%
7	Salvador Chiriboga v Equador	0	100%
8	Vera e outros v. Equador	0	75%
9	Mejía Idrovo v. Equador	0	100%
10	Huilca Tecse v. Peru	0	66,6%
11	García Asto e outro v. Peru	0	58,3%
12	Baldeón García v. Peru	0	25%
13	Acevedo Jaramillo e outros v. Peru	0	0
14	Trabalhadores v. Peru	0	12,5%
15	Cantorial Huamaní e outro v. Peru	0	5,1%
16	Acevedo Buendía v. Peru	0	50%
	Média de *compliance* nos casos		**60,6%**

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao número de medidas individuais, calculou-se que o tribunal ordena, em média, quatro medidas individuais por caso. Nos contenciosos em que essa média é ultrapassada (mi > 4), o nível de cumprimento estatal das sentenças é de 34,9%, muito abaixo da média geral de 52% de cumprimento total. Esse dado demonstra que (c) quanto maior o número de medidas individuais em um caso, menor é o cumprimento estatal.

Tabela 6. Número de medidas individuais e *compliance*

Nº	Caso	Nº Medidas Individuais	*Compliance* total
1	Ticona Estrada v. Bolívia	5	78,8%
2	Gutiérrez Soler v. Colômbia	5	76,6%
3	Massacres de Ituango v. Colômbia	7	69,7%
4	Massacre de Pueblo Bello v. Colômbia	8	18,7%
5	Massacre La Rochela v. Colômbia	14	22,3%
6	Escué Zapata v. Colômbia	6	8,3%
7	Valle Jaramillo e outros v. Colômbia	7	57.2%
8	Manuel Cepeda Vargas v. Colômbia	7	64,3%
9	Comunidade Sawhoyamaxa v. Paraguai	6	8,6%
10	Goiburú e outros v. Paraguai	7	28,8%
11	Huilca Tecse v. Peru	8	66,6%
12	Acevedo Jaramillo e outros v. Peru	6	0
13	Baldeón García v. Peru	5	25%
14	Penal Miguel Castro v. Peru	8	0
15	La Cantuta v. Peru	6	40,7%
16	Cantorial Huamaní e outro v. Peru	5	5,1%
17	Povo Saramaka v. Suriname	7	23,8%
	Média de *compliance* nos casos		**34,9%**

Fonte: Elaboração própria.

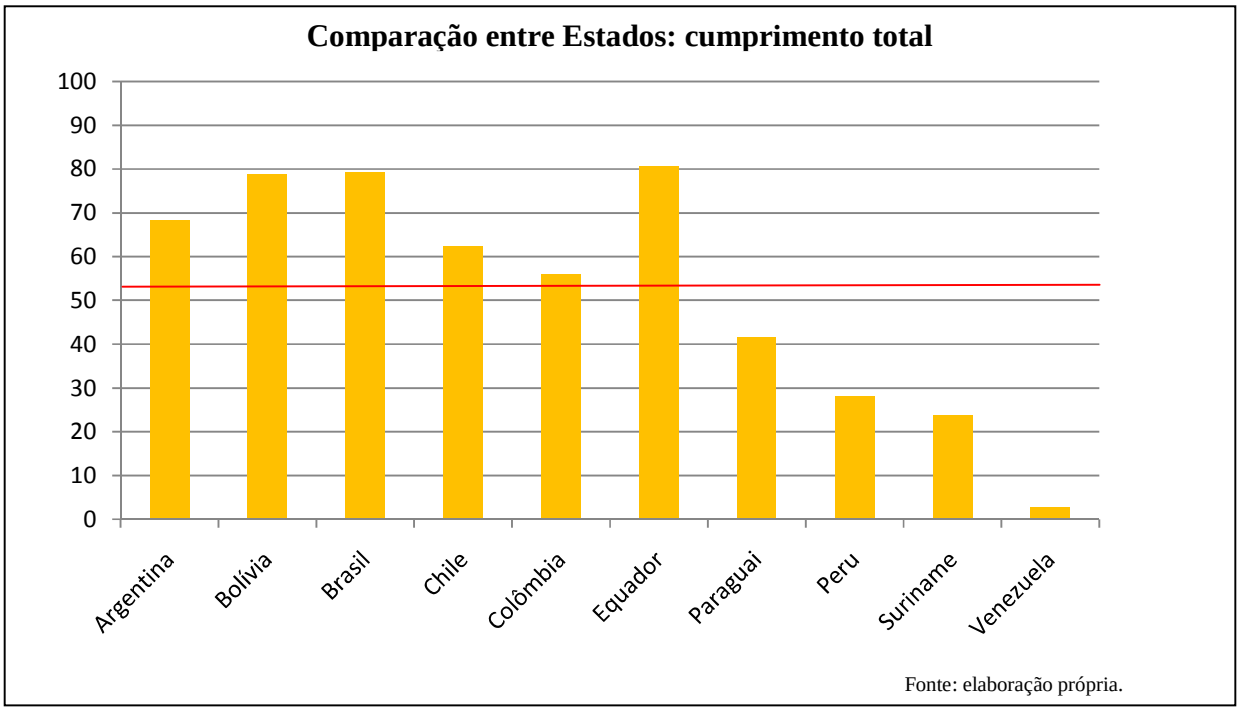
3.5.3 TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE CUMPRIMENTO

Os estudos em *compliance* sugerem que o status de cumprimento pode ser alcançado por um sistema transparente de informações (Chayes e Chayes, 1993). No que se refere à transparência no sistema de informações, testa-se se a acessibilidade aos dados do sistema interamericano pode influir nas percepções sobre o cumprimento estatal das decisões do tribunal.

Para verificar empiricamente esta hipótese, os dados oficiais da Corte IDH foram contrastados aos dados sobre cumprimento quantificados por metodologia alternativa, conforme proposto no trabalho de Hillebrecht, (2009b).

Segundo as categorias oficiais da Corte IDH, o status de cumprimento dos casos integrantes do universo empírico em análise, indicam que o cumprimento é nulo em 10% dos casos, total em 10% dos casos e parcial em 80% dos casos. Ainda que recentemente a Corte IDH tenha reconhecido que a apresentação das estatísticas de cumprimento do tribunal "(...) não significa (...) que as referidas sentenças estejam "descumpridas" [196], o impacto destes números à primeira vista conforma uma impressão generalizada de que a maior parte das decisões interamericanas não são cumpridas pelos Estados. Embora a Corte IDH disponibilize todos os julgados e resoluções sobre cumprimento, não é possível tirar conclusões específicas sobre o cumprimento das decisões interamericanas sem antes desagregar estes dados. O trabalho de desagregação dos dados e nova quantificação estatística pelo método descrito no item 3.3, deste capítulo, indica que a média de cumprimento total dos casos contenciosos é de 52%. Dos 10 Estados que compõem o universo empírico, apenas em quatro deles (Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela) essa média de cumprimento é menor.

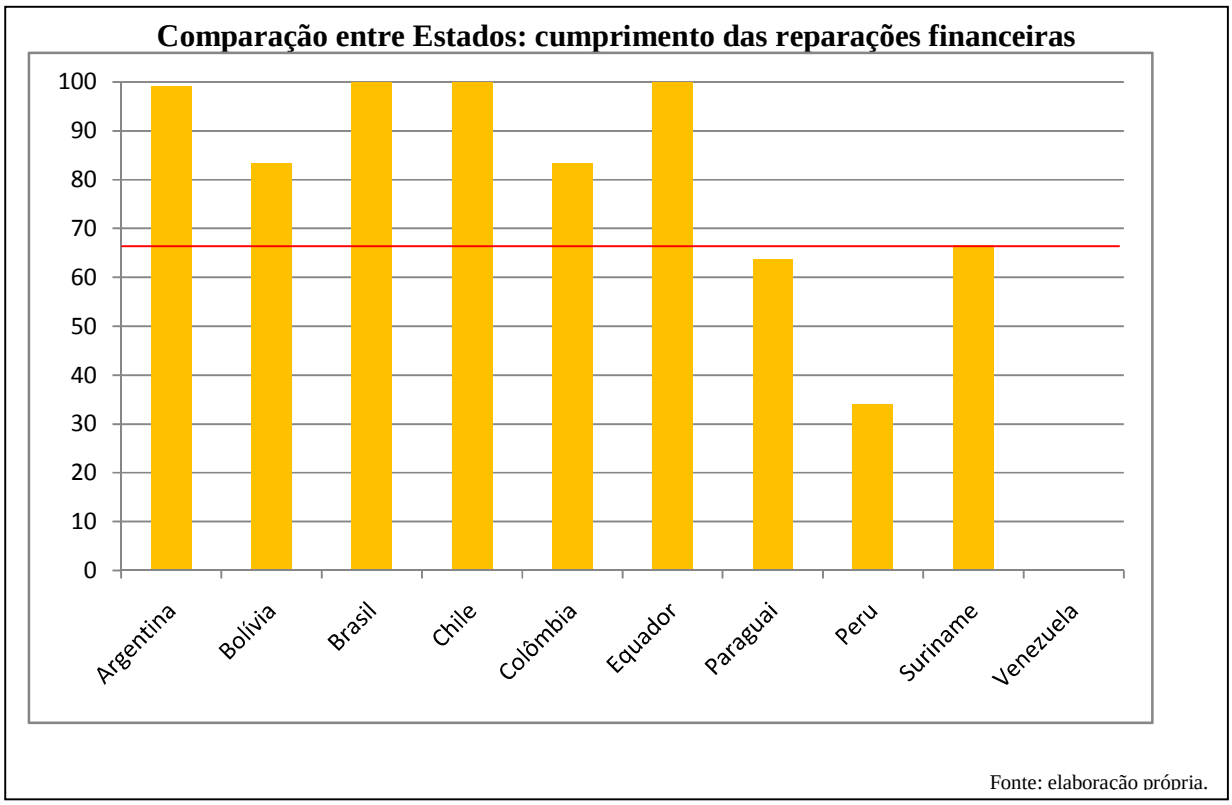
Gráfico 7. Comparação entre Estados: cumprimento total



Fonte: elaboração própria.

Entre as medidas individuais, as reparações financeiras contam com cumprimento médio elevado (67%) nos contenciosos analisados. As espécies de reparações financeiras mais cumpridas são as custas (74,3% de cumprimento médio), seguidas pelas reparações aos danos matérias (68,4% de cumprimento médio) e pelas reparações aos danos morais (60,1% de cumprimento médio). Geralmente, o tribunal ordena as três espécies de reparação em todos os contenciosos. Os Estados que mais cumprem as reparações financeiras são Brasil, Chile e Equador, todos contando com cumprimento integral desta medida em seus contenciosos. De outro lado, a Venezuela descumpre totalmente as medidas de reparação financeiras.

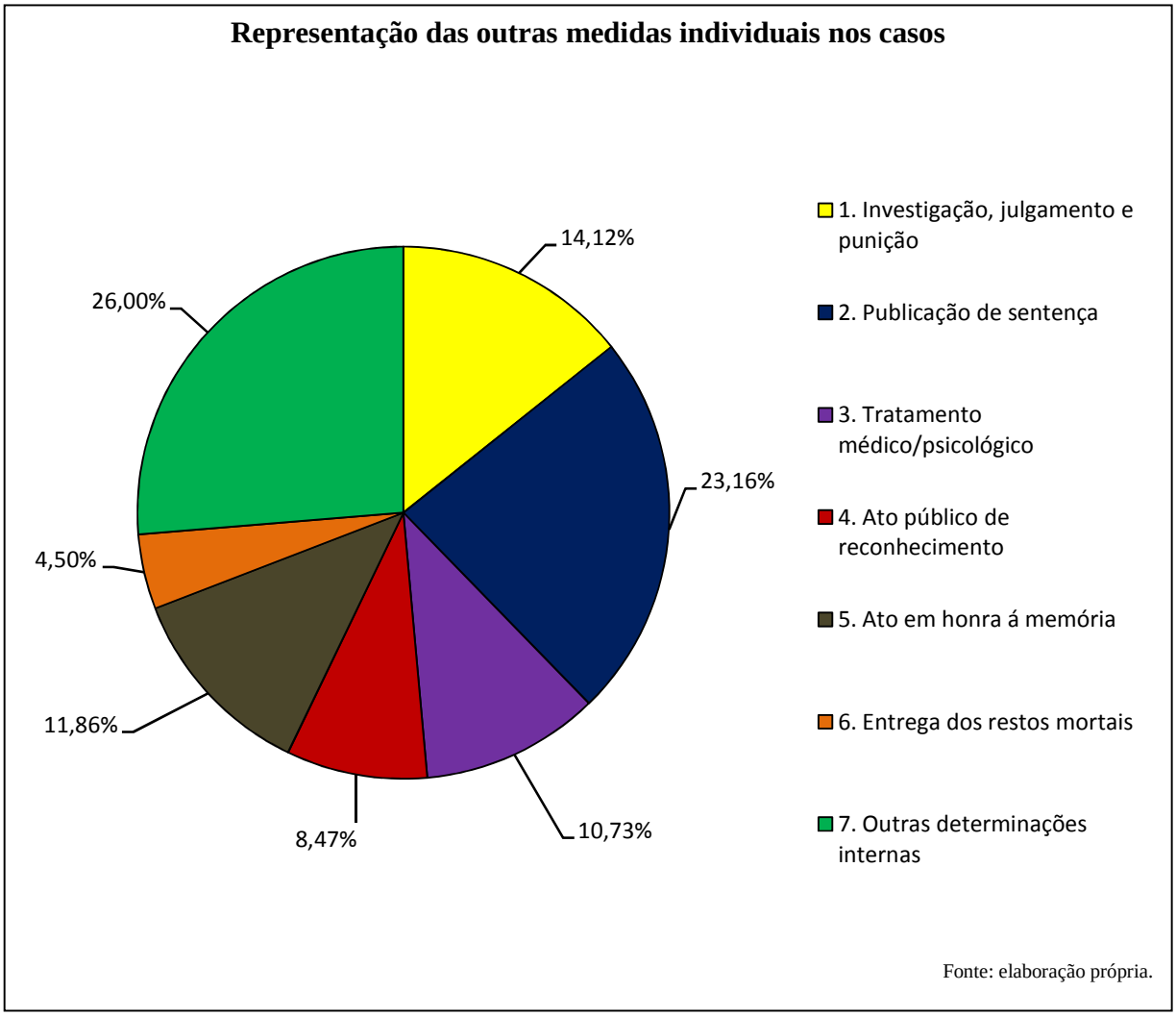
Gráfico 8. Comparação entre Estados: cumprimento das reparações financeiras



As outras medidas individuais são cumpridas em uma média de 46,4%. Dentre essas medidas, as espécies geralmente mais ordenadas pelo tribunal são: outras determinações internas,

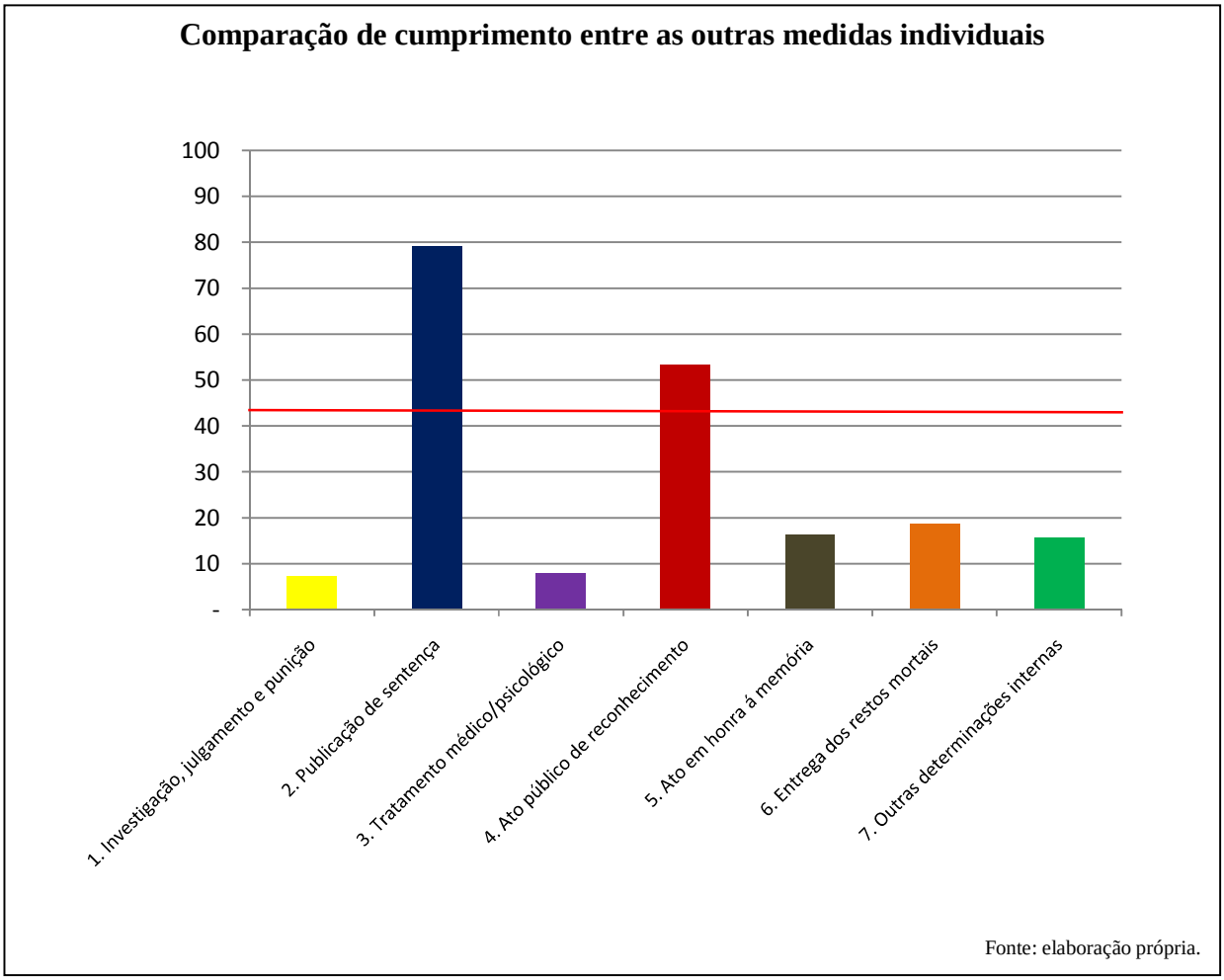
publicação de sentença e investigação julgamento e punição. As medidas menos ordenadas são: entrega de restos mortais e ato público de reconhecimento.

Gráfico 9. Representação das outras medidas individuais nos casos



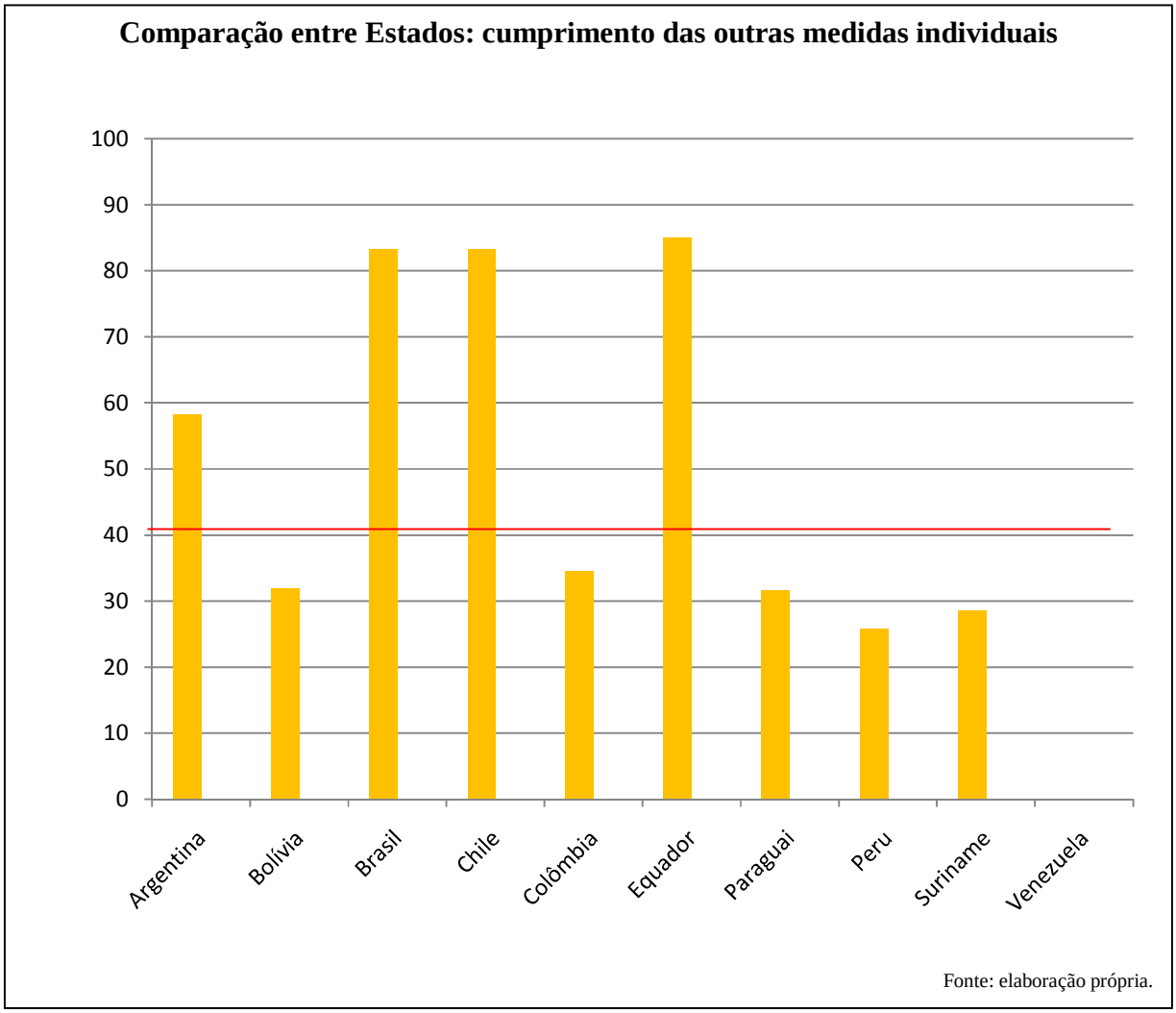
Quanto ao cumprimento, as outras medidas individuais mais cumpridas são: publicação de sentença (78,9%) e ato público de reconhecimento (53,3%) e as menos cumpridas investigação, julgamento e punição (7,5%) e tratamento médico e psicológico (7,9%).

Gráfico 10. Comparação de cumprimento entre as outras medidas individuais



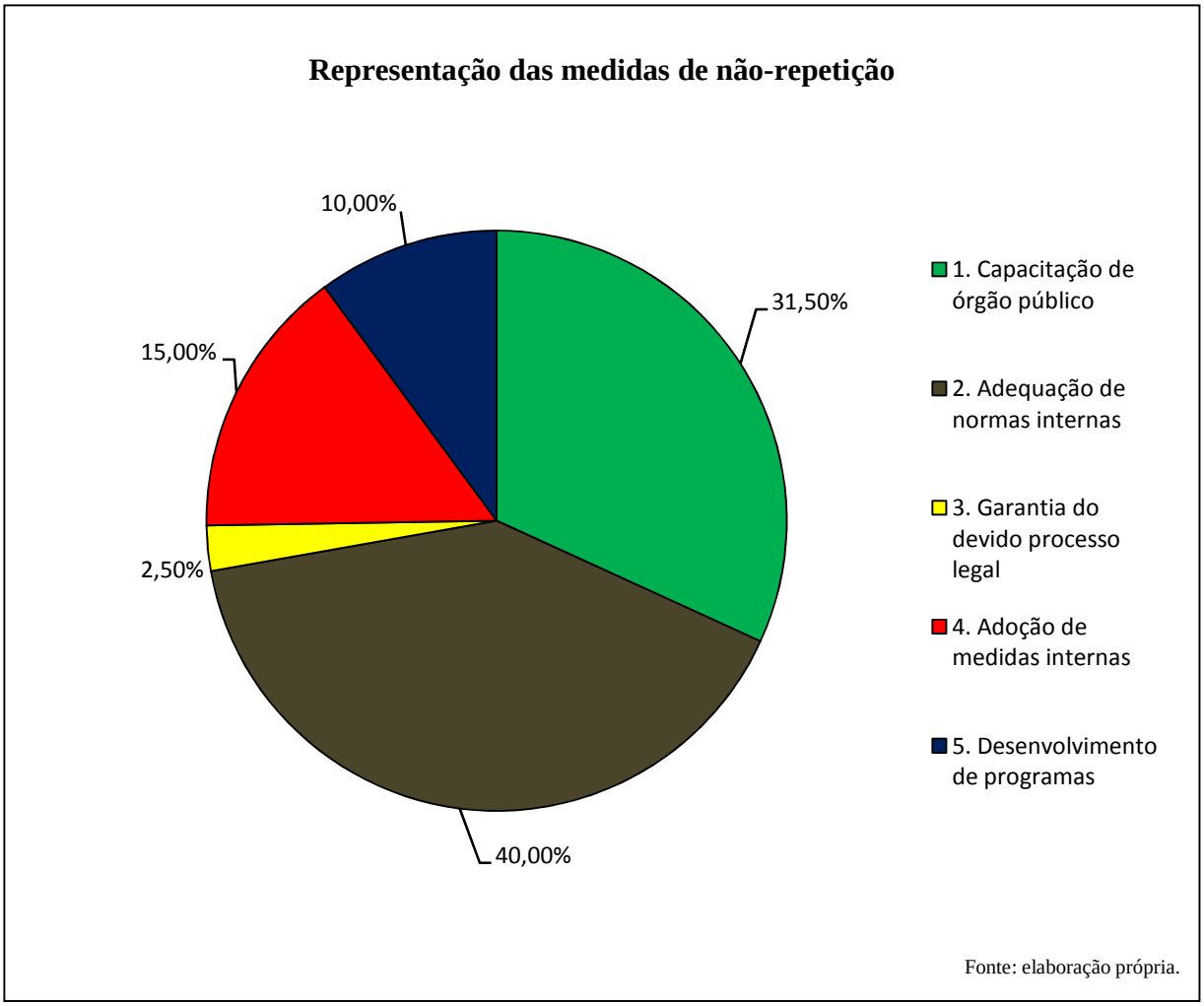
Entre os Estados que mais cumprem as outras medidas individuais estão Equador (85,1% de cumprimento médio), Brasil e Chile (ambos com 83,3% de cumprimento médio) e os que menos cumprem são Venezuela (descumprimento total), Peru (25,8% de cumprimento médio) e Suriname (28,6% de cumprimento médio).

Gráfico 11. Comparação entre Estados: cumprimento das outras medidas individuais



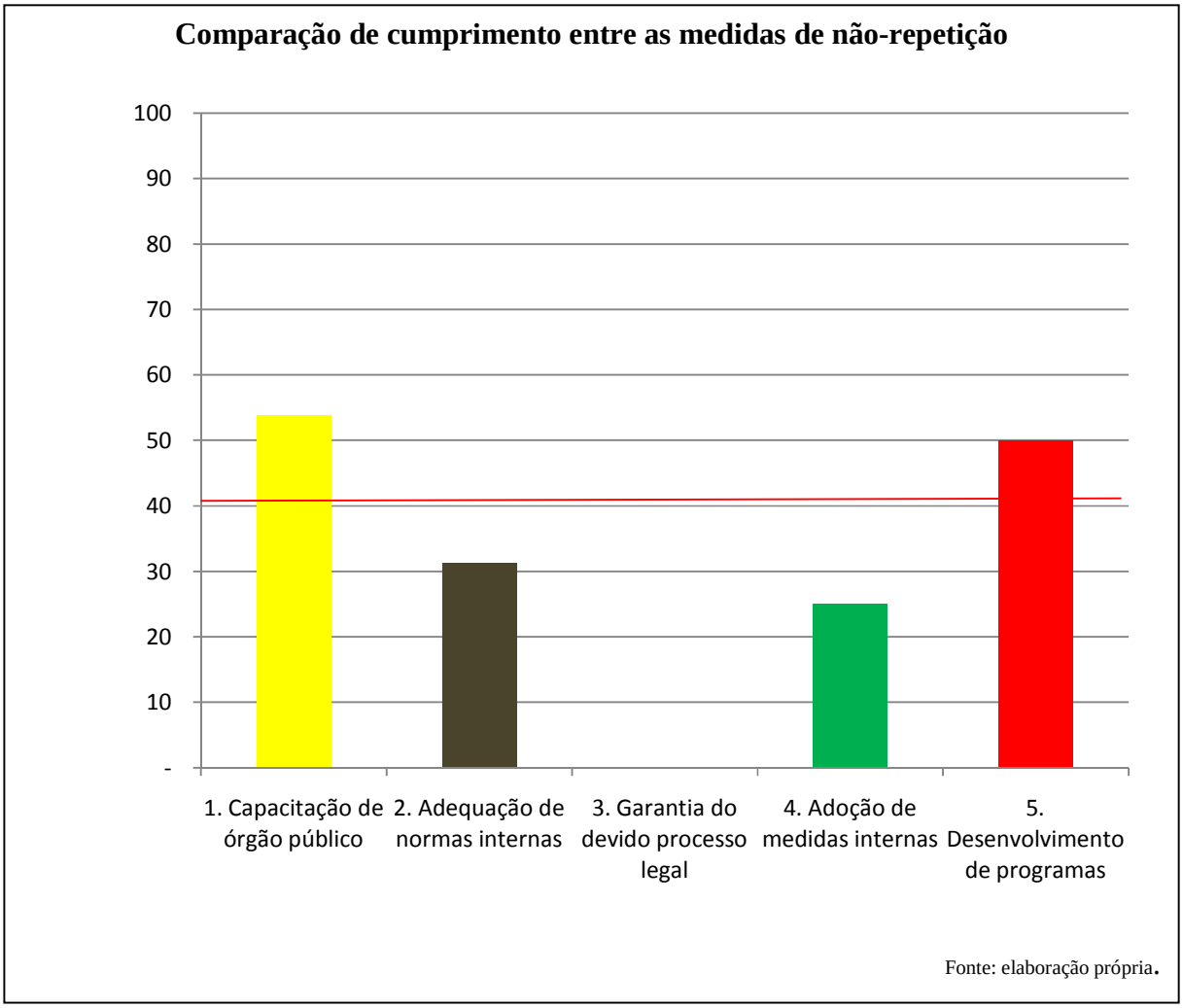
As medidas de não-repetição são cumpridas em uma média de 40,1%. Entre as medidas de não-repetição, as medidas geralmente mais ordenadas pelo tribunal são: adequação de normas internas (40%) e capacitação de órgão público (32,5%) e as menos ordenadas são as garantias do devido processo legal (2,5%) e o desenvolvimento de programas (10%).

Gráfico 12. Representação das medidas de não-repetição



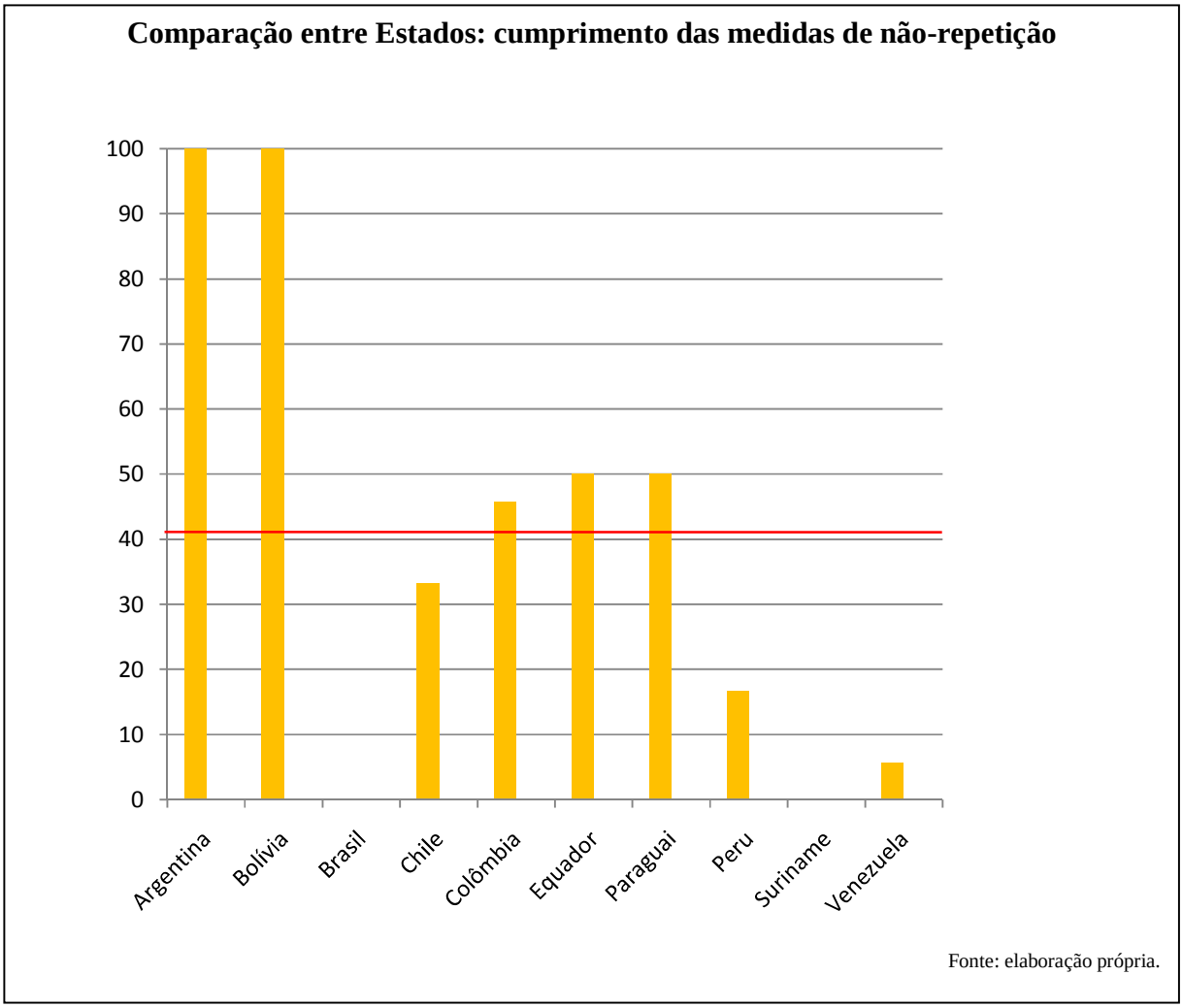
No que tange ao cumprimento, as medidas mais cumpridas são: a capacitação de órgão público (53,8% de cumprimento) e o desenvolvimento de programas (50% de cumprimento) e as medidas menos cumpridas são: garantia do devido processo legal (descumprimento total) e adoção de medidas internas (25% de cumprimento).

Gráfico 13. Comparação de cumprimento entre as medidas de não-repetição



Entre os Estados que mais cumprem as medidas de não-repetição estão Argentina e Bolívia, ambas com 100% de cumprimento e os Estados que menos cumprem as medidas de não-repetição são Brasil e Suriname, ambos com descumprimento total.

Gráfico 14. Comparação entre Estados: cumprimento das medidas de não-repetição



Estes dados permitem explorar as nuances de cumprimento estatal nos casos contenciosos, o que demonstra que o cumprimento estatal é maior, no que se refere ao cumprimento total, e mais amplo, no que diz respeito à diversidade de medidas compridas, do que o oficialmente divulgado pelo tribunal. A forma de medir cumprimento e os resultados obtidos revelam evidências que diferem das publicadas pela Corte IDH e pela literatura consolidada na área, a qual geralmente acolhe os dados oficias dos órgãos interamericanos. Todavia, quais seriam os interesses do sistema regional em divulgar dados que não refletem com

clareza o cumprimento estatal das decisões interamericanas? Diante das abordagens da *compliance* e das burocracias internacionais, levantam-se duas suposições alternativas: (i) a divulgação de informações pouco claras sustenta discursos oficiais e reforça o senso comum de que o cumprimento estatal das decisões interamericanas é baixo. Esse uso intencional dos dados cumpre dupla finalidade: (a) justificar interesse do sistema interamericano de direito humanos em demandar maior apoio, político e financeiro, da OEA e dos Estados-membros; (b) mantém a questão dos direitos humanos permanentemente na agenda da OEA. Outra conjectura é a de que (ii) o sistema interamericano não possui capacidade técnica para administrar os dados de forma desagregada, hipótese que sustentaria o interesse do sistema regional na criação de um organismo de trabalho responsável pelas atividades de monitoramento das decisões interamericanas.

Argumenta-se que em ambas suposições, os interesses do sistema interamericano de direitos humanos vão de encontro à sua missão original de promover e proteger os direitos humanos na região. A divulgação de informações por meio de um sistema transparente, dotados de características como facilidade de compreensão pelo usuário; clareza nas informações; e capacidade de providenciar um cenário específico de cumprimento das medidas de reparação, seria um elemento potencialmente propagador de *compliance*. A exposição clara de dados contribui para que todas as partes se envolvam ativamente no sistema interamericano de direitos humanos. Os Estados podem utilizar a divulgação de dados a seu favor para demonstrar os sucessos alcançados, para aprender com as (boas) práticas de Estados vizinhos e para expor o apoio às obrigações internacionais e ao sistema interamericano. Com isso, o Estado diversifica sua atuação dentro do sistema interamericano de direitos humanos, deixando de figurar apenas como demandado em casos de violações de direitos para desempenhar papéis mais constitutivos. Os tribunais internacionais também ganham com um tratamento mais transparente das informações, pois podem administrar de maneira eficaz o conjunto de casos e redistribuir suas capacidades financeiras e humanas para as áreas mais necessitadas. Por fim, a clareza e a facilidade no acesso das informações habilitam os cidadãos engajados no processo de efetivação dos direitos humanos na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o avanço da normatização internacional em torno da temática dos direitos humanos, uma das perspectivas mais desenvolvidas na agenda de pesquisas sobre as questões normativas internacionais tem como objetivos entender e avaliar o impacto das normas internacionais no comportamento estatal. Nesta agenda, os fatores explicativos para a produção do resultado *compliance* podem ser identificados por meio dos planos em que a transformação do comportamento estatal se opera: estatal, transnacional e internacional. Essa tese, incorporando as perspectivas da burocracia internacional e da *compliance*, considerou que as organizações internacionais podem produzir impactos na atuação estatal, inclusive em arranjos internacionais de direitos humanos. Argumentou-se que a atuação institucional do sistema interamericano de direitos humanos, por meio de seus órgãos, pode influenciar na escolha estatal sobre cumprir ou violar as decisões interamericanas. Conjugado com pesquisas recentes no assunto (Barnett e Finnemore, 2004; Cavallaro e Brewer, 2008; Engstrom e Hurell, 2010; Goldman, 2009; Thede e Brisson, 2011)e a partir da pesquisa empírica específica, esse estudo demonstrou que o sistema interamericano de direitos humanos pode renovar e diversificar suas atuações ao longo do tempo, adquirindo certa autonomia em relação aos Estados e demais atores não-estatais, o que lhe possibilitou levar adiante suas missões e interesses, no sentido de se manter como uma instância apta a conduzir as questões relativas aos direitos humanos no âmbito regional.

O capítulo 1 procurou sistematizar a literatura, a partir da divisão dos principais estudos sobre o cumprimento estatal de acordos internacionais entre três variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Conforme apresentado, estudos com ênfase em variáveis estatais sugerem que são os Estados (em razão da ação racional ou de algumas de suas características internas) os responsáveis pela decisão em cumprir acordos internacionais; pesquisas que destacam variáveis transnacionais propõem que o resultado cumprimento decorre de um processo, articulado por atores não-estatais e subnacionais, que transforma o comportamento estatal por meio de pressões normativas; e trabalhos centrados em variáveis internacionais realçam o papel das próprias normas e organizações internacionais em promover o cumprimento estatal. A análise do sistema interamericano de direitos humanos, sob a perspectiva da burocracia internacional, mostrou-se relevante, pois este sistema regional passou por uma série de

modificações normativas e institucionais ao longo dos últimos anos com vistas a se projetar como ator autônomo na política regional de direitos humanos (Engstrom e Hurrel, 2010; Muñoz e Ziccardi, 2013).

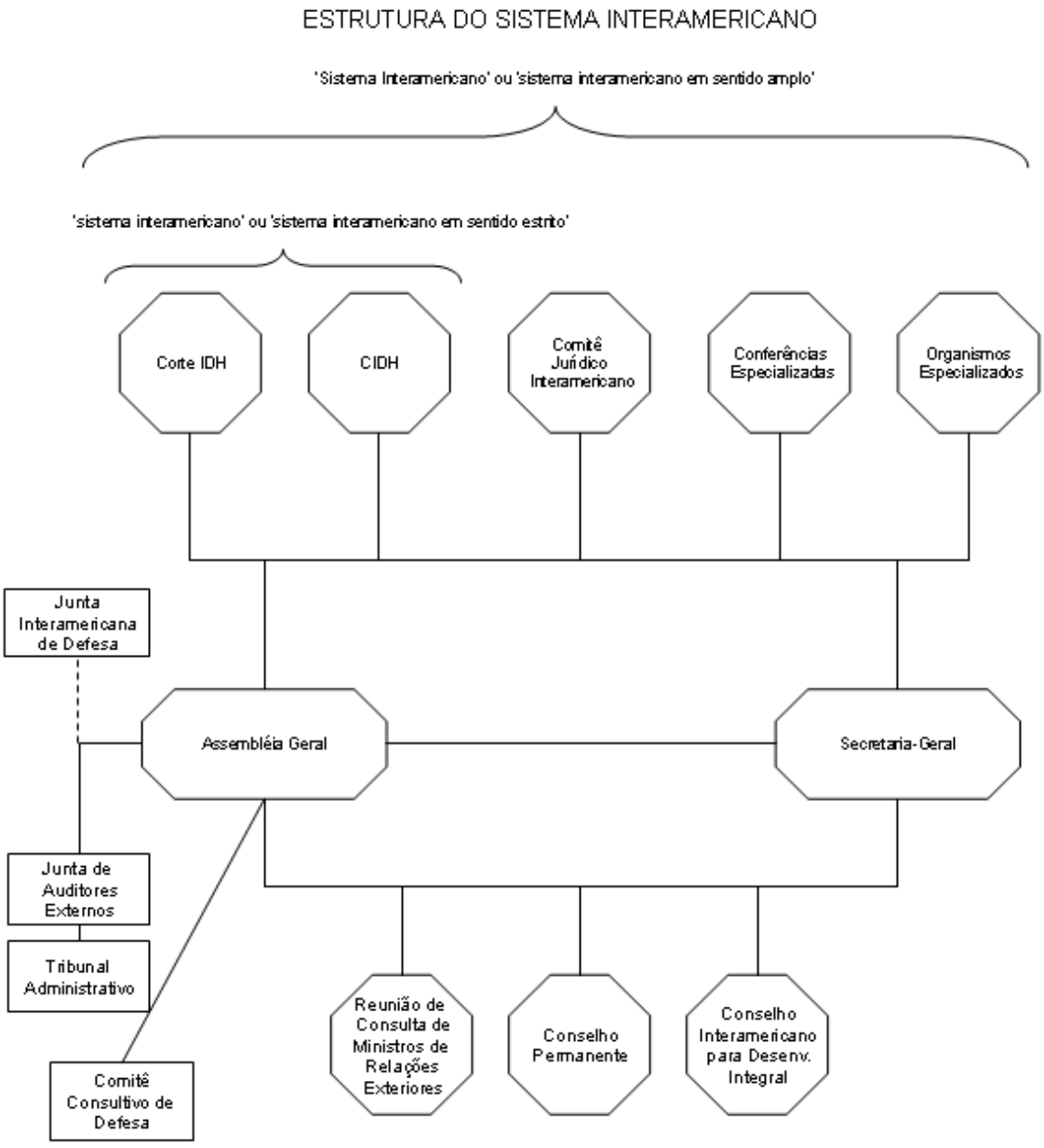
O exame das transformações dos papéis dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos na política regional de direitos humanos permitiu visualizar movimentos e estratégias com o propósito de fortalecer a autonomia dos organismos deste sistema regional. De acordo com os principais marcos da trajetória do sistema interamericano de direitos humanos, apresentados no capítulo 2, evidenciaram-se desdobramentos institucionais que modificaram as funções e atividades dos órgãos interamericanos, na perspectiva do seu fortalecimento. A ampliação da competência da Corte IDH para supervisionar o cumprimento de sentenças foi uma das alterações nos padrões de ação dos órgãos interamericanos que demonstra ganho de autonomia institucional. Conforme explicitado, a atuação mais ou menos independente dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos dependeu de diversas reformas regulamentares, da edição de resoluções, da criação de entendimentos jurisprudenciais, da diversificação de apoios (políticos e financeiros) e da formulação de tônicas críticas nos discursos oficiais dos organismos do sistema regional de direitos humanos. O sistema interamericano de direitos humanos, originalmente idealizado para assumir papéis menos ambiciosos dentro da OEA, ao longo do tempo, superou os limites iniciais e ganhou outros contornos que lhe possibilitaram assumir importantes papéis na política regional de direitos humanos.

Quanto aos efeitos concretos dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos na decisão estatal de cumprir as decisões interamericanas, a aplicação de uma metodologia alternativa de mensuração do cumprimento das decisões da Corte IDH viabilizou uma nova organização dos dados, a qual permitiu acessar o perfil de cumprimento das decisões interamericanas na região sul-americana. Ademais, a sistematização dos dados a partir do banco de dados criado propiciou verificar determinadas proposições teóricas da abordagem da *compliance,* as quais se confirmaram no universo do sistema interamericano de direitos humanos. Como principais resultados, destacam-se que o monitoramento intensivo da *compliance* pela Corte IDH influi nos níveis de cumprimento; que as audiências são os mecanismos de *compliance* mais efetivos; que decisões sintéticas têm maiores chances de serem cumpridas; e, que o cumprimento estatal nos casos contenciosos é maior, no que se refere ao

cumprimento total (média de cumprimento total de 52%) e mais amplo, no que diz respeito à diversidade de medidas cumpridas, do que os dados apresentados oficialmente pelo tribunal.

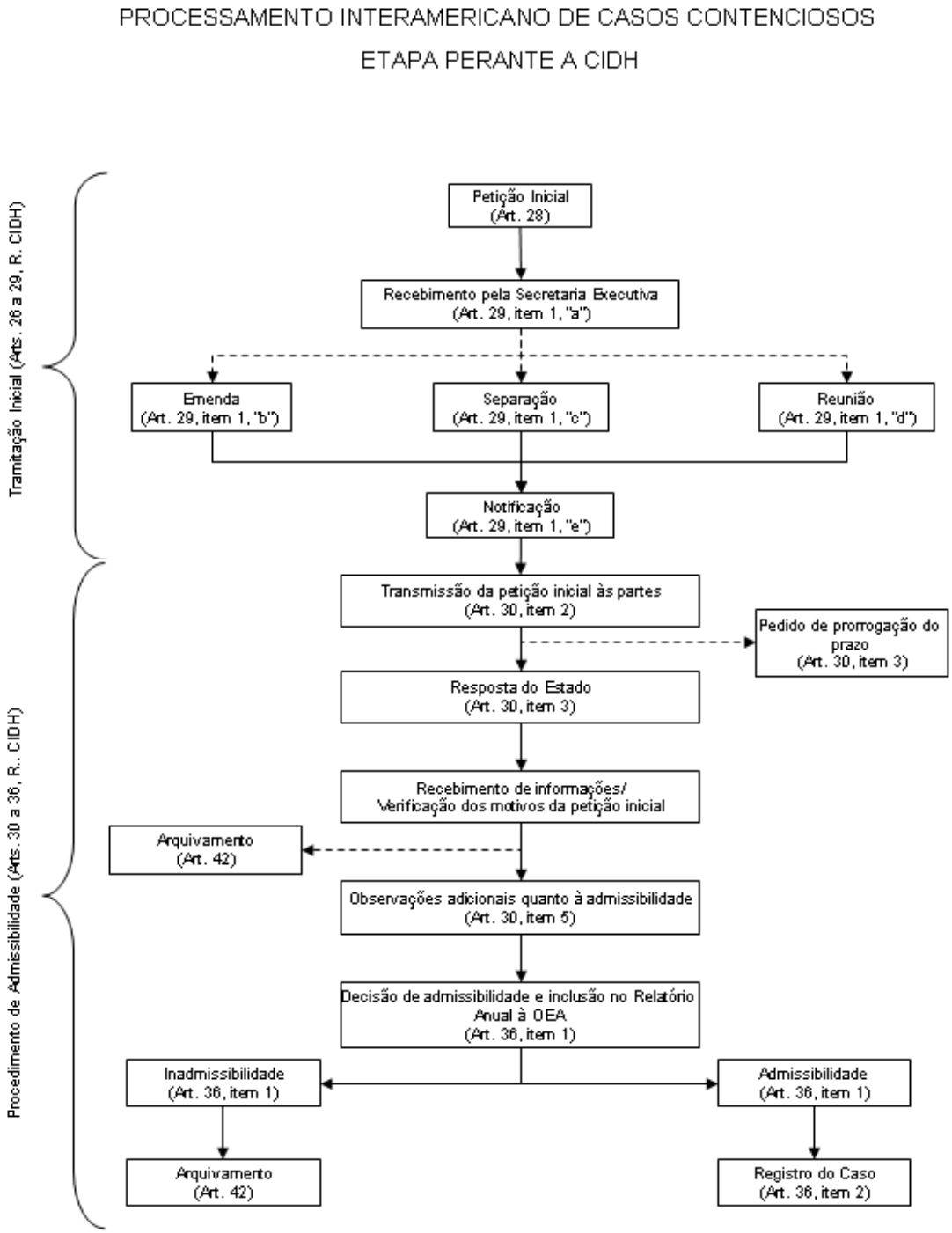
Portanto, a contribuição da tese se verificou em duas dimensões principais e inter-relacionadas. Na dimensão teórica, propôs uma reorganização da literatura sobre as motivações para o cumprimento estatal de compromissos internacionais de acordo com categorias que evidenciam as variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Essa forma de apresentação dos estudos existentes permitiu acessar o modo como se desenvolveu o debate, bem como sistematizar os conteúdos a serem empiricamente testados. Além disso, em razão da incorporação dos referenciais teóricos da burocracia internacional e da *compliance*, a tese contribuiu para superar a lacuna da literatura do sistema interamericano de direitos humanos no que se refere à perspectiva ainda pouco explorada das organizações internacionais. Na dimensão empírica, a tese consolidou uma base de dados sobre o cumprimento estatal dos contenciosos sul-americanos, de forma a avançar nos entendimentos sobre o sistema interamericano de direitos humanos por meio do questionamento tanto das concepções comuns sobre a falta de capacidade e autonomia dos organismos interamericanos, quanto das avaliações anteriores sobre a efetividade do regime regional.

ANEXO 1 QUADRO "ESTRUTURA DO SISTEMA INTERAMERICANO"



Fonte: www.oas.org/documents/por/structure.asp.
Elaboração própria.

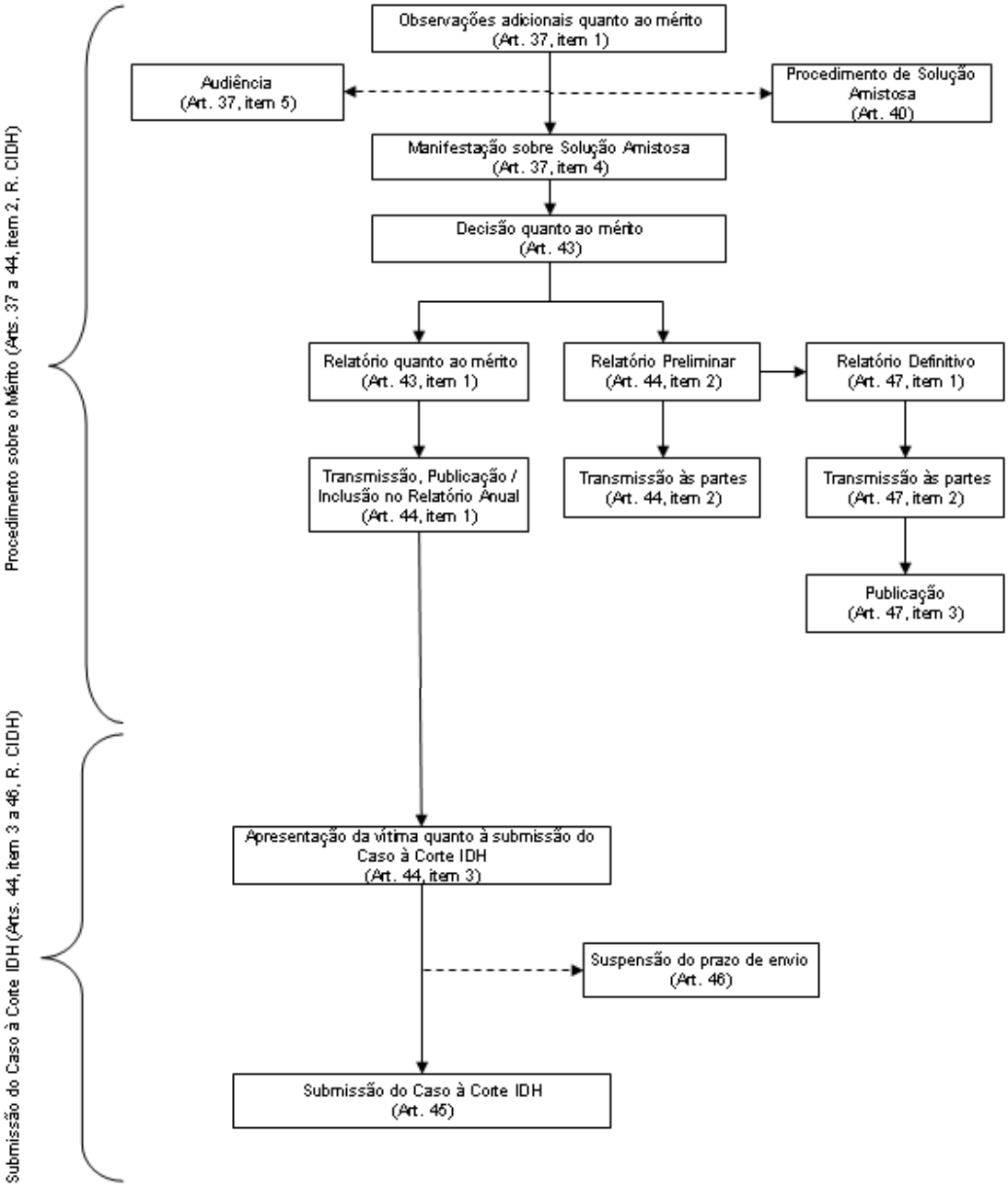
ANEXO 2 FLUXOGRAMA "ETAPAS DO PROCESSAMENTO INTERAMERICANO"



Fonte: Regulamento da CIDH. Elaboração própria.

PROCESSAMENTO INTERAMERICANO DE CASOS CONTENCIOSOS

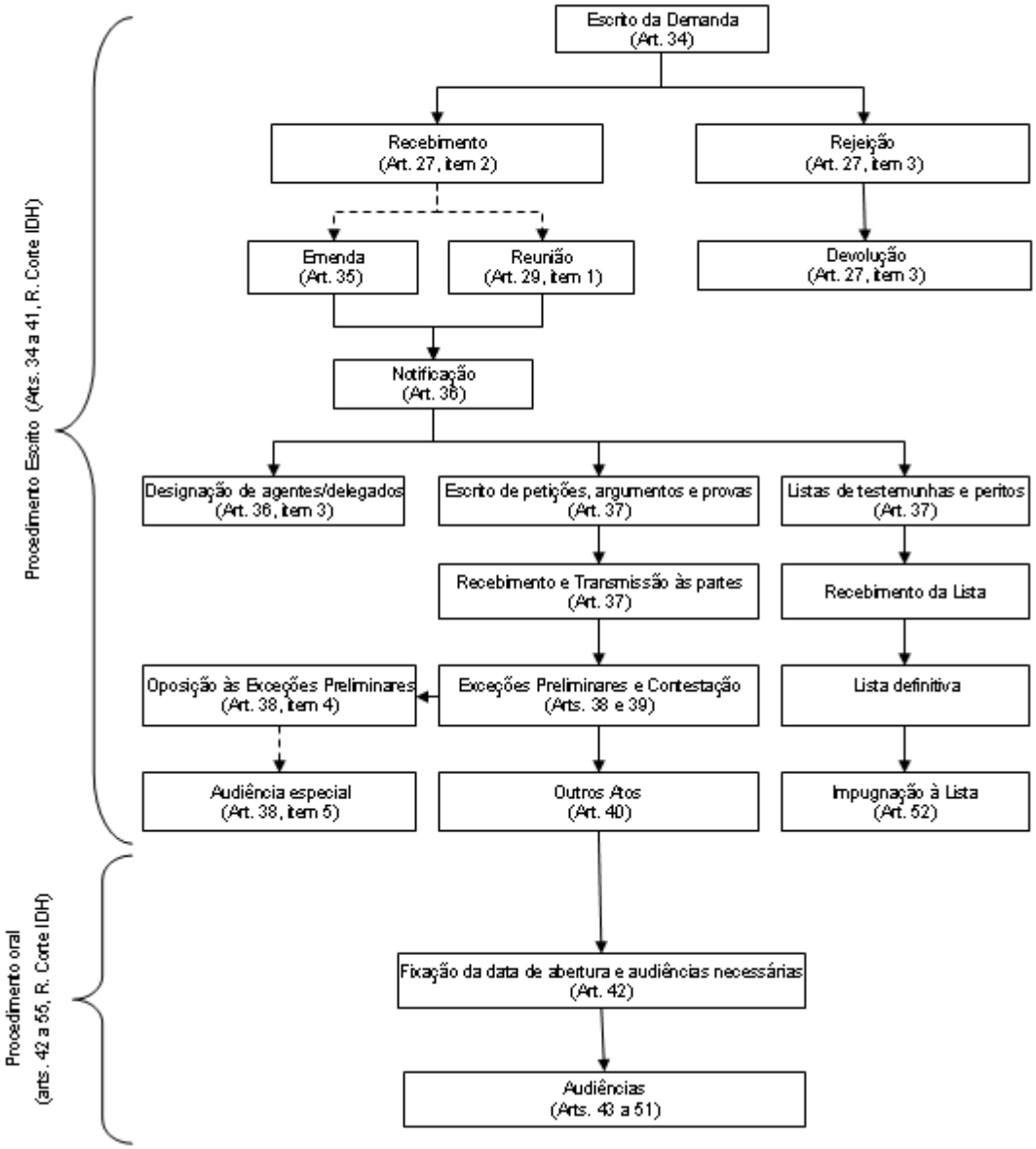
ETAPA PERANTE A CIDH



Fonte: Regulamento da CIDH. Elaboração própria.

PROCESSAMENTO INTERAMERICANO DE CASOS CONTENCIOSOS

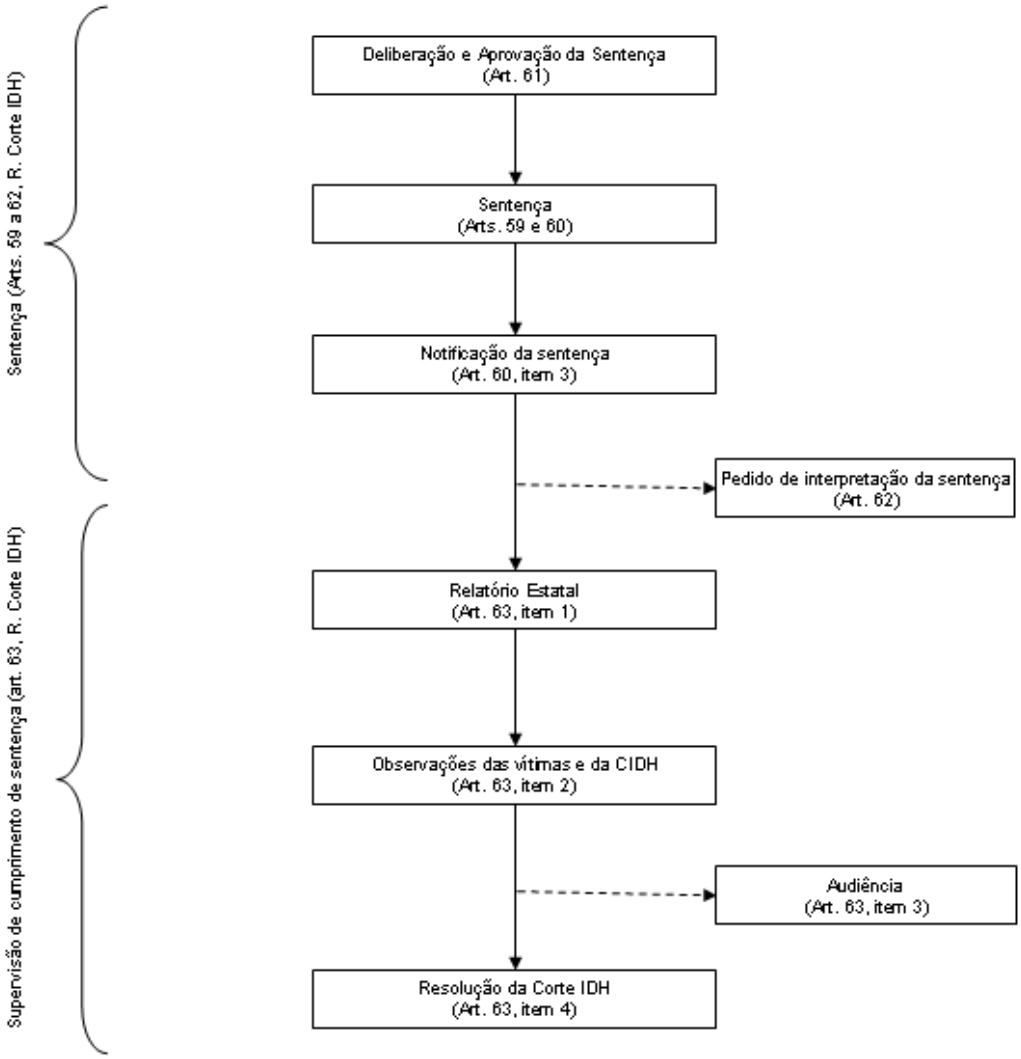
ETAPA PERANTE A CORTE IDH



Fonte: Regulamento da Corte IDH. Elaboração própria.

PROCESSAMENTO INTERAMERICANO DE CASOS CONTENCIOSOS

ETAPA PERANTE A CORTE IDH



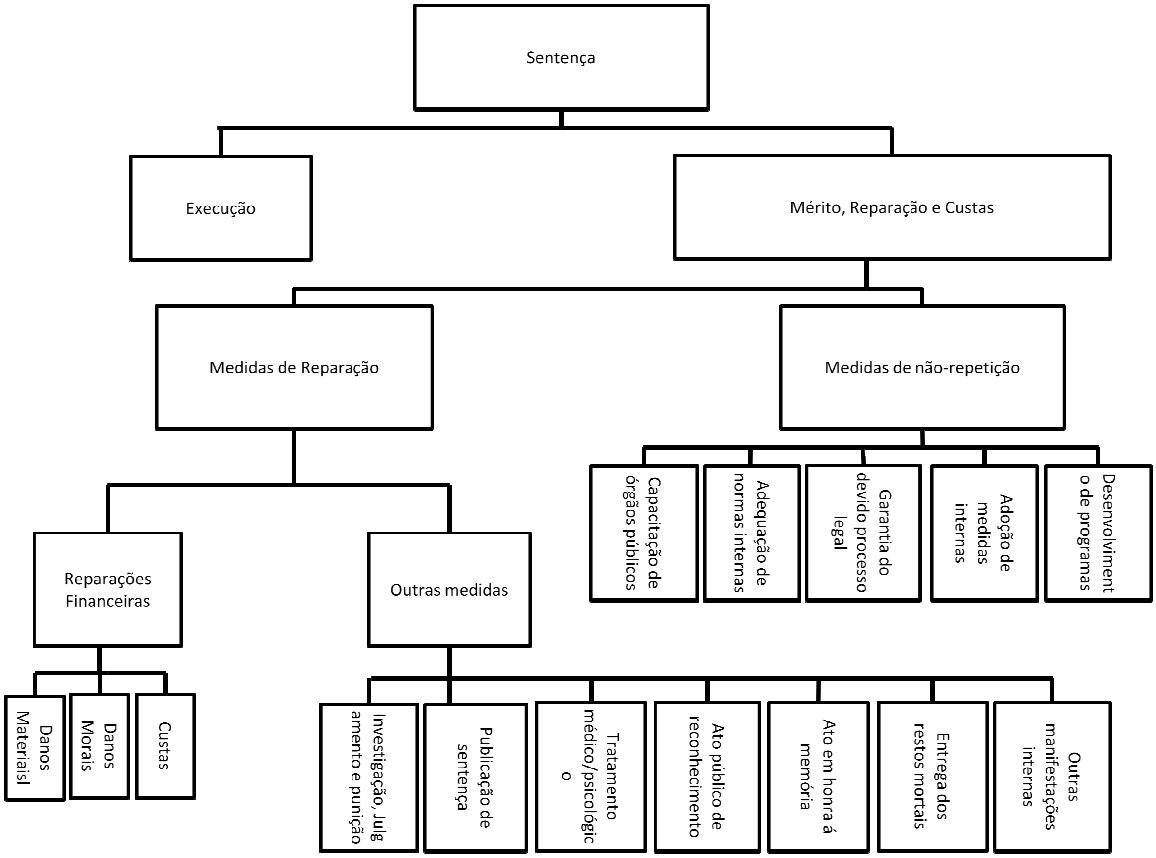
Fonte: Regulamento da Corte IDH. Elaboração própria.

ANEXO 3 LISTA "CASOS CONTENCIOSOS SELECIONADOS"

1. Bueno Alves v. Argentina
2. Kimel v. Argentina
3. Bayarri v. Argentina
4. Ticona Estrada v. Bolívia
5. Ximenes Lopes v. Brasil
6. Escher e outros v. Brasil
7. Garibaldi v. Brasil
8. Palamara Iribarne v. Chile
9. Claude Reyes e outros v. Chile
10. Almonacid Arellano v. Chile
11. Gutiérrez Soler v. Colômbia
12. Massacres de Ituango v. Colômbia
13. Massacre do Pueblo Bello v. Colômbia
14. Massacre La Rochela v. Colômbia
15. Escué Zapata v. Colômbia
16. Valle Jaramillo e outros v. Colômbia
17. Manuel Cepeda Vargas v. Colômbia
18. Zambrano Vélez e outros v. Equador
19. Chaparro Alvarez e outro v. Equador
20. Albán Cornejo e outros v. Equador
21. Salvador Chiriboga v. Equador
22. Vera e outros v. Equador
23. Mejía Idrovo v. Equador
24. Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai
25. Goiburú e outros v. Paraguai
26. Vargas Areco v. Paraguai
27. Huilca Tecse v. Peru
28. Goméz Palomino v. Peru
29. García Asto e outro v. Peru
30. Acevedo Jaramillo e outros v. Peru
31. Baldeón García v. Peru
32. Trabalhadores Demitidos do Congresso Nacional (Aguado Alfaro e outros) v. Peru
33. Penal Miguel Castro v. Peru
34. La Cantuta v. Peru
35. Cantoral Huamaní e outro v. Peru
36. Acevedo Buendía e outros v. Peru
37. Povo Saramaka v. Suriname
38. Blanco Romero e outros v. Venezuela
39. Montero Aranguren e outros v. Venezuela
40. Apitz Barbera e outros v. Venezuela

ANEXO 4 ORGANOGRAMA “COMPONENTES DA SENTENÇA DA CORTE IDH”

Componentes da Sentença da Corte IDH



Fonte: elaboração própria.

REFERÊNCIAS

ABBOT, Kenneth W. “Modern international relations theory: a prospectus for international lawyers”. **Yale Journal of International Law**, v. 14, n. 2, p. 335-411, 1989.

ABOUHARB, Rodwan; CINGRANELLI, David. “The human rights effects of world bank structural adjustment: 1981-2000”. **International Studies Quarterly**, v. 50, n.,2, 2006, p. 233-262.

ANNONI, Danielle. **Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional**: responsabilidade internacional do Estado. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

BARNETT, Michael; COLLEMAN, L. “Design police: Interpol and the study of change in international organization”. **International Studies Quarterly**, v.49, n. 4, 2005.

BARNETT, Michael; FINEMORE, Martha. “The politics and pathologies of international organizations”. **International Organization**, v. 53, n.4, 1999.

_____. **Rules for the world**: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BASCH, Fernando; et al. “A eficácia do sistema interamericano de proteção de direitos humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões”. **Sur**, Artigo 12, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BERNARDI, Bruno B. The Inter-American Human Rights System: States Responses and Compliance with the Commission and the Court. 2011. Artigo apresentado no **III World International Studies Conference,** Porto, Portugal, Agosto, 2011.

BITTAR; HERSHBERG; SERBIN; VIGEVANI. **Hemisphere in flux:** international relations, multilateralism, human rights and prospects for democratic deepening of Inter-American affairs. Seminário em Washington D.C, Estados Unidos, 13 a 15 de outubro, 2011.

BUERGENTHAL, Thomas. “**Remembering the early years of the Inter-American Court of Human Rights”**. Center for Human Rights and Justice, working paper n. 1, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CABRANES, José. “The protection of human rights by the Organization of American States”. **American Journal of International Law**, v. 62, 1968, p. 889-893.

CADERNAS, Sonia. **Conflict and compliance**: state responses to international human right pressure. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.

CARVALHO, Gustavo S. de. “Autonomia e relevância dos regimes”. **Contexto Internacional**, v. 27, n.2, 2005, p. 283-329.

CAVALLARO, James L.: BREWER, Stephanie E. “Reevaluating regional human rights litigation in the twenty first century: the case of the Inter-American Court”. **American Journal of International Law**, v. 102, 2008, p.768-827.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. “On compliance”. **International Organization**, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993.

CASSEL, Douglas. “Does international human rights law make a difference?” **Chicago Journal of International Law**, v. 2, n.1, 2001, p. 121-135.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR., James W. “How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms. **International Studies Quarterly**, v.40, n. 4, 1996, p. 451-478.

DAI, X. **International institutions and national policies**. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press, 2007.

DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. **International Organization**, n. 40, v. 3, p. 599-642, 1986.

_____. **Universal human rights in theory and practice**. New York: Cornell University Press, 2003.

DOWNS, G. W.; JONES, M.A. “Reputation, compliance and international law”. **Journal of Legal Studies**. v. 33, 2002, p. 95-114.

DOWNS, George W.; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter N. “Is the good news about *compliance* good news about cooperation?” **International Organization**, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.

ENGSTROM, Par. “The effectiveness of international and human rights regimes”. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). **The international studies encyclopedia**. Oxford: Blackwell publishing, 2010.

_____. “A special relationship gone normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013”. **Pensamiento Proprio**, v. 38, n. 18, 2013, p. 115-147.

_____.; HURREL, Andrew. “Why the human rights regime in the Americas matters?”In: SERRANO, Mónica; POPOVSKI (eds.). **The human rights regime in the Americas**: theory and reality. Tokyo: United Nations university Press, 2010.

FALK, Richard. The relevance of political context to the nature and functioning of international law: an intermediate review. In: DEUTSCH, Karl W.; HOFFMAN, Stanley (eds.). **The relevance of international law**: essays in honor of Leo Gross. Cambridge, MA: Schenkman, p. 133-152, 1968.

FARER, Tom J. “The rise of the Inter-American human rights regime: no longer a unicorn, not yet an ox”. **Human Rights Quarterly**, v. 19, n. 3, p. 510-546, 1997.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. “International norm dynamics and political change”. **International Organization**, v. 54, n. 4, 1998, p. 887-917.

FISHER, Roger. **Improving compliance with international law**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1981.

FRIDMAN, Luis Carlos. “Globalização e o refugo humano”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 215-219, 1999.

GOLDMAN, Robert K. “History and action: The Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights”. **Human Rights Quarterly**, v.31, n. 4, 2009, p. 856-887.

GONZÁLEZ-SLAZBERG, Damián A. “The effectiveness of the Inter-American human rights system: a study of the American states’compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights”. **International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional**, v.16, 2010, p.115-142.

GUIMARÃES, Feliciano de S. “Autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional”. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, 2012, p. 255-310.

GUZMAN, Andrew T. **International law**: a compliance based theory. Working paper n. 49, UC Berkeley School of Law, p. 1-72, 2001.

HAFNER-BURTON, Emilie M. “Trading human rights: how preferential trade agreements influence government repression”. **International Organization**, v.59, n.3,, 2005, p.593-569.

_____. **Forced to be good**: why trade agreements boost human rights. Ithaca, New York: Cornell University Press,2009.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; TSUTSUI, Kiyoteru. “Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises”. **American Journal of Sociology**. v. 110, n. 5, p. 1373-1411, 2005.

_____. “Justice lost! The failure of international human rights law to matter where needed most”. **Journal of Peace Research**, v.44, n.4, 2007, p. 407-425.

HANASHIRO, Olaya S.M.P. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2001.

HASS, Peter M. Do regimes matter? Epistemic communities and mediterranean pollution control. **International Organization**, n. 43, v. 3, p. 377-405, 1989.

HATHAWAY, Oona A. “Do human rights make a difference?” **Yale Law Journal**. v. 111, p. 1935-2042, 2002.

HAWKINS, Darren; JACOBY, Wade. “Partial compliance: a comparison of the European and Inter-american Courts of human rights”. Paper prepared for delivery at the **Annual Meeting of American Political Science Association**, Boston, MA, august 28-31, 2008.

HELFER, Laurence R.; SLAUGHTER, Anne-Marie. “Toward a theory of supranational adjudicaton”. **Yale Law Journal**, v. 107, n. 2, 1997, p.

HENKIN, Louis. **How nations behave**. New York: Columbia University Press: 1989.

HILL JR., Daniel W. “Estimating the effects of human rights treaties on state behavior”. **The journal of politics**, v. 72, n. 4, 2010, p. 1161-1174.

HILLEBRECHT, Courtney. “Domestic politics, international human rights adjudication, and the problem of political will: cases from Inter-American Human Rights system”. **65th Annual National Conference of the Midwest Political Science Association**, Chicago, IL, USA, april 2-5, 2009a.

_____. “Rethinking compliance: the challenges and prospects of measuring compliance with international human rights tribunals”. **Journal of Human Rights Practice**. v.1, n. 3, p. 362-379, 2009b.

_____. “The Domestic Mechanisms of Compliance with International Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System”. **Human Rights Quarterly**, v. 34, n. 2, 2012, p. 959-985.

HOFFMANN, Stanley. The role of International Organizations: limits and possibilities. **International Organization**, n. 10, v. 3, p. 357-372, 1986.

HOWARD TOLLEY, Jr. “Interest group litigation to enforce human rights”. **Political Science Quarterly**. v. 105, n. 4, p. 617-638, 1990-1991.

HUMPHREY, John P. “The revolution in the international law of human rights”. **Human Rights**, n. 4, p. 205-216, 1974.

HURELL, Andrew. “International Society and the study regimes: a reflective approach:. In: RITTBERGER, Volker (ed.). **Regime Theory and International Relations**. Oxford: Clarendon Press, p. 49-72, 1993;

IGNATIEF, Michael; DESORMEAU, Kate. “Measurement and human rights: introduction”. In: **Measurement and Human Rights: tracking process, assessing impact**. Carr Center for Human Rights Policy Project Report, 2005.

KECK, Margareth; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. “Legalized dispute resolution: interstate and transnational”. **International Organization**, v. 53, n.4, 2000, p.457-488.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression**: 1929-1939. Berkeley: University of California Press, s.d.

KRASNER, Sthepen D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

_____. “Compromising Westphalia”. **International Security**, v. 20, n. 3, p. 115-151, 1995.

KRATOCHWIL, Freidrich; RUGGIE, John G. “International organization: a state of the art and an art of the state”. **International Organization**, v. 40, n. 4, 1986, p. 753-775.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEBOVIC, James H.; OVETEN, Erik. The cost of shame: international organizations, foreign aid and human rights norm enforcement. 47th **International Studies Association Annual Conference**, San Diego, mar. 25, ANO.

LUTZ, Ellen L.; SIKKINK, Kathryn. “International Human Rights Law and Practice in Latin America”. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 633-659, 2000.

McCLENDON, Gwyneth. “Commitment without compliance: settlements and referrals of human right cases in the Inter-American System”. **International Studies Association Annual Conference**, New York, feb. 9, 2009.

McLIN, Jon. “Surrogate international organization and the case of world food security.” **International Organization**, v. 33, n. 1, 1979, p. 35-55.

MEDINA, Cecilia. “The Inter-American Comission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: reflections on a joint venture”. **Human Rights Quarterly**, v. 12, 1990, p.439-464.

MEZAROBBA, Glenda. “Direitos humanos e redemocratização na América Latina: uma reflexão sobre o caso brasileiro””. In: REIS, Rossana R. (Org). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MORAVCSIK, Andrew. “The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe”. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000.

MORROW, J. D. “When do states follow the laws of war?” **American Political Science Review**, v. 101, 2007, p. 559-572.

MUÑOZ, Alejandro A.; ZICCARDI, Natalia S. “El processo de reforma al sistema interamericano de derechos humanos (2011-2013): crónica reciente y desafíos futuros”. **Pensamiento Proprio**, v. 38, n. 18, 2013, p. 13-18.

NEUMAYER, Eric. “Do international human rights treaties improve respect for human rights?” **The Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 6, p. 925-953, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos do Homem.** 1948.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais**. 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da OEA**. 1948.

_____. **Carta Democrática Interamericana**. 2001.

_____. **Convenção Americana de Direitos Humanos.** 1969.

_____. **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**. 1985.

_____. **Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas**. 1994.

_____. **Convenção Interamericana para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. 1994.

_____. **Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência**. 1999.

_____. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem**. 1948.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. “Protocolo de San Salvador”. 1988.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte**. 1990.

_____. **Protocolo de Reformas à Carta da OEA**. "Protocolo de Buenos Aires". 1967.

PADILLA, David J. "The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of the American States: a case study". **American University International Law Review**, v. 9, n. 1, 1993, p.95-115.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of Inter-American Court of Human Rights**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003.

PAULSON, Colter. "Compliance with final judgments of the International Court of Justice since 1987". **American Journal of International Law**, v. 98, n. 3, p. 434-461, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

POSNER, Eric; YOO, John. "Judicial independence in international tribunals". **California Law Review**. v. 93, n. 1, p. 3-72, 2005.

POWELL, E.J.; STATON, J. K. "Domestic judicial institutions and human rights treaty violation." **International Studies Quarterly**, v. 53, 2009, p. 149-174.

QUIROGA, Cecilia Medina. **The battle of human rights**: gross, systematic violations and the Inter-American System. Utrecht/Dordrecht: Martinus Nijhoff and NISER, University of Netherlands, 1988.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. **Teoria geral de direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: **Handbook of International Relations**, p. 538-558, 2002. Disponível em: < www.law.ucla.edu>. Último acesso em: 04 jun. 2010.

REIS, Rossana Rocha. "Os direitos humanos e a política internacional". **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 33-42, 2006.

_____. (Org). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

_____. "O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: elementos para compreender a crise "Belo Monte". **Pensamiento Proprio**, v. 38, n. 18, 2013, p.19-47.

RICHARDS, David.; GELLENY, Ronald; SACKO, David. "Money with a mean streak? Foreign economic penetration and government respect for human rights in developing countries". **International Studies Quarterly**, v. 45, 2001, p. 219-239.

RISSE-KAPPEN, T.; ROPP, S.C.; SIKKINK, Kathryn. **The power of human rights**: international norms and domestic change. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press, 1999.

SCHEMAN, Ronald L. "Rethoric and reality: the inter-american system's second century". **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. v. 29, n. 3, p.1-31, 1987.

SCHMITZ, Hans Peter; SIKKINK, Kathryn. 2002. International Human rights. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, p. 517-537, 2002.

SIKKINK, Kathryn. Human rights, principled issue-networks and sovereignty in Latin America. **International Organization**, n. 47, p.411-441, 1993.

_____.“The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America”. **Chicago Journal of international Law.** 2001. Disponível em: < http://www.allbusiness.com/north-america/united-states-illinois-metro-areas-chicago/923014-1.html> . Acesso em: 07 jun. 2013.

_____. **Mixed signals**: U.S. human rights policy and Latin America. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

_____.; WALLING, Carrie B. “O impacto dos processos judiciais de direitos humanos na América Latina”. In: REIS, Rossana R. (Org). **Políticas de Direitos Humanos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

SIMMONS, Beth A. “Compliance with international agreements”. **Annual Review Political Science.** v.1, 1998, p.73-93.

_____. **Mobilizing for human rights**: international law in domestic politics. New York: Cambridge University Press, 2009.

_____. “Treaty compliance and violation”. Compliance with international agreements”. **Annual Review Political Science.** v.13, 2010, p. 273-296.

SIMMONS, Beth A.; HOPKINS, Daniel J. “The constraining power of international treaties: theory and methods”. **American Political Science Review**, v. 99, n. 4. p. 623-631, 2005.

SIMMONS, Beth A.; MARTIN, Lisa L. “International Organizations and Institutions”. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds.). **Handbook of International Relations**, p. 192-211, London: Sage, 2002.

SHELTON, Dinah. “Improving human rights protections: recommendations for enhancing the effectiveness of the Inter-American Comission and the Inter-American Court of Human Rights”. **American University International Law Review**, v. 3, n. 2, 1988, p.323-337.

SLAUGHTER, Anne-Marie. “International law and international relations theory: a dual agenda”. **American Journal of International Law**. v. 87, n. 205, p. 205-239, 1993.

SPIRER, Herbert F. “Violations of human rights. How many? The Statistical problems of measuring such infractions are tough, but statistical science is equal to it”. **American Journal of Economics and Sociology**. v. 49, n. 2, p. 199-210, 1990.

STRANGE, Susan. “The management of surplus capacity: or how does theory stands up to protectionism 1970s style?” **International Organization**, v.33, n.3, 1978, p. 303-334.

SYKES, Alan O. **International trade and human rights**: an economic perspective. Chicago: University of Chicago, 2003.

SUBOTIC, Jelena. “International justice: mechanisms and agents of compliance”. **Annual Conference of the International Studies Association**, San Francisco, CA, march 26-30, 2008.

TAN, Morse H. “Upholding human rights in the hemisphere: casting down impunity through the Inter-American Court of Human Rights”. **Texas International Law Journal**, v. 43, 2008, p. 243-283.

THEDE, Nancy; BRISSON, Hughes. “International relations and the Inter-american system of human rights promotion and protection: strategic exploitation of windows of opportunity”. **Quebec Journal of International Law**. Edição especial, 2011, p. 07-36.

TOMZ, M. **Reputation and International Cooperation**: sovereign debt across three centuries. Princeton: Princeton University Press, 2007.

_____. **The effect of international law on preferences and beliefs**. Unpublished manuscript. Department of political Science, Standford University, 2008.

TRINDADE, A. A Cançado. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. In: PINHEIRO, Paulo S.; GUIMARÃES, Samuel P. (orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: IPRI, 2002.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raíza Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da.; TORELLY, Marcelo (orgs.). **Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VREELAND, James R. “Political institutions and human rights: why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture.” **International Organization**, v. 62, 2008, p. 65-101.

VON STEIN, Jana. “Do treaties constrain or screen? Selection bias and treaty compliance”. **American Political Science Review**, v. 99, n. 4, p. 611-622, 2005.

WRIGHT-SMITH, Kali. “The decision to comply; examining patterns of *compliance* with the Inter-American Human Rights Bodies”. **International Studies Association Annual Convention**, New York, 2009.

YOUNG, Oran R. ***Compliance* and public authority: a theory with international applications**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

_____. “The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.