

ANGELA JANK CALIXTO

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA
PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO (META 16.3 DA AGENDA
2030) NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE
PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Tese de Doutorado

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP**

2021

ANGELA JANK CALIXTO

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA
PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO (META 16.3 DA AGENDA
2030) NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE
PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Versão corrigida¹

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração “Direito do Estado”, sob a orientação da Professora Doutora Luciani Coimbra de Carvalho.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP**

2021

¹ A versão original, depositada para defesa, encontra-se disponível no Programa de Pós-Graduação em Direito da USP, conforme Resolução CoPGr nº 6018, de 13 de outubro de 2011.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Calixto, Angela Jank

O papel das organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito (meta 16.3 da Agenda 2030) no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos ; Angela Jank Calixto ; orientadora Luciani Coimbra de Carvalho -- São Paulo, 2021.
287 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

1. Estado de Direito. 2. Compliance. 3. Organizações da sociedade civil. 4. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 5. Desenvolvimento Sustentável Global. I. Carvalho, Luciani Coimbra de, orient. II. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Nome: Angela Jank Calixto

Título: O papel das organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito (meta 16.3 da Agenda 2030) no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração “Direito do Estado”, para fins de obtenção do título de Doutora em Direito.

Aprovada em: 17/05/2021

Banca Examinadora

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciani Coimbra de Carvalho

Instituição: USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

Instituição: USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Gonzalo Aguilar Cavallo

Instituição: Universidad de Talca (Chile)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Luiz Guilherme Arcaro Conci

Instituição: PUC-SP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a Melina Girardi Fachin

Instituição: UFPR

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Flávio Garcia Cabral

Instituição: Unigran-Capital

Julgamento: _____

Assinatura: _____

São Paulo-SP

2021

*A aquela que sabe, que pela força, simplicidade, caráter,
alegria, leveza de espírito e bondade me ensinou
a confiar e a ser fiel a mim mesma.*

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Dr^a Luciani Coimbra de Carvalho, pelos conselhos, reuniões, debates, confiança, empenho e apoio, bem como por me direcionar e me prover com o foco necessário para a elaboração deste estudo.

Aos professores da Faculdade de Direito e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, bem como da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, locais nos quais cursei diversas disciplinas que contribuíram significativamente para a expansão de meu conhecimento e para minha formação. Em especial, agradeço aos Professores Antônio Hilário Aguilera Urquiza, Fabiana Cristina Severi e Pedro Dallari, cujo apoio e cujas aulas me inspiraram, deram sentido a minha pesquisa e permitiram o aprofundamento teórico necessário para este estudo.

Aos membros da minha banca de defesa, quais sejam, os Professores Vladimir Oliveira da Silveira, Luiz Guilherme Arcaro Conci, Gonzalo Aguilar Cavallo, Melina Girardi Fachin e Flávio Garcia Cabral: agradeço imensamente por aceitarem participar da minha banca, bem como por apresentarem críticas contundentes e orientações pontuais, as quais foram essenciais e significativas para a finalização dessa tese.

A minha família, em especial minha mãe, meu pai, meus irmãos, meu sobrinho, meus cunhados e meus avós: não existem palavras que possam elucidar o quanto sou grata a vocês. O apoio que me deram, a paciência que tiveram, os pesares e as alegrias que viveram comigo e, acima de tudo, o carinho e o amor que sempre me emanaram foram tão importantes que sequer sei como agradecer tudo que me proporcionaram.

Aos colegas e amigos que tive o prazer de conhecer e interagir em razão desse doutorado, bem como aos amigos que já faziam e continuaram a fazer parte da minha vida. Maria, Kamila, Dani, Cláudia, Amina, Paula, Angie, Rena, Maressa, Anne, Carioca, Welington, Pablo, Gabriel e Fernando: agradeço demais a comunhão, a empatia, o tempo, o auxílio, os conselhos, as conversas, as risadas e as alegrias compartilhados.

Por fim, um agradecimento especial à Clarissa, ao Herman e ao Friedrich: suas palavras e ensinamentos, a forma como enxergam a vida, o modo como conseguem tratar de questões tão complexas, mas ao mesmo tempo tão simples, bem como a maneira que conseguem empoderar e profundamente tocar o espírito humano foram essenciais para que eu conseguisse concluir essa pesquisa.

RESUMO

CALIXTO, Angela Jank. *O papel das organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito (meta 16.3 da Agenda 2030) no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos*. 2021. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2021.

A meta 16.3 da Agenda de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, relativa à promoção do Estado de Direito, refere-se a meio e medida premente para avanços na persecução dos demais objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda global. As ações destinadas ao fortalecimento e ao progressivo reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional e regional de proteção de direitos humanos possui estreita relação com referida meta, sendo por meio de tais ações que se promove o Estado de Direito no nível internacional. Tal promoção, contudo, é uma tarefa não mensurável e permeada de dificuldades, dependendo da compreensão dos elementos que integram o conceito na esfera internacional e, de maior relevância, do modo que distintos atores podem agir para sua persecução. No que se refere a tais atores, destacam-se as ações levadas a efeito por organizações da sociedade civil, vislumbradas como responsáveis por engendrar um processo de *compliance* importante que indiretamente acaba por produzir reflexos positivos sobre o Estado de Direito. A compreensão dos meios de promoção do Estado de Direito pressupõe a análise da atuação internacional e da significância de mencionadas organizações e do processo de *compliance* por elas levado a efeito. Procura-se nesta tese, na qual, por meio da adoção do método dedutivo, é realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, bibliográfico e documental, analisar juridicamente o papel desenvolvido por referidas organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos. Objetiva-se responder à seguinte questão-problema: qual a relevância do papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil, no processo de busca pelo *compliance* estatal com normas de direitos humanos por elas engendrado, para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano e, em decorrência, para a realização dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030? Partindo de uma visão de constitucionalismo multinível, a importância da análise cinge na possibilidade de identificação do papel que atores não estatais possuem em guiar o Estado brasileiro no sentido de um maior *compliance* com normas interamericanas e em reafirmar a obrigatoriedade de tais normas, como medida complementar e necessária para o fortalecimento jurídico da proteção internacional dos direitos humanos e dos objetivos da Agenda 2030 como um todo. A pesquisa, inserindo-se na área de concentração “Direito do Estado” do Programa de Doutorado em Direito da Universidade de São Paulo, traz a lume considerações que essencialmente tratam de questões relativas à proteção concreta de direitos humanos/fundamentais e de limitação do abuso de poder estatal, detendo como foco a análise dessa limitação no plano extra estatal, em decorrência da ação de organizações da sociedade civil. Conclui-se que mencionadas organizações possuem um papel de destaque na promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, tendo em vista que, por meio de ações direcionadas à busca pelo *compliance* estatal com normas regionais, engajam em práticas de legalidade necessárias para a construção e reiterada reconstrução de um ambiente social em que se reconhece a obrigatoriedade e a autoridade de referidas normas.

Palavras-chave: Estado de Direito. Compliance. Organizações da sociedade civil. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Desenvolvimento Sustentável Global.

ABSTRACT

CALIXTO, Angela Jank. *The role of civil society organizations in the promotion of the Rule of Law (goal 16.3 of the 2030 Agenda) in the Inter-American System for the Protection of Human Rights*. 2021. 287 f. Thesis (Doctorate in Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

Goal 16.3 of the United Nations Development Agenda, concerning the promotion of the rule of law, refers to an essential means and an important step for advances in the pursuit of the other sustainable development goals of the global agenda. Actions aimed at strengthening and progressively recognizing the mandatory nature of international and regional human rights norms are closely related to mentioned goal, it being through such actions that the rule of law is promoted at the international level. Such promotion, however, is a non-measurable task, permeated with difficulties. It depends essentially on understanding the elements that constitute the concept of rule of law in the international sphere and, of greater relevance, on the way that different actors can take actions for its persecution. With regard to such actors, the actions carried out by civil society organizations stand out, such organizations being seen as responsible for engendering an important compliance process that indirectly ends up producing positive effects on the rule of law. Understanding the means of promoting the rule of law presupposes the analysis of mentioned organizations actions at the international level, the compliance process that they carry out and the relevance of such actions. Through the adoption of the deductive method and the conduction of a qualitative, descriptive, bibliographic and documentary research, this thesis aims to provide a legal assessment of the role played by referred civil society organizations for the promotion of the rule of law within the framework of the Inter-American System for the Protection of Human Rights. The objective is to answer the following question: through the process of seeking state compliance with human rights standards, what is the relevance of the role played by civil society organizations in promoting the rule of law in the Inter-American sphere and, as a result, in providing means for the achievement of the 2030 Agenda development objectives? Based on a multilevel view of constitutionalism, the importance of the assessment girds on the possibility of identifying the role that non-state actors play in guiding the Brazilian State towards greater compliance with inter-American standards and in reaffirming the mandatory character of such norms, as a complementary an necessary measure for the legal strengthening of the international protection of human rights and the objectives of the 2030 Agenda as a whole. The research, conducted at the Doctoral Program in Law at the University of São Paulo in the research area of “State Law”, brings to light considerations that essentially deal with issues relating to the concrete protection of human/fundamental rights and to the limitation of the abuse of power by the State, focusing on the analysis of such limitation at the extra-state level, as a result of the actions promoted by civil society organizations. It is concluded that the aforementioned organizations have a prominent role in promoting the rule of law at the Inter-American level, given that, through actions aimed at seeking State compliance with regional human rights standards, they engage in legal practices that are important for the construction and repeated reconstruction of a social environment in which the mandatory and authoritative nature of such norms is recognized.

Keywords: Rule of law. Compliance. Civil society organizations. Inter-American System for the Protection of Human Rights. Global sustainable development.

RESUMEN

CALIXTO, Angela Jank. *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción del Estado de Derecho (meta 16.3 de la Agenda 2030) en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. 2021. 287 f. Tesis (Doctorado en Derecho) - Facultad de Derecho, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2021.

El Objetivo 16.3 de la Agenda de Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, relativo a la promoción del Estado de Derecho, se refiere a una medida esencial para avanzar en la búsqueda de los otros objetivos de desarrollo sostenible de la agenda global. Las acciones destinadas a fortalecer y reconocer progresivamente la obligatoriedad de la protección de los derechos humanos a nivel internacional y regional están estrechamente relacionadas con ese objetivo, y es a través de ellas que se promueve el Estado de Derecho a nivel internacional. Tal promoción, sin embargo, es una tarea inmensurable y permeada de dificultades, dependiendo de la comprensión de los elementos que integran el concepto en el ámbito internacional y, de mayor relevancia, de la forma en que diferentes actores pueden actuar por su persecución. Respecto a dichos actores, se destacan las acciones desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil, vistas como responsables por generar un importante proceso de *compliance* que indirectamente termina produciendo reflexiones positivas sobre el Estado de Derecho. La comprensión de los medios para promover el Estado de Derecho presupone el análisis de la actuación internacional y la relevancia de las organizaciones mencionadas, así como del proceso de *compliance* que las organizaciones llevan a cabo. Mediante la adopción del método deductivo, realizase en esta tesis una investigación cualitativa, descriptiva, bibliográfica y documental, para proporcionar un análisis jurídico del rol desarrollado por las referidas organizaciones de la sociedad civil para la promoción del Estado de Derecho en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. El objetivo es responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es la relevancia del papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de búsqueda del cumplimiento estatal de los estándares de derechos humanos, para la promoción del Estado de Derecho en la región interamericana, y, en resultado, para el logro de los demás objetivos de desarrollo de la Agenda 2030? Con base en una visión multinivel del constitucionalismo, la importancia del análisis proviene de la posibilidad de identificar el papel que actores no estatales tienen en la conducción del Estado brasileño hacia un mayor cumplimiento de los estándares interamericanos y en reafirmar la obligatoriedad de mencionadas normas, como medida complementaria y necesaria para el fortalecimiento jurídico de la protección internacional de los derechos humanos y de los objetivos de la Agenda 2030 en su conjunto. El estudio, desarrollado en el área de concentración “Derecho del Estado” del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de São Paulo, aborda cuestiones relacionadas con la protección concreta de los derechos humanos/fundamentales y con la limitación del abuso de poder estatal, enfocándose en el análisis de esta limitación a nivel extra estatal, como resultado de la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Concluyese que las organizaciones mencionados tienen un rol destacado en la promoción del Estado de Derecho a nivel interamericano, dado que, a través de acciones orientadas a buscar el *compliance* estatal con las normas regionales, se involucran en prácticas de legalidad necesarias para la construcción y reconstrucción reiterada de un entorno social en el que se reconozca la obligación y autoridad de dichas normas.

Palabras clave: Estado de Derecho. *Compliance*. Organizaciones de la sociedad civil. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Desarrollo sostenible global.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPT	Comissão Pastoral da Terra
FIDDH	Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos
GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
GTNM	Grupo Tortura Nunca Mais
HRW	Human Rights Watch
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MST	Movimento sem Terra
RPU	Revisão Periódica Universal
SIDH	Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
STF	Supremo Tribunal Federal
UNDP	United Nations Development Program

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 - ESTADO DE DIREITO, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A IMPORTÂNCIA DO OBJETIVO 16.3 DA AGENDA 2030	27
1.1 FUNCIONALIDADE, DIFICULDADES TERMINOLÓGICAS E ELEMENTOS INTEGRANTES DO CONCEITO DE ESTADO DE DIREITO NO ÂMBITO INTERNACIONAL.....	30
1.1.1 O processo de incorporação do Estado de Direito como elemento indispensável ao desenvolvimento sustentável	31
1.1.2 As dificuldades no transplante do conceito para além da esfera doméstica.....	47
1.1.3 Requisitos do Estado de Direito: a obrigatoriedade/autoridade do direito e as constantes práticas de legalidade.....	62
1.2 A OPERACIONALIZAÇÃO JURÍDICA DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS	72
1.2.1 Objetivos de desenvolvimento e normas de direitos humanos: correlação e concretização	74
1.2.2 O papel das organizações da sociedade civil na consecução do Estado de Direito em nível internacional.....	87
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE NORMAS, PRÁTICAS E CONDUTAS INTERNAS ÀS DIRETRIZES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	95
2.1 <i>COMPLIANCE</i> COM COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: DEBATES TEÓRICOS	98
2.1.1 Por que os Estados se obrigam na esfera internacional?.....	101
2.1.2 Estado da arte: pesquisas empíricas quantitativas e a importância das estruturas internacionais de proteção de direitos humanos	114
2.1.3 Por uma análise construtivista e racionalista das relações internacionais	124
2.2 O PROCESSO DE <i>COMPLIANCE</i> E DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: A INTERAÇÃO E ARTICULAÇÃO ENTRE AGENTES E ESTRUTURAS COMO MEDIDA PREMENTE.....	135
2.2.1 A influência exercida por normas e regimes de direitos humanos sobre	

agentes de <i>compliance</i>	137
2.2.2 A interação engendrada pela utilização de mecanismos de <i>compliance</i>	147
CAPÍTULO 3 – O PAPEL E A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO (META 16.3 DA AGENDA 2030) NO CENÁRIO REGIONAL LATINO-AMERICANO.....	161
3.1 A AFIRMAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE UM ESTADO DE DIREITO EM NÍVEL REGIONAL: DA VINCULAÇÃO JURÍDICA À EDIFICAÇÃO DE UM ESPAÇO PARA INTERAÇÕES	166
3.1.1 A consolidação de um <i>corpus juris</i> latino-americano e o Estado de Direito	168
3.1.2 A sistemática regional e o elemento da obrigatoriedade: a edificação de um espaço público transnacional.....	184
3.2 MECANISMOS DE <i>COMPLIANCE</i> : UMA ANÁLISE DA INTERAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM A SISTEMÁTICA REGIONAL NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO	190
3.2.1 Atuação jurídica: a litigância internacional como estratégia de <i>compliance</i>	194
3.2.1.1 A interação das organizações da sociedade civil com as estruturas regionais por meio da litigância no SIDH.....	196
3.2.1.2 O engajamento legal com a sistemática regional: o litígio como estratégia jurídica importante	205
3.2.2 Atuação política: a relevância dos mecanismos de persuasão e aculturação	215
3.2.3 O impacto doméstico da utilização de técnicas de <i>compliance</i> por organizações da sociedade civil	229
CONCLUSÃO.....	255
REFERÊNCIAS.....	263

INTRODUÇÃO

O estabelecimento de objetivos a serem perseguidos pela comunidade de Estados na esfera internacional refere-se a uma importante estratégia de governança que tem sido adotada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A Agenda 2030, editada pela Organização em 2015, consiste atualmente no principal plano de ação para a persecução de objetivos globais, sendo ela a agenda política que fixa os objetivos e metas para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Formada por 17 objetivos e 169 metas, a agenda internacional corresponde a um plano detalhado para que os Estados, mediante uma ação coordenada com empresas, academia e sociedade civil, concentrem seus esforços e direcionem suas políticas públicas, por um período de 15 anos (2015-2030), no sentido do fortalecimento da paz universal; da erradicação da pobreza e da fome em todas as suas formas e dimensões, para a garantia de que todos os homens possam realizar seu potencial com dignidade e igualdade; da proteção do planeta da degradação; da garantia do desfrutar de uma vida próspera por todos, em que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza; da concretização de direitos humanos a todos; e do alcance da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas².

Entretanto, apesar da assunção, pela maior parte dos Estados, do compromisso político em questão, referidos atores tendo se comprometido a tomar medidas concretas para o desenvolvimento sustentável, um mero olhar sobre a política internacional e doméstica revela os paradoxos existentes entre os compromissos assumidos na esfera internacional, sejam esses políticos ou jurídicos, e a efetiva tomada de medidas para a adequação interna ao exigido pela comunidade internacional.

Esse paradoxo é particularmente relevante na América Latina e, em específico, no Brasil, onde se evidencia que apesar da assunção de uma diversidade de comprometimentos internacionais não há o empreendimento de todas as medidas necessárias para a efetiva adequação de condutas, práticas e políticas domésticas ao

² Tal destinação é enfatizada no artigo 3º da agenda, que estabelece: “Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais” (ONU, 2015, artigo 3º).

acordado, fato evidenciável, por exemplo, ante a análise da persistente e acentuada desigualdade social existente em todos os países da região (até 2015, onze dos países latino-americanos encontravam-se entre os vinte e cinco países mais desiguais do mundo, o Brasil ocupando a décima posição)³ e da elevação dos índices de violência sistêmica em tais países (de 2010 a 2018 os índices de homicídio, de crimes violentos e de percepções de criminalidade tendo aumentado). Denota-se na região um histórico subinvestimento em programas destinados a reverter o quadro assinalado, não obstante a vinculação voluntária a importantes tratados regionais e globais de proteção de direitos humanos e a assunção de compromissos políticos importantes, como a Agenda 2030.

Diante disso, relativamente à Agenda 2030, surge uma série de indagações acerca da real possibilidade de fazer com que os objetivos acordados pela comunidade internacional sejam efetivamente logrados, quando há resistência política em sua promoção. Como é possível a concretização de tais objetivos? De que forma criam-se condições para avanços reais no que tange à agenda de desenvolvimento? Como podem distintos agentes atuarem com o objetivo de transformar o declarado em uma realidade prática? Que atores possuem relevância nessa transformação? Como que referidos atores poderiam agir, juridicamente, para a persecução dos objetivos da agenda política de desenvolvimento?

Para se pensar acerca de tais indagações, há que se compreender, primeiramente, que os objetivos declarados pela Agenda 2030 essencialmente refletem normas de direitos humanos, consoante o estabelecido em seu próprio preâmbulo. Desta feita, ante essa correlação, o perpassar pela averiguação dos impactos dos objetivos globais e dos meios para tornar sua concretização uma realidade prática implica o próprio perpassar pela compreensão dos impactos e dos meios de promoção de normas de direitos humanos.

Inclusive, levando em consideração tal observação é que foi incluído como um importante objetivo global a promoção do Estado de Direito (meta 16.3 da Agenda 2030), objetivo esse que possui estreita identidade com a garantia da superioridade das normas em face das estruturas de poder, seja no âmbito doméstico ou internacional.

O conceito, endossado pela comunidade global (ainda que interpretado de distintas maneiras em diferentes países), constitui-se como ideal político de legitimação governamental, havendo a percepção, ainda, de que sua promoção é meio essencial para o desenvolvimento sustentável. Isso porque se reconhece que questões estruturais são as que

³ Dados extraídos após análise de ranking elaborado pelo Banco mundial por meio da utilização do índice Gini, criado para mensurar a desigualdade social no mundo.

mais impactam e limitam o potencial de desenvolvimento e que apenas pelo empreendimento de ações no sentido do fortalecimento do Estado de Direito é que se criam condições para se avançar na concretização dos demais objetivos da agenda de desenvolvimento da ONU.

A meta 16.3 não um fim em si mesmo, mas um meio necessário para avanços. Por meio da promoção de tal objetivo, canaliza-se o poder pelo direito, fator esse significativo para o bom funcionamento das relações internacionais e para contornar as principais problemáticas que assolam os países do globo e, em especial, os países da América Latina. Diante disso, percebe-se a necessidade de um estudo que considere os fatores e atores que possibilitam e criam condições para tal promoção, em especial no âmbito internacional.

Ademais, tal necessidade ainda é decorrente do fato de a comunidade internacional continuamente e incisivamente preconizar a imprescindibilidade de tomada de medidas para a promoção do Estado de Direito, fato que inclusive culminou com a inserção do objetivo em questão na principal agenda política da ONU, sem, entretanto, delimitar estritamente quais as medidas a serem tomadas para tal promoção.

Uma série de dificuldades permeia a questão, considerando que, não obstante a inclusão de tal objetivo na agenda, a promoção do Estado de Direito em nível internacional não é tarefa simples. Apenas a título elucidativo, citam-se como dificuldades ao efetivo empreendimento de medidas para a promoção de uma concepção internacional de Estado de Direito o fato de até hoje não haver um consenso internacional acerca de sua definição; a inexistência de indicadores eficazes, capazes de mensurar estatisticamente os avanços na promoção de tal objetivo; o fato de os Estados até o presente serem concebidos como os mais importantes *players* internacionais (até mesmo ante o maior poder que possuem, quando comparados com integrantes da sociedade civil), ficando a promoção do Estado de Direito no cenário internacional subjugada à vontade e aos interesses estatais; além da perpetuação de discussões acerca da validade, da legitimidade e da importância das normas internacionais, do valor que possuem e dos reais efeitos que geram sobre condutas de autoridades estatais.

Particularmente no que tange à última questão, tais discussões não são novidade entre acadêmicos do direito e das relações internacionais. Apesar de muitas vezes não haver referência expressa a “Estado de Direito”, há uma série de pesquisas nas quais se debate essa significância, validade e impacto produzido pelos regimes internacionais de direitos humanos e a necessidade do fortalecimento de tais regimes.

Estudiosos como Beth Simmons, Courtney Hillebrecht, Harold Koh, Thomas

Franck, Ryan Goodman e Derek Jinks, Robert Keohane, Katheryn Sikkink, Emilie Hafner-Burton, entre outros, concentraram anos de pesquisa em questões relativas aos motivos por trás da desconexão existente entre a ratificação de tratados internacionais e o real cumprimento com seus termos; aos fatores institucionais e oportunidades políticas, econômicas e sociais que influenciam a conformidade de práticas domésticas ao prescrito por convenções de direitos humanos (de forma a fortalecer ou enfraquecer o regime internacional); à força meramente persuasiva ou também obrigatória dos tratados de direitos humanos; à legitimidade ou autoridade do direito internacional; à análise quantitativa do impacto produzido pela ratificação de tratados de direitos humanos sobre condutas de autoridades estatais; entre outras.

Ora apresentando construções de cunho pessimista quanto à importância e ao impacto gerado pelo direito internacional, ora tecendo considerações que demonstram um otimismo evidente quanto a tal importância e impacto, as análises referem-se a pesquisas de *compliance*⁴, as quais, de maneira ampla, visam analisar as razões por trás das decisões dos Estados de cumprir ou não com os termos dos acordos por eles criados e ratificados, bem como delinear os impactos diretos e indiretos que tratados internacionais produzem sobre políticas e condutas de autoridades estatais. De tal maneira, possuem também estrita correlação com o estudo dos elementos que influenciam a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional, uma vez que, ao discutir o a força, o valor, a legitimidade e a significância do direito internacional, ao mesmo tempo debatem a essencialidade da promoção de regimes e normas de direitos humanos e tecem considerações acerca dos fatores que permitem ou obstaculizam tal promoção.

Esta tese insere-se em meio a tais pesquisas, ainda que com um foco diferenciado, que remete à segunda questão que se deve compreender para tangenciar as indagações formuladas no início dessa interlocução. Em um segundo momento, seguindo a mesma lógica exposta quando da identificação dos objetivos de desenvolvimento com a promoção de normas de direitos humanos e, em específico, do Estado de Direito em nível internacional, há que se compreender que o revelar dos atores que podem promover o Estado de Direito e da significância de tais atores para essa promoção, demanda o revelar dos agentes que influenciam o processo de *compliance* estatal com normas internacionais e regionais de direitos humanos e da relevância de tais atores e dos meios por eles utilizados

⁴ Definido de maneira ampla, *compliance* diz respeito ao grau em que condutas, políticas, comportamentos e práticas domésticas conformam-se àquilo que um acordo – as convenções internacionais – prescreve ou proscree (conceito esse que será melhor definido no segundo capítulo desse trabalho).

em tal processo.

Considerando os apontamentos efetuados é que o presente trabalho é conduzido, com o fim de, primeiramente, evidenciar a essencialidade da promoção do Estado de Direito no âmbito internacional para o desenvolvimento e de, em um segundo momento e com maior significância, avaliar a relevância do papel exercido por um *player* internacional específico, qual seja, as organizações da sociedade civil, para tal promoção. Neste ponto é que esta investigação distingue-se das pesquisas de *compliance* em geral, em razão de tratar o *compliance* como uma questão de processo e de focar a análise nos atores responsáveis por engendrar referido processo.

A opção pela avaliação da atuação das organizações da sociedade civil deve-se a algumas questões. Primeiro, ante a identificação do aumento do número e da influência de tais organizações na atualidade, as quais atuam na esfera internacional e doméstica cada vez mais, seja mediante a articulação com organismos internacionais, seja mediante o engajamento com poderes públicos domésticos, para o fim de avançar em suas agendas políticas. Segundo, diante do destaque dado pela própria Agenda 2030 à necessidade do engajamento não apenas dos Estados, mas de todos, inclusive todos os integrantes da sociedade civil, para a consecução dos ODS. Terceiro, porque nesta pesquisa adota-se uma perspectiva *bottom-up*⁵ do estudo do direito internacional e, em decorrência, dos fatores e agentes que promovem o Estado de Direito em nível internacional.

No que tange a tal perspectiva, destaca-se que a ausência de foco conferido pelos estudos jurídicos em geral ao papel desempenhado por atores sociais e ao processo por eles engendrado no âmbito internacional deve-se à própria tradição da doutrina, em especial a de cunho racionalista, como as análises tecidas por Waltz (1979), Downs e Jones (2002) e Goldsmith e Posner (2005) (doutrinadores realistas) e Krasner (1999), Keohane (1984), Young (1979) e Abbott (1989) (doutrinadores institucionalistas), entre outros, de tratar os Estados como unidades abstratas, como os únicos responsáveis – ou ao menos únicos relevantes – pela condução da política interna e internacional e como entes dissociados da

⁵ As abordagens *top-down* e *bottom-up* diferenciam-se quanto ao foco de análise, a primeira centrando-se na análise de normas e instituições, enquanto a segunda centra-se na análise de atores e suas ações, levando em consideração a complexidade do processo de criação e implementação do direito. Para os fins desse trabalho, entende-se como abordagem *top-down* aquela que considera as iniciativas de entidades e autoridades estatais no processo de criação e aplicação do direito, desconsiderando o importante papel desempenhado por litigantes, ativistas, movimentos sociais, organizações de direitos humanos e integrantes da sociedade civil nesse processo. Já a abordagem *bottom-up* é aquela que considera que o conhecimento e as normas de direitos humanos são formados a partir de elementos de base, ou seja, de baixo para cima, por meio de pressões exercidas por indivíduos e grupos de interesse. Nessa, analisa-se como distintos atores interagem para impactar políticas domésticas e internacionais, considerando-se que tais atores possuem poder de influência importante e geram impactos sobre a condução do direito internacional.

sociedade civil, os quais atuam de acordo com seus próprios interesses e de forma soberana. Nessa concepção, destaca-se o poder estatal na condução da política doméstica e o papel das instituições estatais na criação e na legitimação interna de normas internacionais e, ao mesmo tempo, ignora-se a origem social das normas e das próprias instituições e desconsidera-se o poder e a influência exercida por atores sociais na modificação e na condução de processos políticos, na governança internacional e na edificação de um ambiente social, seja no espaço doméstico ou na esfera internacional, que possui o condão de impactar a atuação de autoridades governamentais.

Essa tradição da doutrina é evidenciada no âmbito dos estudos que se concentram na análise do surgimento das sistemáticas internacional e regionais de proteção de direitos humanos. Ora, apesar do dizer de Hannah Arendt (1979) de que os direitos humanos não são um dado, mas um construído, em um constante processo de construção e reconstrução (dizer este reproduzido inúmeras vezes por estudiosos de direitos humanos), os estudos geralmente se limitam a analisar o papel dos Estados e de seus agentes nesse processo (análise essa que é transposta, inclusive, à questão dos modos de promoção dos objetivos de desenvolvimento).

Enfatiza-se reiteradamente que os Estados, após a Segunda Guerra Mundial, reuniram-se e decidiram ser imperante a construção de um sistema global de proteção de direitos básicos dos indivíduos, de forma a impedir novas atrocidades como as ocorridas no período, e que, em razão dessa decisão, foram progressivamente sendo editados tratados internacionais e edificados regimes regionais com o fim de atingir tal objetivo, acordos e regimes esses que passaram a ser eficazes a partir do ato da ratificação de referidos tratados pelos Estados. Poucas vezes se explicita o papel de distintos atores sociais, entre os quais se destacam as organizações da sociedade civil, no processo de reivindicação de mudanças de políticas, normas e práticas domésticas e de promoção de avanços no que diz respeito à proteção interna e internacional de direitos humanos.

Na América Latina e no Brasil, por exemplo, quando da condução de estudos relativos à temática, confere-se grande primazia à análise do papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo domésticos no processo de progressiva construção de uma linguagem latino-americana comum de direitos humanos, de delineamento da política internacional e de promoção do Estado de Direito. Nesse âmbito de discussões, normalmente os estudos concentram-se na análise dos elementos de coerção existentes no sistema interamericano, bem como dos mecanismos do controle de

convencionalidade e da interpretação conforme como medidas essenciais a serem compreendidas por órgãos estatais domésticos para assegurar a compatibilidade das normas e práticas internas com as internacionais e para o fortalecimento do direito interamericano.

Não se ignora a significância de tais estudos (inclusive em razão de se ter conduzido pesquisa semelhante em nível de mestrado), entretanto, uma análise mais completa dos fatores que influenciam a promoção do Estado de Direito interamericano deve passar também pela compreensão do importante processo engendrado por organizações da sociedade civil nessa busca pela promoção de mudanças, efetuado para socializar, aculturar e coagir autoridades estatais em prol da devida conformação de políticas, práticas e condutas às normas internacionais.

Desta feita, não obstante a ausência de enfoque no papel das organizações da sociedade civil nos estudos que tangenciam a questão da autoridade, obrigatoriedade e legitimidade do direito internacional, considera-se que a avaliação do papel por elas exercido na promoção de direitos humanos, do importante processo de *compliance* por elas engendrado e de seu *modus operandi* é medida premente para a compreensão de sua importância para a promoção do Estado de Direito no nível internacional e, em decorrência, para se avançar na persecução dos objetivos de desenvolvimento da ONU.

No que concerne à delimitação espacial dessa pesquisa, apesar de se ter referido até o momento às normas de direitos humanos em geral e à promoção do Estado de Direito no cenário internacional em sentido genérico para a persecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável, abrangendo todo e qualquer tratado internacional e regional de direitos humanos, aclara-se que este estudo é centrado tão somente na análise do papel das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos (SIDH).

A opção é feita não somente em razão de o Brasil fazer parte do SIDH ou ante a necessidade de uma melhor delimitação espacial da presente pesquisa, mas também, e sobretudo, em razão da significância institucional e normativa do sistema e de se entender que o fortalecimento da sistemática regional de proteção de direitos humanos serve de elemento para o fortalecimento e a consecução dos objetivos visados pelo sistema ONU.

Tal constatação é tecida em razão de se partir da premissa de que as relações internacionais na atualidade se desenvolvem um cenário de constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico, no qual há uma interdependência inerente entre os variados sistemas jurídicos, sejam estes dos planos doméstico, regional ou internacional. Referidos sistemas disciplinam questões constitucionais comuns e, no cenário de fragmentariedade jurídica

que marca as relações internacionais, podem e devem fortalecer-se e comunicar-se para a consecução de objetivos conjuntos, como é o caso do desenvolvimento sustentável. Nessa visão, as ações destinadas à promoção do Estado de Direito no âmbito regional seriam ações necessárias para o fortalecimento da proteção global de direitos humanos e para a consecução dos objetivos da agenda global.

No mais, quanto à significância apontada, destaca-se que o SIDH é tido como um sistema de suma importância para a condução de uma política e cultura pró direitos humanos nos países da América Latina e, em específico, no Brasil, diante da sua maior autonomia e da menor quantidade de membros (Estados partes) quando em comparação com o sistema global de proteção de direitos humanos, e, em especial, diante da permeabilidade à atuação direta de distintos atores da sociedade civil, por meio da apresentação de denúncias e da participação nos processos que transcorrem nos órgãos pertencentes ao sistema. Tais fatores, cumulados com a identificação da interdependência e conectividade entre distintos sistemas de proteção no cenário atual de constitucionalismo multinível, revelam a significância da promoção do sistema regional (justamente por criar maiores condições para a edificação de uma cultura pró direitos humanos na região), como medida necessária para a própria consecução dos objetivos de desenvolvimento editados no âmbito do sistema ONU.

Insta frisar, contudo, que não obstante a importância apontada, não se procura revelar as distinções entre o sistema interamericano e os demais sistemas e comparar os mecanismos de proteção, mas tão somente sublinhar algumas características peculiares do sistema regional e identificar a essencialidade da atuação das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, como meio para se avançar na consecução dos objetivos da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas.

No que se refere às organizações da sociedade civil, são incluídas nesta pesquisa tão somente as organizações que atuam perante o SIDH com relação ao Estado brasileiro, por se considerar que a amostragem selecionada é qualitativamente suficiente para a avaliação do papel que desempenham e do processo engendrado para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano. No caso, adotando definição apresentada pelo IPEA (2020), consideram-se como organizações da sociedade civil as organizações privadas (não vinculadas ao governo), sem fins lucrativos, legalmente constituídas, voluntárias (ou seja, que podem ser constituídas por qualquer grupo de pessoas), auto administradas e capazes de gerenciar suas próprias atividades, incluindo-se aqui tanto as organizações domésticas quanto as internacionais. São entidades que integram o Terceiro

Setor (ou seja, que não integram o governo ou o mercado – primeiro e segundo setor, respectivamente), destinando-se a atender interesses públicos sem finalidades lucrativas (nas áreas de educação, saúde, cultura, meio ambiente, defesa de direitos, entre outras).

Desta feita, são formadas por organizações que se autodenominam como Organizações Não-Governamentais (ONGs), por entidades de classe, sociais e religiosas e por institutos, que juridicamente constituem-se na forma de associações ou fundações privadas e que preenchem os requisitos acima assinalados. Apesar da atuação de uma diversidade de atores na promoção de direitos humanos, não são abrangidos por esta pesquisa, pois, movimentos sociais (que correspondem a ações coletivas organizadas que advogam por mudanças sociais), universidades ou centros de estudos (ou melhor, instituições de ensino superior e centros de produção e difusão do conhecimento, já que não integrantes do terceiro setor), órgãos públicos (visto que se vinculam à administração pública), ou indivíduos (vítimas, familiares ou advogados atuando em nome das vítimas).

Diante dessas considerações, objetiva-se com a presente pesquisa responder à seguinte questão-problema: qual a relevância do papel desempenhado por organizações da sociedade civil, no processo de busca pelo *compliance* estatal com normas de direitos humanos por elas engendrado, para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano e, em decorrência, para a realização dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030?

Pretende-se colocar novas questões na agenda de pesquisa dos estudos desenvolvidos na América Latina no que tange aos fatores que influenciam a promoção do Estado de Direito, buscando delinear em que sentido o paradoxo entre a adesão à sistemática regional e a ausência de conformação interna ao exigido por tais normas engendra um importante processo de *compliance* levado a efeito pelas organizações da sociedade civil, que leva à progressiva consolidação do Estado de Direito no cenário regional e, em consequência, gera condições para se avançar na promoção dos objetivos da Agenda 2030.

Permeando o objetivo principal, o estudo possui como objetivos específicos avaliar o que pode ser entendido como Estado de Direito em nível internacional e quais as exigências para sua consolidação; analisar a importância da promoção do Estado de Direito para se avançar na consecução dos objetivos da Agenda 2030; debater a possibilidade de operacionalização jurídica da agenda da ONU; identificar a correlação entre o processo de persecução da conformação de práticas domésticas às normas internacionais (*compliance*) e a promoção do Estado de Direito; verificar quais os agentes responsáveis e os

mecanismos utilizados por tais agentes para exigir o *compliance* estatal com as normas de direitos humanos; analisar a presença de elementos do Estado de Direito no âmbito do SIDH; delinear como organizações da sociedade civil articulam-se com o SIDH, por meio da utilização de mecanismos de *compliance*; avaliar a dimensão da atuação de organizações da sociedade civil no sistema; delinear o impacto doméstico decorrente do engajamento das organizações; identificar se a atuação das organizações no SIDH possibilita a promoção do Estado de Direito interamericano, gerando progressivamente condições para se avançar na consecução dos objetivos de desenvolvimento da ONU.

Justifica-se a escolha do tema por se considerar que o contexto hodierno demanda uma reflexão acadêmica acerca da influência que grupos fora do âmbito estatal possuem em guiar o Estado brasileiro no sentido de um maior *compliance* com normas interamericanas e em reafirmar a obrigatoriedade de tais normas, bem como acerca da essencialidade das instituições e do direito internacional.

Em que pesem os avanços na consolidação doméstica e internacional de uma diversidade de espaços democráticos em que organizações da sociedade civil podem manifestar-se e atuar, de se identificar ao longo do tempo avanços importantes no que tange à tutela de direitos individuais e sociais e de se evidenciar um caminhar no sentido de uma maior cooperação entre países e povos para a proteção de direitos humanos, cooperação essa incentivada pela percepção da necessidade de atuação conjunta para a reversão de quadros de violações massivas de tais direitos, assinala-se que o cenário atual também é marcado pelo crescimento da insegurança quanto à futura condução da política internacional.

Isso porque também se denota alguns retrocessos significativos que impactam a promoção de direitos humanos, sobretudo na América Latina. Cita-se, a título exemplificativo, a recente ascensão de governos nacionalistas em alguns países, o fechamento de algumas fronteiras para o fim de barrar a entrada de refugiados e imigrantes, a proliferação de discursos negacionistas em setores da sociedade civil e o incentivo à desconsideração do direito internacional, entre outros movimentos, os quais, surgidos com maior vigor nesse século, restaram ainda agravados pela pandemia do coronavírus e a crise econômica, social e de direitos humanos dela decorrente.

Os retrocessos em questão têm tornado evidentes a não linearidade da proteção internacional dos direitos humanos, a grande influência que as estruturas de poder possuem na condução de políticas públicas no âmbito doméstico e o peso simbólico que discursos possuem, os quais impactam a própria percepção da sociedade acerca da relevância do

direito e das instituições, sobretudo as de cunho internacional.

Ainda, particularmente no Brasil, a magnitude da situação é inclusive elevada ante o cenário de conturbação política, econômica e social pelo qual passa o país, produto de um histórico de corrupção, da concentração da riqueza e do poder político nas mãos de um grupo limitado de pessoas, da ausência de interesse no real investimento em políticas destinadas a efetivamente reverter o quadro de intensa desigualdade social no país, na perpetuação de situações de marginalização social, bem como, mais recentemente, da ascensão de um governo de cunho nacionalista que, entre outras questões, se pronuncia enfaticamente no sentido da necessidade de desconsideração das instituições e normas internacionais.

Nesse quadro emerge a presente tese, em um período em que não obstante se perceba que a cooperação entre povos e Estados é indispensável para o desenvolvimento e se identifique o engajamento crescente de distintos atores no sentido da promoção de tal objetivo global, continua a imperar a extrema conturbação política, econômica e social, graves retrocessos de direitos humanos e ataques frontais às instituições internacionais. No mais, é redigida em um período em que se denota uma apatia de segmentos da população em face dos acontecimentos que assolam o globo, das violações de direitos humanos, das injustiças e das desigualdades sociais, gerada (entre outras questões) pela crescente percepção da impotência em face das estruturas de poder.

Nesse panorama, considerando a interferência do poder no âmbito das relações internacionais (como bem apontam realistas como Waltz, Downs e Jones e Goldsmith e Posner, por exemplo), vislumbra-se que as indagações acerca da existência de outros meios para a promoção do Estado de Direito no nível internacional (como elemento de contenção do abuso de poder), não dependentes tão somente da ação de autoridades públicas e representantes estatais, bem como acerca de quais os atores que possibilitam tal promoção e como eles podem atuar nesse sentido, são relevantes.

A pesquisa justifica-se por se referir à retomada de um debate necessário e a uma contribuição, mínima que seja, que pode evidenciar a significância das ações engendradas por atores e grupos dissociados do aparelho estatal para a promoção do direito internacional. Ainda, justifica-se por permitir a identificação da impossibilidade de desconsideração do direito e das instituições de direitos humanos e por se constituir como um incentivo à perpetuação de ações de *compliance* por organizações da sociedade civil, em que pese o lento caminhar no sentido da efetiva tutela de direitos humanos e da real promoção da agenda de desenvolvimento da ONU.

Noutro norte, academicamente a pesquisa possui como contribuição importante a produção de conhecimento científico que pode suscitar novos debates no âmbito nacional em torno da essencialidade da promoção do Estado de Direito em nível regional, redimensionar a avaliação do impacto das ações de organizações da sociedade civil e colocar novas questões na agenda de pesquisa de estudos do direito que tentam identificar em que sentido o direito e as organizações da sociedade civil contribuem para avanços na persecução de objetivos de desenvolvimento.

Frisa-se que embora a análise tecida neste estudo, conduzido no âmbito do Programa de Doutorado em Direito da Universidade de São Paulo, concentre-se na verificação da relevância de organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no nível internacional (e não no nível doméstico), ela insere-se perfeitamente na área de concentração “Direito do Estado” na qual é desenvolvida, já que se discorre essencialmente acerca de questões relativas à proteção concreta de direitos fundamentais/humanos⁶ e à limitação do abuso de poder do Estado brasileiro, ainda que pelo plano externo.

Em referência à contribuição original e inédita desta tese para a pesquisa jurídica, esta decorre do fato de que apesar da importância da compreensão da capacidade que as organizações da sociedade civil possuem na promoção do Estado de Direito no âmbito do SIDH, o tema encontra-se pouco explorado cientificamente.

Em pesquisa junto aos principais bancos de teses e dissertações, em nenhum momento foram encontradas contribuições acadêmicas que discutem as questões trazidas a debate na presente tese, sobretudo na forma que será ora apresentada.

Primeiro, porque a maior parte das pesquisas relativas à força do direito interamericano e ao processo de conformação interna às normas de direitos humanos tende a se concentrar tão somente na análise das estruturas internacionais, das discussões relativas à subordinação ou ausência de subordinação entre o direito interno e o

⁶ Não se ignora que direitos humanos e direitos fundamentais são expressões não estritamente idênticas. Contudo, entende-se que os direitos fundamentais, assim como o defendido por Ingo Sarlet, são, em sua essência, direitos humanos, a única diferença residindo no fato de que os primeiros encontram-se positivados no direito interno de um Estado, enquanto os segundos são aqueles previstos em instrumentos internacionais. Consoante o frisado pelo teórico: “Os direitos fundamentais, de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos (grupos, povos, nações, Estado). [...] a distinção é de que o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal” (SARLET, 2012, p. 16-18). Desse modo, por se referirem essencialmente aos mesmos direitos, as expressões serão utilizadas, para os fins desse trabalho, como sinônimas.

internacional, do poder ou soberania estatal na condução das relações internacionais, bem como do papel das autoridades do Estado em cumprir com os compromissos internacionais, sem evidenciar o importante papel dos atores sociais na condução da política estatal e no fortalecimento da autoridade do direito internacional.

Segundo, porque apesar da existência de estudos que avaliam os impactos das ações de organizações da sociedade civil sobre políticas domésticas e pesquisas que analisam a contribuição de tais organizações para o desenvolvimento sustentável, em nenhum momento foi conduzido um estudo destinado a avaliar conjuntamente a dimensão da atuação de tais organizações para a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional, de forma a criar condições para o desenvolvimento sustentável. Além disso, não há estudos que procuram associar a promoção do Estado de Direito no âmbito regional com a consecução de metas traçadas no âmbito global.

Terceiro, porque se consideram fatores outros, não tradicionais, como elementos importantes para a promoção do Estado de Direito no nível internacional e, com base em tais elementos, é que se formula toda uma análise acerca da importância das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no cenário interamericano, bem como se efetua uma mudança de foco no que tange às pesquisas de *compliance* existentes, o *compliance* estatal sendo identificado como uma questão de processo que depende da atuação de atores não estatais responsáveis por engendrar tal processo. Com isso, tece-se uma avaliação não antes considerada e dimensionada.

Para a avaliação em questão, divide-se esta tese em três capítulos.

No primeiro, buscar-se-á delinear a correlação entre Estado de Direito e os objetivos da Agenda 2030, ponderar acerca da relevância do primeiro para a consecução do desenvolvimento sustentável, refletir sobre a possibilidade de os objetivos serem reivindicáveis e acionáveis juridicamente (com a operacionalização da agenda de desenvolvimento por meio de sua associação com normas de direitos humanos) e identificar quais os principais elementos que integram o conceito de Estado de Direito no âmbito internacional, considerando as controvérsias existentes no tocante à aplicabilidade do conceito em tal esfera. A análise será tecida com o fim de avaliar a importância da promoção do Estado de Direito para se avançar na persecução dos objetivos de desenvolvimento da ONU e de vislumbrar quais os elementos que o integram e influenciam seu fortalecimento.

Uma vez identificados os elementos que integram o conceito de Estado de Direito no âmbito internacional e influenciam na sua promoção, procurar-se-á, no segundo

capítulo, realizar um aprofundamento teórico no que concerne às pesquisas do direito e das relações internacionais que debatem, mesmo que marginalmente ou indiretamente, a influência do direito internacional sobre políticas e práticas domésticas. Considera-se tal avaliação significativa, por permitir uma melhor compreensão da relevância da promoção do Estado de Direito para o desenvolvimento.

O capítulo será construído com o fim de tangenciar as diversas construções doutrinárias existentes relativamente ao *compliance* (pesquisas essas que avaliam o valor, a autoridade e o peso do direito internacional sobre condutas de atores estatais e sociais), identificar a perspectiva adotada na condução deste estudo e delinear, com base em tal perspectiva, qual o processo a ser engendrado para a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional. A partir de tal construção, buscar-se-á então identificar como a ação engendrada por distintos atores no sentido da persecução da conformação de práticas domésticas às normas internacionais (ou seja, no sentido do *compliance*) associa-se à promoção do Estado de Direito, avaliar quais os agentes que podem pôr tal processo em marcha e ponderar acerca da forma e por meio de quais mecanismos tais agentes podem influenciar o processo de conformação e, com isso, a promoção do Estado de Direito.

Por fim, no terceiro capítulo, procurar-se-á analisar a presença dos elementos que integram o conceito de Estado de Direito no âmbito do SIDH e como que as organizações da sociedade civil atuam no sistema, com o fim de avaliar se por meio de sua atuação é engendrado um processo relevante que leva à promoção do Estado de Direito no cenário interamericano. Além disso, será discutido se é possível considerar que tais organizações são importantes para tal promoção ou se, em sentido contrário, o processo por elas engendrado não gera reflexos concretos; qual a dimensão de sua atuação no sistema; e como referidas organizações, por meio da ativação de mecanismos destinados à persecução do *compliance* estatal com normas interamericanas, engajam-se em práticas de legalidade com a sistemática interamericana. As análises tecidas no capítulo destinam-se à avaliação de se o acionamento dos distintos mecanismos existentes no SIDH pelas organizações da sociedade civil cria condições para a promoção do Estado de Direito interamericano (meta 16.3 da Agenda 2030), gerando, em consequência, condições para se avançar na consecução dos objetivos de desenvolvimento da ONU.

Trata-se, consoante os critérios metodológicos apontados por Mezzaroba (2017), de uma pesquisa teórica, de caráter qualitativo, a ser conduzida mediante a adoção do método dedutivo, considerando-se que se parte de reflexões gerais para inferir reflexões particulares. Com relação a seus objetivos, a pesquisa possui eminente cunho descritivo e

exploratório e, quanto aos seus meios de investigação, a tese será conduzida por meio de uma pesquisa bibliográfica, ante a coleta de material de livros, artigos científicos, dissertações, teses de doutorado e revistas científicas, e documental, ante a análise de algumas normas e jurisprudência do SIDH, bem como declarações e resoluções da ONU e da Organização dos Estados Americanos – OEA (GIL, 2002). São utilizados, para a elaboração da pesquisa, doutrinas e conceitos das áreas do direito e das relações internacionais, conjuntamente, consoante exigido pelo tema e objeto dessa tese.

CAPÍTULO 1 – ESTADO DE DIREITO, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A IMPORTÂNCIA DO OBJETIVO 16.3 DA AGENDA 2030

A Agenda 2030 intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, foi adotada por todos os 193 países-membros das Nações Unidas na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada na sede da ONU, em Nova York, em 25 de setembro de 2015.

Aproveitando-se do impulso gerado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais direcionaram a ação de Estados em prol do desenvolvimento sustentável desde 2000, a comunidade internacional, quinze anos depois, levou à frente uma agenda para o desenvolvimento mais ambiciosa. Por meio dela houve o reconhecimento da necessidade de tomada de medidas ousadas e transformadoras para direcionar a política internacional para um caminho de sustentabilidade e resiliência, por meio de um plano de ação “para as pessoas, o planeta e a prosperidade” (ONU, 2015), no qual houvesse a cumulação do foco político no crescimento econômico com a promoção de melhoras sociais e proteção ambiental.

Leciona Kanie *et al* (2017) que os ODS representam um conjunto de objetivos universalmente aplicáveis e aceitos, uma vez que criados a partir do maior programa consultivo da ONU formado até a presente data⁷, os quais representam o empenho das Nações Unidas em se alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada⁸. Caracterizada pela

⁷ Essa agenda não se trata de uma simples continuação dos ODM. Os 8 ODM não foram resultado de negociações, bem como basicamente se dirigiam apenas a países em desenvolvimento (países industrializados envolvendo-se basicamente como financiadores de agências de desenvolvimento nacionais ou multilaterais). Em sentido contrário, os ODS requisitaram 2 anos de negociações entre governos e organizações, sendo criados mediante a maior consulta pública já efetuada no âmbito da ONU (KANIE *et al*, 2017), envolvendo a participação maciça da sociedade civil e de outros grupos interessados, como o setor privado e governos locais, os quais durante as negociações puderam dialogar diretamente com os representantes de governos (ONU, 2018).

⁸ Apesar de não ser o fim deste trabalho trazer as discussões existentes com relação ao conceito de desenvolvimento, cumpre fazer um breve apontamento quanto ao que se entende como desenvolvimento sustentável. Nesse tocante, salienta-se que se adota uma visão ampla de desenvolvimento, reconhecendo sua importância econômica, porém, identificando a necessidade de transformações sociais e a garantia de liberdades individuais para sua concretização. Adota-se a perspectiva do renomado doutrinador Amartya Sen (2004), o qual explica que desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutam, liberdades essas que dependem não apenas de progressos econômicos, mas também de outras determinantes. Nessa visão, o desenvolvimento requer a remoção das maiores fontes de restrição de liberdades, como pobreza, tirania, ausência de oportunidades econômicas, privação social sistêmica,

universalidade, em razão de incorporar uma visão comum global quanto às necessidades de progresso em direção a um mundo seguro, justo e sustentável para todos, a Agenda 2030 é vista por Hope (2020) como uma agenda transformativa, a qual reflete os princípios de que ninguém e nenhum país deve ser deixado para trás e de que todos os atores internacionais e nacionais possuem a responsabilidade comum de fazer sua parte para atingir os objetivos globais.

Um marco evolutivo da Agenda 2030, quando em comparação com a Declaração do Milênio, foi a inserção do ODS 16, que consiste no objetivo de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015). Tal ODS, o qual possui um componente explicitamente político, é composto de 12 metas, três que se referem à redução da violência e do crime organizado (metas 16.1, 16.2 e 16.4), sete relacionadas a instituições, Estado de Direito e governança (metas 16.3 e 16.5 a 16.10) e duas referentes à implementação (metas 16.10.1 e 16.10.2).

O objetivo em si não possui uma lógica interna, tendo sido produto da junção de paz, segurança, governança, acesso à justiça, Estado de Direito e direitos humanos em um único objetivo. Apesar disso, é reconhecido como essencial, por frisar a necessidade de uma visão ampla e abrangente de desenvolvimento e por se constituir como um elemento transversal, facilitador e transformador para o alcance de todos os demais objetivos da agenda de desenvolvimento (PROENÇA; CALIXTO, 2020).

As discussões globais atuais acerca dos aspectos a serem considerados para a promoção de sociedades mais justas e inclusivas, nas quais haja o respeito à dignidade humana e a garantia de direitos humanos básicos, expõem em geral a significância da Agenda 2030, bem como da concretização de todos seus objetivos de forma integrada, considerando a percepção de que todos eles correlacionam-se, a falha na concretização de um deles implicando falhas no atingimento dos demais. As Nações Unidas, nesse sentido, têm concentrado seus esforços na propagação e fortalecimento de ações destinadas a tornar tais objetivos da Agenda 2030 uma realidade em todos os países, tendo sobretudo procurado influenciar e incentivar governos a adotarem e modificarem políticas internas para que passem a focar e investir mais em ações que possuem o condão de gerar um desenvolvimento sustentável, nos termos ressaltados pela agenda de desenvolvimento.

Não obstante tais esforços, a própria Organização reconhece que a implementação

negligência estatal, intolerância de Estados repressivos, etc. Relaciona-se eminentemente, pois, à necessidade de tomada de medidas para avanços econômicos, sociais, políticos e ambientais.

dos objetivos globais depende não apenas de seu trabalho, mas principalmente da disposição de autoridades estatais e dos esforços de todos, incluindo o setor privado e a sociedade civil, expressando a imprescindibilidade de que diferentes atores tomem conhecimento dos objetivos e promovam ações concretas para que se avance na promoção dos objetivos e metas globais.

Tal reconhecimento é de suma relevância, sobretudo ante a consideração de que, apesar da noção de que o dever primário pelo empreendimento de ações destinadas à consolidação dos objetivos globais é das autoridades estatais, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas que atingem todos os indivíduos no âmbito doméstico, o que se evidencia, na prática, é que nem sempre mencionadas autoridades buscam adequar comportamentos, práticas, políticas e normas às metas de governança estabelecidas na esfera internacional. Assim é que se destaca o papel de atores sociais, entre os quais se incluem as organizações da sociedade civil, para a consecução dos valores e objetivos discutidos na esfera internacional, consecução essa que depende mais do que da mera espera pela atuação espontânea de autoridades estatais.

Neste capítulo, considerando o objetivo geral desse trabalho, procura-se lançar as bases para se compreender em que sentido a promoção do Estado de Direito no nível internacional (meta 16.3) é imperativa para a promoção da Agenda 2030 e de que modo os objetivos de desenvolvimento (inclusive, o ODS 16) essencialmente refletem normas de direitos humanos já existentes no cenário internacional, de forma que a articulação de organizações da sociedade civil na procura pela garantia do efetivo cumprimento de diretrizes internacionais de proteção de direitos humanos consiste em ação direcionada à promoção do Estado de Direito e à persecução dos demais objetivos da Agenda 2030.

A discussão relativa aos fatores que promovem o Estado de Direito é imperante, considerando a contínua e reiterada afirmação no nível internacional (com sua inclusão na agenda de desenvolvimento das Nações Unidas) da premente importância do conceito para a legitimação governamental e para o adequado funcionamento das relações internacionais.

Desta feita, divide-se este capítulo em duas partes. Na primeira, é analisada a inclusão do Estado de Direito como elemento considerado imprescindível para o desenvolvimento sustentável e para a promoção de toda a agenda de desenvolvimento da ONU, bem como as dificuldades na definição de Estado de Direito e em que sentido é possível afirmar a existência do conceito na esfera internacional. Procura-se analisar quais os elementos que integram o conceito, bem como a importância de constantes interações entre agentes e normas internacionais para sua promoção e, dessa maneira, identificar o

papel de atores sociais na constante concretização da meta 16.3.

Na segunda, considerando que Estado de Direito no nível internacional necessariamente diz respeito a normas legais internacionais e não a objetivos globais, analisa-se a correlação entre os objetivos globais e as normas de proteção de direitos humanos, buscando discutir se a invocação de tratados de direitos humanos pode gerar reflexos na agenda de desenvolvimento da ONU. Além disso, discute-se a ideia de que é por meio do engajamento de atores sociais, em especial organizações da sociedade civil, com normas internacionais, por meio de práticas de legalidade, que o Estado de Direito é promovido.

1.1 FUNCIONALIDADE, DIFICULDADES TERMINOLÓGICAS E ELEMENTOS INTEGRANTES DO CONCEITO DE ESTADO DE DIREITO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A inclusão do ODS 16 na Agenda 2030 é produto de anos de trabalho político e estratégico de advogados de direitos humanos e acadêmicos (SATTERTHWAITE, 2019), sendo concebida como um importante passo para a inclusão da justiça, governança, Estado de Direito e proteção de direitos humanos como metas globais (LAZARUS, 2020). Derivado do reconhecimento internacional de que a ausência de foco em mencionadas questões limita o potencial de desenvolvimento, é ressaltada sua significância para a promoção de toda a agenda de desenvolvimento da ONU.

Em especial, realça-se que por meio de tal ODS houve a inclusão, pela primeira vez na esfera internacional, da necessidade específica de garantia do Estado de Direito para a promoção do desenvolvimento sustentável. Reconheceu-se sua necessidade para mudanças sociais, econômicas e ambientais e a impossibilidade de avanços nessas áreas sem a existência de instituições fortes e normas dotadas de autoridade, tanto no âmbito doméstico como no cenário internacional. Consoante frisa Tamanaha (2004), a maior utilização do conceito por organismos internacionais decorre justamente do fato de especialistas em desenvolvimento concordarem, de forma uniforme, que na ausência de Estado de Direito não há como haver desenvolvimento econômico sustentável.

A elevação do Estado de Direito a uma meta a ser visada para a garantia da paz, justiça e desenvolvimento sustentável passou por um longo processo de discussões e negociações entre os atores internacionais (KAHN, 2017). Mencionado pela primeira vez em um tratado internacional em 1993, na Convenção de Viena, e referido pelo Conselho de

Segurança da ONU desde 1996 (CHESTERMAN, 2008), demorou-se vinte e dois anos para sua associação como objetivo significativo para a promoção da agenda de desenvolvimento da ONU e, mesmo assim, até hoje é um conceito que suscita debates entre distintos países.

No que tange a esses debates, destaca Tamanaha (2004) que nenhum governo do mundo (inclusive de países considerados autoritários e de regimes não liberais) rejeita o Estado de Direito, sendo evidente que a aderência a seus termos é aceita como medida de legitimidade de um governo. Contudo, não obstante esse reconhecimento universal da essencialidade de se promover o Estado de Direito, fato é que Estado de Direito é uma noção elusiva, sendo difícil articular precisamente seu significado. Conforme aduz Tamanaha (2004, p. 04), “o Estado de Direito encontra-se no estado peculiar de ser o ideal político de legitimação preeminente no mundo hoje, sem que haja acordo preciso acerca do que precisamente ele significa”.

Considerando as discussões existentes com relação ao reconhecimento do Estado de Direito doméstico e internacional como uma meta a ser lograda para a promoção da Agenda 2030, bem como tendo em vista o aspecto elusivo do conceito, procura-se refletir neste tópico acerca dos passos para a inserção do termo na agenda e da importância de sua inclusão como meta global para a política de desenvolvimento da ONU. Além disso, visa-se debater as problemáticas existentes para a aceitação de um conceito base quanto ao termo, bem como indicar em que sentido deve o Estado de Direito ser compreendido no nível internacional e como pode ele ser logrado e promovido e tal esfera.

1.1.1 O processo de incorporação do Estado de Direito como elemento indispensável ao desenvolvimento sustentável

O Estado de Direito é atualmente visto, na esfera internacional, como de suma importância, havendo referência a sua significância desde o preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos, no qual se reconheceu ser “essencial, se o homem não deve ser obrigado a recorrer, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito”⁹ (ONU, 1948, tradução livre) até, mais recentemente, com sua inclusão como meta a ser perseguida pela Agenda 2030. Ademais, foi o conceito replicado ou parafraseado também em outros importantes

⁹ No original: “[...] it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the Rule of Law.”

instrumentos de proteção de direitos humanos, como na Convenção Europeia (preâmbulo), na Declaração Americana (artigos 8 e 9), na Carta Africana (artigos 3, 6 e 7) e em outros acordos regionais, o que indica seu reconhecimento pela comunidade internacional como ideal aplicável às relações internacionais.

Contudo, apesar da existência de referências anteriores ao conceito, a busca pela promoção do Estado de Direito tornou-se proeminente no cenário internacional tão somente a partir de 1993, no *United Nations World Summit on Human Rights in Vienna*, no qual foi enfatizado como aspecto central na promoção de direitos básicos. Desde então, passou o conceito a ser utilizado como estratégia política importante para a ONU, sendo inclusive editadas resoluções anuais intituladas *Strengthening of the rule of law* pela Organização, com o fim de tornar concretas as ambições da Declaração de Vienna (LAZARUS, 2020). Nestas, há a reiterada afirmação da necessidade da concretização do Estado de Direito para a proteção de direitos humanos¹⁰.

Seguindo essas tímidas tentativas de associação do termo a direitos humanos e de melhor definição do conceito na esfera internacional, tentativas essas empreendidas com o objetivo principal de tornar sua concretização uma política indispensável a todos os Estados membros das Nações Unidas, realça-se sua associação a desenvolvimento sustentável a partir da Declaração do Milênio de 2000, na qual foram fixados os oito Objetivos do Milênio (ODM) em direção ao desenvolvimento sustentável¹¹.

Na Declaração, há referência expressa ao termo no parágrafo vinte e quatro e indireta no parágrafo nove, correlacionando aquele a *compliance*, resolução de disputas e proteção de direitos humanos. A partir de então, iniciou-se um caminhar lento em direção à conferência de um maior destaque à necessidade de sua promoção também para a sustentabilidade, ante a percepção de que apenas no caso de existência de transparência, *accountability*¹² e igualdade formal e material entre todos é que haveria condições para se avançar, de forma integrada, nas dimensões econômica, social e ambiental.

A Declaração do Milênio foi um importante marco para a agenda de

¹⁰ Nesse sentido, são as resoluções n. A/RES/49/194; A/RES/50/179; A/RES/51/96; A/RES/52/125; A/RES/53/142; A/RES/55/99; A/RES/55/221, todas da Assembleia Geral da ONU.

¹¹ Os ODM são o resultado de um processo iniciado em 1990 e adotado em 2002. Originalmente eram compostos de 18 metas e 48 indicadores, porém, em 2005, a lista foi expandida para incluir 21 metas e 60 indicadores.

¹² Opta-se pela não tradução do termo *accountability*, considerando não haver uma tradução semanticamente adequada do conceito na língua portuguesa. Entende-se que o termo refere-se, entretanto, em consonância com o esposado por Cabral e Pio (2017, p. 217) a “um procedimento complexo que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados àqueles sujeitos legalmente competentes – pessoas jurídicas ou físicas –, os quais terão a capacidade de impor-lhes sanções no caso de infringência de obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional e legal que representam”.

desenvolvimento da ONU. Por meio dela, mudou-se o foco das preocupações do desenvolvimento sustentável, uma vez que pela primeira vez se reconheceu que o desenvolvimento, para ser sustentável, não poderia limitar-se apenas a objetivos ambientais, mas também incluir objetivos sociais e econômicos. Diante disso, por meio dos ODM, criou-se uma nova parceria global destinada a reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos, a igualdade de gênero e o desenvolvimento ambiental até 2015 (ARAJÄRVI, 2018).

A Declaração serviu de base e de influência para a Agenda 2030, esta sendo construída sobre o legado dos objetivos do milênio¹³, os quais provaram que objetivos globais podem tirar milhões de pessoas da pobreza e que seu estabelecimento a nível internacional constitui um importante mecanismo para se alcançar resultados de desenvolvimento¹⁴.

Contudo, particularmente no que tange a Estado de Direito, ressalva Arajärvi (2018) que a Declaração do Milênio foi aquém do necessário, uma vez que o termo foi apenas listado como princípio geral e que por meio dele apenas se ressaltou a relevância de mecanismos institucionais para a proteção de direitos básicos, não havendo qualquer referência a Estado de Direito como um conceito concreto com elementos múltiplos. Continuou o conceito a ser concebido apenas em sentido estrito, como um facilitador da boa governança e não como elemento relevante para o desenvolvimento sustentável.

A ausência de um enfoque na necessidade de desenvolvimento institucional, com a edificação e fortalecimento do direito e de órgãos destinados a assegurar a observância de normas nos âmbitos doméstico e internacional, é medida que obstaculiza o desenvolvimento humano, social, econômico e ambiental. Entende-se que o fato de a Declaração do Milênio listar o Estado de Direito como mero princípio retirou do foco da agenda de governança da ONU um importante elemento, além de implicar a desnecessidade de se pensar em medidas para sua efetiva promoção.

Há que se pensar que o sistema de governança por meio de objetivos (por meio de agendas políticas) tem por finalidade justamente guiar políticas estatais em prol de

¹³ Entretanto, como salientado no artigo 17 da introdução da Agenda 2030, os novos objetivos do desenvolvimento sustentável vão além dos ODM, já que ao lado das contínuas prioridades de desenvolvimento (como a erradicação da pobreza, a saúde, a educação e a segurança alimentar e nutricional), a nova agenda “define um vasto leque de objetivos econômicos, sociais e ambientais. Ela também promete sociedades mais pacíficas e inclusivas. E define também, fundamentalmente, meios de implementação” (ONU, 2015, artigo 17).

¹⁴ No que se refere aos ODM, estabelecidos no ano de 2000 e que incluem oito objetivos de combate à pobreza, estes promoveram progressos significativos, demonstrando que o estabelecimento de metas funciona para a promoção de avanços na proteção de direitos básicos.

objetivos pré-acordados e pré-fixados considerados importantes, constituindo-se como significativa estratégia adotada pelas Nações Unidas (questão a ser melhor discutida no item 1.2.1 desse capítulo). Corresponde a um guia de ação e a um elemento de persuasão importante, por ressaltar na esfera internacional os aspectos que os Estados devem conferir maior foco quando da elaboração e da condução de políticas públicas.

Em razão disso é que se considera que o fato de não se incluir o Estado de Direito como um objetivo básico a ser logrado na esfera internacional retira do foco a imprescindibilidade de se direcionar políticas públicas estatais ou internacionais em prol do fortalecimento de processos de transparência e *accountability* e da asseguuração de igualdade formal e material perante a lei. Com a Declaração do Milênio, pois, perdeu-se importante oportunidade política de atacar algumas causas estruturais que criam empecilhos ao desenvolvimento.

No mesmo sentido é o entendimento de Arajärvi (2018), a qual enuncia que essa ausência de enfoque no Estado de Direito é reconhecida como um dos maiores erros dos objetivos do milênio, pois a agenda de desenvolvimento, por meio de sua omissão nesse ponto, também acabou por ignorar que causas estruturais são as que mais obstaculizam e limitam o desenvolvimento.

Ao lado dessas tentativas de associação do termo a desenvolvimento sustentável, percebe-se um caminhar lento para o reconhecimento universal de uma definição única do conceito pelos Estados membros da ONU. A indeterminação do termo decorria, em especial, da disputa entre defensores de concepções formais ou materiais de Estado de Direito (como se verá no próximo tópico), fato que por muito tempo obstaculizou a tomada de medidas para a sua promoção e para a sua inclusão na agenda de desenvolvimento das Nações Unidas.

De todo modo, ante a crescente percepção no cenário internacional da significância do Estado de Direito para se avançar na agenda política da ONU e diante da busca pela superação da indeterminação do conceito, o Secretário-Geral da ONU, em 2004, baseando-se no *Brahimi Report* (1993), emitiu declaração na qual, pela primeira vez, definiu claramente as características de Estado de Direito para a ONU (LAZARUS, 2020). No relatório *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (ONU, 2004), o então Secretário-Geral definiu Estado de Direito como

[...] um princípio de governança em que todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsabilizáveis perante leis que são publicamente promulgadas, igualmente impostas e independentemente adjudicadas e que são

consistentes com padrões e normas internacionais de direitos humanos. Exige, também, medidas para garantir a aderência aos princípios da supremacia da lei, igualdade perante a lei, responsabilidade perante a lei, justiça na aplicação da lei, separação de poderes, participação na tomada de decisões, segurança jurídica, prevenção de arbitrariedades e transparência processual e jurídica¹⁵ (ONU, 2004, parágrafo 6, tradução livre).

Referindo-se ao primeiro enunciado oficial da ONU que contém um conceito de Estado de Direito, este é o comumente utilizado para definir o termo na esfera internacional. Consoante a definição apresentada, Estado de Direito requer a adoção de medidas para assegurar a supremacia da lei, igualdade perante a lei, *accountability*, justiça, separação dos poderes, participação nos processos de tomada de decisão e transparência, de modo a evitar arbitrariedades dos governos e demais atores internacionais. Refere-se a uma concepção substancialista, como se discutirá no próximo tópico deste capítulo, por prever como requisito intrínseco a necessidade de o direito ser consistente com padrões e normas internacionais de direitos humanos.

Não obstante a definição dada pelo então Secretário Geral da ONU, o conceito não foi endossado integralmente pela comunidade internacional. Segundo Arajärvi (2018), isso ocorre justamente em razão de alguns Estados não concordarem totalmente com os elementos utilizados para esclarecer o conceito, já que a referência expressa à proteção de direitos humanos e a instituição de uma diversidade de elementos para sua concretização implica a adoção de um conceito permeado por concepções moralistas acerca da boa governança¹⁶.

A questão possui estrita correlação com os extensos e constantes debates existentes entre doutrinadores jurídicos e das relações internacionais, bem como entre sociólogos e cientistas políticos, no tocante ao imperialismo e à dominação cultural ocidental sobre os demais povos do globo e no que se refere à questão da universalidade dos direitos humanos. Não se debruça sobre tais debates, por não ser este o foco deste trabalho¹⁷. Apenas se assinala que há razões para esse não endossamento integral, não se

¹⁵ No original: “[...] a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publically promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”.

¹⁶ Vide item 1.1.2 deste trabalho.

¹⁷ Apenas com o fim de melhor esclarecer a questão, há de se pensar que alguns conceitos, como Direitos Humanos e Democracia, por exemplo, por mais que sejam concebidos, na cultura ocidental, como medidas necessárias para a boa governança, não são incluídos como elementos essenciais em todos os países do

podendo ignorar a necessidade de respeito às distinções entre países, culturas e grupos e a imprescindibilidade de que, na esfera internacional, sempre se procure ter um constante cuidado quando da fixação de conceitos e interpretações.

É certo que, conforme elucida Tamanha (2004), o apoio à necessidade de promoção do Estado de Direito não é exclusivo de sociedades ocidentais, tendo sido o conceito endossado e reconhecido como essencial por governos de distintas sociedades, culturas e sistemas políticos e econômicos (mesmo que por motivos diferentes)¹⁸. Contudo, assinala-se que, ante o pluralismo característico da sociedade global, esse endossamento não possibilita a mera transposição de entendimentos próprios, de uma cultura específica, para a esfera internacional, sem a avaliação crítica da reprodução de discursos que não repercutem com a totalidade dos povos, culturas e sistemas de governo do globo. Conforme apontado em estudo anterior, posições universalistas e relativistas não são mutuamente excludentes, sendo possível perceber-se o direito internacional dos direitos humanos como decorrente de um processo em que as distintas percepções e a diversidade cultural são consideradas, até mesmo por ser dessa forma que se criam condições para que o direito internacional seja percebido como legítimo e dotado de autoridade por todos os países do globo (CALIXTO; CARVALHO, 2019)¹⁹.

Em que pesem os embates, sublinha-se a importância da declaração do Secretário Geral, sobretudo porque a partir de então as discussões relativas a Estado de Direito ganharam maior destaque, havendo menções específicas ao conceito pelo Conselho de Segurança da ONU em uma diversidade de documentos. Nestes, acentua-se sua significância em cenários de justiça de transição, em áreas de conflito e pós-conflito e para todos os países em geral, em razão de se entender que o conceito é a base para a paz sustentável e o desenvolvimento²⁰.

globo. Inclusive em alguns países do ocidente, marcados pelo pluralismo de povos e culturas, tais conceitos não são endossados pela totalidade da população, conferindo-se interpretações diversas quanto ao que poderia ser enquadrado como um direito humano, impassível de ser transposto (CALIXTO; CARVALHO, 2019).

¹⁸ O teórico ainda que esse endossamento aparentemente unânime é um feito sem paralelo na história da humanidade, considerando que nenhum outro ideal político singular jamais logrou esse endossamento global (TAMANHA, 2004).

¹⁹ No mesmo sentido é o entendimento de Amos Nascimento (2015), o qual aduz que não obstante a pluralidade de perspectivas de mundo existentes é possível chegar a tal ideia de universalidade, por meio de um processo por ele designado de *overlapping consensus* de diferentes perspectivas. Universalidade, para o autor, refere-se a uma ideia que apenas pode ser concebida como a soma consensual das diferentes perspectivas de mundo, já que cada uma delas apenas retrata um fragmento da universalidade dos direitos humanos, nenhuma delas sendo individualmente completa.

²⁰ Evidencia-se tal importância em uma série de declarações do Presidente do Conselho de Segurança, como: S/PRST/2004/34, de 6 de outubro de 2004; S/PRST/2010/11, de 29 de junho de 2010; S/PRST/2012/1, de 19 de janeiro de 2012; e S/PRST/2014/5, de 21 de fevereiro de 2014.

É apenas após a Cúpula Mundial de 2005 (*2005 World Summit*)²¹, entretanto, que se afirmou enfaticamente o comprometimento dos Estados com uma ordem internacional baseada no Estado de Direito (ONU, 2005), o documento abrindo caminho para o reconhecimento do termo não apenas como um princípio, mas como um conceito relevante para criar condições para a efetiva proteção de direitos humanos e para atingir os três pilares do desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental (ARAJÄRVI, 2018).

A partir da Cúpula Mundial de 2005, o termo tornou-se um item permanente da agenda da ONU, passando a ser mencionado reiteradamente nos relatórios do Secretário Geral e nas resoluções da Assembleia Geral da ONU, enfatizando-se a necessidade de promoção do Estado de Direito em nível nacional e internacional e destacando-se o fato de haver uma relação estreita entre Estado de Direito, desenvolvimento sustentável e direitos humanos²². Nesses documentos, o comprometimento da ONU com direitos humanos, com acesso à justiça e com a *accountability* estatal por meio de estruturas normativas passa a ser clara, Lazarus (2020) inclusive ponderando ser possível evidenciar um elemento coercitivo no conceito de Estado de Direito por meio de tais documentos, o qual posteriormente passa a ser também transposto para o ODS 16 da Agenda 2030 (em que pese o fato de que na Agenda 2030 a ONU apresenta uma abordagem mais ampla e suave ao conceito em evidência, buscando realçar sua essencialidade para a justiça, a segurança e para a promoção de direitos humanos).

Especificamente em referência à relação entre Estado de Direito e desenvolvimento sustentável, explana-se que entre as iniciativas para a melhor identificação do primeiro como elemento inerente do segundo possui grande destaque a Rio+20, realizada em junho de 2012, na qual referido link é revisto. No documento final da cúpula (*The Future we Want*), reconhece-se o Estado de Direito como valor nuclear das Nações Unidas (SATTERTHWAITE, 2019), correlacionando-o à democracia e à boa governança, reconhecendo suas dimensões nacionais e internacionais e sublinhando a

²¹ A cúpula contou com a participação de 170 delegados de países membros da ONU, entre eles 150 chefes de Estado ou de Governo, resultando na adoção de um dos principais documentos existentes para a renovação do esforço mundial para o desenvolvimento sustentável, qual seja, o *2005 World Summit Outcome – A/RES/60/1*.

²² Como exemplos, citam-se os relatórios A/61/858, de 13 de abril de 2007, A/62/121, de 11 de julho de 2007 e A/63/226, de 06 de agosto de 2008, A/69/181, de 24 de julho de 2014 e A/70/206, de 27 de julho de 2015, todos do Secretário-Geral da ONU; e as resoluções A/RES/62/70, de 08 de janeiro de 2008, A/RES/63/128, de 15 de janeiro de 2009, A/RES/64/116, de 15 de janeiro de 2010, A/RES/65/32, de 10 de janeiro de 2011, A/RES/66/102, de 13 de janeiro de 2012, A/RES, 67/97, de 14 de janeiro de 2013, A/RES, 68/116, de 18 de dezembro de 2013, A/RES/69/123 de 18 de dezembro de 2014 e A/RES/70/118, de 18 de dezembro de 2015, todas emitidas pela Assembleia Geral da ONU.

essencialidade das instituições para o desenvolvimento sustentável.²³

No mesmo ano, há a edição, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, da *2012 Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, significativa por sugerir a conexão intrínseca entre o termo e os objetivos do desenvolvimento (LAZARUS, 2020). Por meio de tal declaração, a qual corresponde a um ponto de referência importante para negociações futuras quanto ao conceito em questão, acentuou-se a necessidade de avanços na promoção do Estado de direito para o crescimento econômico e social e para a promoção de direitos humanos e liberdades fundamentais. Como traz a declaração:

Estamos convencidos de que o Estado de Direito e o desenvolvimento estão fortemente inter-relacionados e reforçam-se mutuamente, que o avanço do Estado de Direito nos níveis nacional e internacional é essencial para o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o desenvolvimento sustentado, a erradicação da pobreza e da fome e a plena realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, os quais, por sua vez, reforçam o Estado de Direito, e por esse motivo estamos convencidos de que essa inter-relação deve ser considerada na agenda internacional de desenvolvimento pós-2015 (ONU, 2012c, parágrafo 7, tradução livre).²⁴

Apesar de não se chegar a um acordo conceitual, os Estados efetuando objeções em razão da noção de soberania estatal, por meio de tal declaração foram enunciados os elementos básicos já pré-acordados pelos Estados no que concerne à terminologia, quais sejam, autoridade do direito, igualdade perante a lei, *accountability* e não discriminação.

Ainda atinente à interdependência entre Estado de Direito e desenvolvimento, destaca-se a consideração efetuada no *Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-reccurrence*, publicado pela Assembleia Geral da ONU, em 2013. Referindo-se a cenários de justiça de transição, tecem-se considerações relevantes acerca do papel do Estado de Direito para o desenvolvimento sustentável, salientando-se basicamente que os esforços para o desenvolvimento que excluem justiça e considerações sobre direitos falham em assegurar um desenvolvimento humano

²³ Nesse sentido, é o parágrafo 10 da Declaração: “10. Reconhecemos que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente propício, são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo o crescimento econômico sustentado e inclusivo, o desenvolvimento social, a proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome. Reafirmamos que, para atingir nossos objetivos de desenvolvimento sustentável, precisamos de instituições em todos os níveis que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas” (ONU, 2012d, parágrafo 10, tradução livre).

²⁴ No original: “*We are convinced that the rule of law and development are strongly interrelated and mutually reinforcing, that the advancement of the rule of law at the national and international levels is essential for sustained and inclusive economic growth, sustainable development, the eradication of poverty and hunger and the full realization of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, all of which in turn reinforce the rule of law, and for this reason we are convinced that this interrelationship should be considered in the post-2015 international development agenda*”.

sustentável, de forma a não ser concebível reconhecer os dois como independentes e passíveis de serem perseguidos sem o outro²⁵. No mesmo relatório, também se sugere que o ajuizamento de ações endereçando violações de direitos humanos promove o Estado de Direito e, em consequência, gera impactos sobre o desenvolvimento, em razão de o Estado de Direito ser uma pré-condição para o desenvolvimento (parágrafo 41 do relatório)²⁶.

Em meio a essas proclamações é elaborada a Agenda 2030. A partir da Rio+20, estipulou-se um mandato para a negociação de uma nova agenda para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo-se, então, um Grupo de Trabalho Aberto, constituído por 77 Estados divididos em 30 grupos, cuja função era elaborar um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável a serem considerados e perseguidos pela comunidade internacional (ONU, 2018).

Após a condução de 13 sessões formais, de março de 2013 a agosto de 2014, além de uma série de consultas e reuniões informais, o Grupo de Trabalho elaborou uma proposta de 17 objetivos do desenvolvimento sustentável e 169 metas para atingir tais objetivos (ARAJÄRVI, 2018). Ato contínuo, em dezembro de 2014, o Secretário-Geral das Nações Unidas, com base em tal proposta, editou o relatório *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*, apresentando o resumo das propostas. A esse relatório seguiu-se uma série de negociações intergovernamentais, de janeiro a julho de 2015, que culminaram na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, na qual foi editada a Agenda 2030, contendo os 17 objetivos e 169 metas propostas pelo Grupo de Trabalho (ARAJÄRVI, 2018).

Como já referido, questão que representa grande passo evolutivo dessa agenda de governança internacional foi a inclusão do Estado de Direito como meta concreta a ser buscada para o desenvolvimento sustentável. Percebe-se da análise da agenda que, ante a busca pela sua inclusão como conceito relevante, houve referência indireta ao termo em diversos parágrafos (KAHN, 2017), sobressaindo-se a referência ao Estado de Direito em

²⁵ Nesse sentido é o estabelecido no parágrafo 64 do Relatório: “64. A experiência recente demonstra que os esforços estreitos de desenvolvimento que excluem considerações de justiça e direitos não conseguem alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Alguns países que foram considerados histórias de sucesso devido ao progresso que fizeram nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram posteriormente confrontados por grandes convulsões políticas, com manifestantes exigindo segurança pessoal, boa governança e acesso à justiça, além de oportunidades econômicas. Esses e outros eventos contradizem fortemente o pensamento de certos governos de que justiça, segurança e desenvolvimento são objetivos independentes que podem ser meramente sequenciados ou, pior, perseguidos um à custa do outro” (ONU, 2013a, parágrafo 64, tradução livre).

²⁶ *In verbis*: “41. Julgar casos de violações de direitos humanos fortalece o Estado de Direito. Na medida em que o Estado de Direito é uma pré-condição do desenvolvimento, os processos podem ter efeitos benéficos, mesmo que indiretos, sobre o desenvolvimento” (ONU, 2013a, parágrafo 41, tradução livre).

pé de igualdade com elementos como direitos humanos, igualdade e não discriminação (parágrafo 8), o reconhecimento de tal conceito como imprescindível para o desenvolvimento sustentável (parágrafo 9) e a correlação dele à possibilidade de existência de sociedades pacíficas e sustentáveis (parágrafo 35).

Além disso, há menção expressa ao termo no ODS 16, motivo pelo qual este foi objeto de uma diversidade de discussões quando da negociação da agenda. Isso porque, apesar do reconhecimento de que a ausência de foco no Estado de Direito limitou o alcance dos ODM e de se evidenciar a significância de sua inclusão como objetivo a ser logrado para o desenvolvimento sustentável, até mesmo para criar meios para atingir os demais objetivos, muitos Estados continuaram a se opor à integração do conceito na Agenda 2030, baseando-se na defesa da soberania estatal e na impossibilidade de fixação de um modelo único para avaliar e mensurar o cumprimento do Estado de Direito²⁷. Nesse sentido, esclarece Arajärvi (2018, p. 205, tradução livre):

A maioria dos opositores à inclusão do estado de direito, governança e sociedades pacíficas argumentou que incluí-los nos ODS violaria a noção de soberania estatal, por meio do engajamento dos Estados em reformas de governança de grande alcance e da abertura de áreas de formulação de políticas domésticas ao escrutínio e envolvimento internacional. Eles – muitos dos membros do NAM e dos BRICS - viram isso como uma tentativa da comunidade internacional e do direito internacional de regular assuntos estritamente domésticos: política, segurança e correções, bem como a forma como as instituições são administradas e estruturadas. Alguns Estados apontaram repetidamente a ausência de metas que abordassem as dimensões internacionais do Estado de Direito e a necessidade de reformas estruturais das instituições internacionais.²⁸

Diante da diversidade de objeções à inclusão do Estado de Direito como um dos objetivos do desenvolvimento sustentável, deixou-se de incluir a expressão como um objetivo global, substituindo a referência ao termo no ODS 16 por “acesso à justiça”.

²⁷ Arajärvi (2018) cita que a Rússia foi a principal opositora à inclusão do Estado de Direito como objetivo do desenvolvimento sustentável, ante a inexistência de uma definição clara acerca do que consiste Estado de Direito, a possibilidade de interferência em assuntos nacionais que tal inclusão possibilitaria e a impossibilidade de se mensurar o Estado de Direito. Além de tais países, Brasil, Nicarágua, Arábia Saudita, China, Indonésia, Cazaquistão e Uganda posteriormente também passaram a ser contra a inclusão do Estado de Direito como um dos ODS (alguns apenas aceitando sua inclusão não como objetivo, mas como elemento da narrativa inicial do documento), e países como Argentina, Bolívia, Equador e Irã também se apresentaram céticos quanto à inclusão de tal objetivo na agenda.

²⁸ No original: “*Most opponents to the inclusion of the rule of law, governance and peaceful societies argued that including these in the SDGs was infringing on the notion of state sovereignty, by engaging States in far reaching governance reforms and opening areas of domestic policy-making to international scrutiny and involvement. They – many members of NAM and the BRICS – saw this as an attempt of the international community and international law to regulate strictly domestic affairs: police, security and corrections, as well the way the institutions are run and structured. Some States repeatedly pointed to the absence of targets addressing international dimensions of the rule of law and the need for structural reform of international institutions*”.

Cita Arajärvi (2018) que tal substituição foi efetuada diante da percepção de que, por mais que a contínua defesa da inclusão do conceito como um objetivo em si mesmo melhor refletiria a necessidade de um maior foco em sua promoção para o desenvolvimento, isso obstaculizaria a adoção da agenda como um todo, a qual não sobreviveria às negociações entre os Estados. Acesso à justiça constituiu-se, desta feita, em uma alternativa mais neutra e aceitável.

Ainda assim, logrou-se êxito na inclusão do Estado de Direito como uma das metas do ODS 16, estipulando-se como meta de número 16.3 “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”. A coerência lógica do ODS 16, entretanto, restou afetada, uma vez que apesar de o objetivo 16 apenas se referir a acesso à justiça e instituições, incluiu como uma de suas metas um conceito mais amplo, já que, na realidade, o Estado de Direito “abrange os outros problemas incluídos como metas no ODS 16, como instituições efetivas, responsáveis e inclusivas e igual acesso à justiça”²⁹ (ARAJÄRVI, 2018, p. 204, tradução livre).

De qualquer forma, o que se percebe é que o conceito de Estado de Direito evoluiu bastante no âmbito das Nações Unidas, desde sua previsão como mecanismo de justiça internacional para sua edificação como mecanismo imprescindível para a promoção de direitos humanos e para o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, para a promoção de sociedades inclusivas e livres de violência (LAZARUS, 2020).

Nesse sentido sugere o Relatório A/66/749 da ONU que “o desenvolvimento humano sustentável é facilitado por um Estado de Direito forte”, de forma que na agenda de desenvolvimento da organização, a qual sustenta uma visão holística de desenvolvimento, “o Estado de Direito deve deter um papel crítico em assegurar a igual proteção e acesso a oportunidades”³⁰ (ONU, 2012b, parágrafo 26, tradução livre).

Essa constatação deriva da noção do papel eminentemente funcional que o Estado de Direito possui. Apesar do dissenso existente quanto ao seu significado na esfera internacional, o que se percebe é que a comunidade internacional reconhece a importante função que ele possui para a promoção de alguns resultados políticos importantes visados pela comunidade internacional, como a proteção de direitos humanos, o firmamento de uma fundação estável para o desenvolvimento econômico e social e o estabelecimento de

²⁹ No original: “[...] covers the other issues included as targets under SDG 16, such as effective, accountable and inclusive institutions and equal access to justice”.

³⁰ No original: “Sustainable human development is facilitated by a strong rule of law. [...] the rule of law must play a critical role in ensuring equal protection and access to opportunities”.

mecanismos não violentos de resolução de disputas políticas³¹.

Como lecionam Langenneger e Cunha (2013), o direito é importante instituição para a consecução de transformações sociais e a garantia de liberdades individuais, essas essenciais para o desenvolvimento. O Estado de Direito por si só, nessa perspectiva, contribui ao desenvolvimento, de forma a ser necessária a constante preocupação com o fortalecimento e aperfeiçoamento de práticas e instituições jurídicas. Nesse sentido, as tentativas de sua promoção são tidas como imperantes para que se avance na persecução dos objetivos visados pela comunidade internacional, como aqueles da Agenda 2030.

Essa também é a visão de Chesterman (2016), o qual acrescenta que é em razão desse aspecto funcionalista que o termo é articulado no nível internacional, refletindo uma aspiração, um ideal, decorrente do histórico de esforços destinados à restrição do poder soberano, sublinhando-se o trabalho político que deve ser efetuado para que o poder seja canalizado por meio do direito. Essa perspectiva também é a apresentada por Kahn (2017), a qual articula que o Estado de Direito, além de ser uma constrição sobre o poder estatal, também possui valor político relevante, lançando as bases para a atuação política direcionada à promoção de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

Visão semelhante é a apresentada por Berg e Desai (2013), os quais identificam que há uma correlação intrínseca entre Estado de Direito e desenvolvimento, o último devendo ser percebido como um processo decorrente do primeiro. Frisam que o Estado de Direito, sendo um meio de ordenação social e expressando uma concepção da sociedade acerca do que é justiça social e econômica, é tanto uma consequência do desenvolvimento, quanto um processo relevante para avanços no desenvolvimento. Isso porque molda processos de desenvolvimento por meio de normas, regulações e mecanismos de coerção e pela criação de condições e da capacidade necessária para atingir resultados de desenvolvimento.

Vislumbra-se haver minimamente um consenso internacional de que o Estado de Direito é um meio, uma condição importante para a promoção de funções específicas, seja para o desenvolvimento sustentável, para a promoção de direitos humanos e para a segurança e paz internacional, ainda que muitas vezes não seja possível medir, numericamente e estritamente, os impactos produzidos pelo Estado de Direito sobre tais

³¹ Essa função que o Estado de Direito possui na promoção de elementos que alguns teóricos incluem na definição substancialista do conceito não significa, conforme Chesterman (2008), a adoção de uma postura substancialista, mas sim indica que a promoção de Estado de Direito, ainda que em sua concepção formal no direito internacional, pode gerar resultados políticos visados pela comunidade internacional. Para compreender a distinção entre as concepções formais e substanciais referidas, remete-se o leitor para o tópico 1.1.2 deste trabalho.

elementos. Nessa visão, Estado de Direito relaciona-se eminentemente a direitos humanos e desenvolvimento sustentável, por criar condições para a promoção de ambos.

No mais, sua inserção expressa no âmbito da meta 16.3 afirma que o conceito e o desenvolvimento reforçam-se mutuamente, de forma que sua concretização no nível nacional e internacional constitui medida indispensável, um meio, uma condição, para a promoção de toda a agenda (TAN, 2019).

Nessa acepção, a UNDP enuncia que o Estado de Direito não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas sim como uma ferramenta para o desenvolvimento, por gerar condições para a eliminação da pobreza, o fortalecimento da justiça social, o desenvolvimento humano, a segurança e a governança democrática (ONU, 2013b). Reconhece-se, por meio de tal meta, que o desenvolvimento sustentável (com o atendimento a necessidades econômicas, sociais e ambientais) necessariamente requer a existência de instituições públicas efetivas e inclusivas apoiadas em princípios de boa governança, transparência e *accountability* (TAN, 2019).

Para Berg e Desai (2013) o termo não deve ser analisado como um princípio independente, mas sim como um estado ou situação que opera em níveis múltiplos e que atravessa diferentes setores de desenvolvimento, detendo a capacidade e a função de gerar diversos resultados para o desenvolvimento, ao prover a previsibilidade e segurança jurídica necessária para o crescimento econômico (ao proteger a propriedade individual, garantir a força de contratos, impor normas de trabalho, facilitar o acesso a mercados a todos, etc.); prevenir, mitigar e punir conflitos, crime e violência, justamente em razão de haver um link intrínseco entre segurança, estabilidade e desenvolvimento e entre crescimento e os impactos da ausência de Estado de Direito; e fortalecer a *accountability* e os *checks and balances* sobre o poder.

Sua inclusão no âmbito da Agenda 2030 refere-se a importante passo para a própria promoção dos demais objetivos da agenda, Whaites (2016) asseverando que isso se deve ao fato de o desenvolvimento sustentável depender da existência de instituições inclusivas, responsabilizáveis, transparentes, em que seja garantido o acesso à justiça e haja o efetivo manejo do exercício do poder.

Nesse sentido também exprime Kahn (2017), que acentua que o Estado de Direito é relevante para todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável, uma vez que por meio de regimes jurídicos transparentes e estáveis, que asseguram igualdade de oportunidade e de acesso a serviços básicos e o manejo sustentável dos recursos naturais, tanto se promove o desenvolvimento econômico e social, quanto se protege o planeta.

O ODS 16, outrossim, mais do que fixa uma agenda normativa ou estabelece a necessidade da construção de capacidade técnica, ele fixa o papel central das instituições, abrangendo sua função significativa e colocando a política como elemento indissociável de tais instituições. Ao sugerir a necessidade de responsabilização e de inclusão, o ODS 16 (particularmente a meta 16.3) reconhece ser nonexo entre política e instituições que se traçam os caminhos para o desenvolvimento, mormente ante o fato de as estratégias dos detentores de poder em utilizar ou negligenciar instituições gerar impactos sobre o desenvolvimento (WHAITES, 2016).

Nesse sentido, o ODS 16 e, em especial, a meta 16.3, constitui-se como um dos objetivos mais inovadores da agenda de desenvolvimento, sustentando todos os outros objetivos, os quais dependem necessariamente, para que sejam atingidos, da promoção do Estado de Direito em nível nacional e internacional. O comprometimento a direitos humanos, justiça, *accountability* e transparência (todos previstos no ODS 16) são pré-requisitos para a segurança, a redução da pobreza, a paz, a igualdade e a dignidade humana. Desse modo explica Hope (2020, p. 60, tradução livre):

Desde anticorrupção e Estado de Direito até a tomada de decisão de modo participativo, redução da violência e promoção da paz, o ODS 16 aborda todos os aspectos da sociedade e em toda a Agenda 2030. Embora todos os aspectos da Agenda 2030 devam ser vistos como reforçadores e interdependentes, se queremos alcançar o desenvolvimento sustentável, a construção de instituições sólidas e fortes, em conjunto com a paz, sociedades justas e inclusivas, são etapas fundamentais para cumprir todos os objetivos e alcançar sustentabilidade.³²

Desta feita, a busca pela garantia da meta 16.3, ou seja, do Estado de Direito, impacta a probabilidade de atingir todas as demais metas traçadas na Agenda 2030. Lançado como objetivo primordial para o desenvolvimento sustentável, sua concretização é dependente da consolidação de normas e instituições sólidas e fortes em nível nacional e internacional, do reconhecimento da autoridade do direito, da presença de mecanismos de *accountability* em ambos os níveis capazes de levar à responsabilização em caso de arbitrariedade ou abuso de poder e da garantia de acesso a uma justiça não discriminatória, na qual prevalece a isonomia.

No que tange esse reconhecimento da imprescindibilidade do Estado de Direito para o desenvolvimento sustentável, existe uma série de estudos que foram elaborados com

³² No original: “From anti-corruption and the rule of law, to participatory decision-making, violence reduction and the promotion of peace, SDG 16 touches on all aspects of society and across the 2030 Agenda. While all aspects of the 2030 Agenda must be seen as mutually reinforcing and interdependent, if we are to achieve sustainable development, building solid and strong institutions, together with peace, just and inclusive societies, are key steps to delivering on all goals and to achieve sustainability”.

o fim de avaliar os impactos do Estado de Direito sobre o desenvolvimento, estudos esses que identificam que o Estado de Direito produz uma diversidade de resultados políticos, econômicos e sociais, os quais se encontram inter-relacionados.

A presença de instituições e mecanismos de *accountability*, para Henisz (2000), gera investimento e crescimento econômico, e implica também, para Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), um aumento significativo na renda per capita, uma diminuição da mortalidade infantil e um aumento do grau da alfabetização da população. Da mesma forma, a prevenção de crimes possui impactos diretos sobre o desenvolvimento social e o bem estar das pessoas, havendo estudos, como os de Haggard e Tiede (2011), que indicam que entre as variadas dimensões do Estado de Direito, o controle da violência é o que gera maiores impactos para o crescimento econômico e social em países em desenvolvimento.

Na perspectiva da UNDP³³, o Estado de Direito envolve uma variedade de questões. Contribui para o bem-estar da sociedade, sendo importante para a criação de condições necessárias para a paz e segurança nacional e regional, envolvendo a elevação da governança democrática e do constitucionalismo; o uso do direito para a recuperação de países pós-conflito, por meio da asseguuração de justiça pelos crimes perpetrados; a eliminação dos obstáculos existentes nos sistemas de justiça formais de um país; o suporte ao empoderamento de grupos vulneráveis; o engajamento com mecanismos alternativos de justiça; o endereçamento de questões como discriminação, proteção do status legal e dos direitos de minorias e grupos marginalizados; a utilização de tecnologia e mídia social para a promoção de acesso à informação e ao direito; e o impedimento da impunidade por violações grosseiras de direitos humanos, por meio do uso de instrumentos regionais e globais para o processamento de tais violações (ONU, 2013b)³⁴.

Ainda, como explanado em estudo anterior, a existência de conflitos, de

³³ Foram analisados progressos promovidos pelo Estado de Direito em alguns países africanos, quais sejam: Angola, Botswana, Burundi, Camarões, República Democrática do Congo, Eritreia, Etiópia, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Ruanda, Seychelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe e Sudão do Sul.

³⁴ Para exemplificar tais constatações, a UNDP, em recente relatório pela instituição produzido, evidencia como o estabelecimento de quadros transparentes e legítimos, a previsão de processos de *enforcement* (ou imposição) de normas e procedimentos e a redução da corrupção têm levado a melhoras no setor de saúde, educação e outros serviços sociais em alguns países da África, ponderando que a ausência desses elementos em muitos casos corresponde a um fator que gera falhas em se atingir as metas. O programa de desenvolvimento da ONU, buscando elevar o conhecimento acerca do papel que o Estado de Direito e a justiça possuem na promoção de mudanças, de forma a avançar na concretização de direitos sociais, econômicos e culturais, proteger os direitos dos mais vulneráveis e marginalizados e gerar crescimento sustentável que melhora a qualidade de vida de todos, observou que o suporte dado ao acesso à justiça, ao Estado de Direito e a reformas de segurança, por meio de um foco numa abordagem baseada em direitos humanos, em geral gera progressos, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais (apesar de em alguns casos não produzirem tal efeito) (ONU, 2013b).

criminalidade, de corrupção, de gastos com violência e de instabilidade sócio-política, os quais se relacionam à ineficácia na consolidação do Estado de Direito, prejudicam todo o progresso social e econômico proveniente de anos de investimento e dificultam o combate eficiente à pobreza e à desigualdade e dificultam o crescimento econômico (PROENÇA; CALIXTO, 2020), prejudicando, pois, o desenvolvimento.

Fixada a significância da promoção do Estado de Direito como meio para o desenvolvimento sustentável, passa-se a identificar os requisitos para que seja logrado no âmbito internacional, objeto de estudo deste trabalho.

No que concerne à concentração da pesquisa no estudo dos elementos e agentes que promovem o Estado de Direito na esfera internacional, insta salientar anteriormente, contudo, que se entende que sua promoção em tal esfera indiretamente também leva a sua promoção no nível doméstico, restando nesse ponto outra funcionalidade do empreendimento de ações para seu fortalecimento na esfera internacional.

Isso porque, como bem assevera Aguilar Cavallo (2007), posição com a qual se coaduna, o Estado constitucional, social e democrático de direito doméstico apenas possui o condão de ser logrado se interpretado à luz dos direitos humanos concretos, aplicáveis e vinculantes. Nessa medida, a defesa do Estado de Direito interno necessariamente depende da defesa de direitos humanos e da conformidade com os valores que estes direitos preconizam, dependendo, pois, da própria promoção do Estado de Direito no nível internacional.

Do mesmo modo ainda é o entendimento de Gros Espiell (1987 *apud* AGUILAR CAVALLLO, 2019, p. 447-448, tradução livre), o qual, ao se referir especificamente ao cenário latino-americano, frisa que o

[...] futuro democrático da América Latina e seu desenvolvimento econômico e social, - extremos sem os quais é impossível conceber o aperfeiçoamento do Estado de Direito e a plena consagração da dignidade da pessoa humana - é, assim, indissociável do processo, que não deve parar e que, pelo contrário, precisa ser aprofundado e acelerado, dirigido a tornar mais eficaz o Sistema Regional de promoção dos direitos humanos.³⁵

Ou seja, o fortalecimento do Estado de Direito no nível doméstico é inseparável de sua promoção no nível internacional ou regional, motivo pelo qual são tecidas

³⁵ No original: “[...] futuro democrático de América Latina y su desarrollo económico y social, – extremos sin los cuales es imposible concebir el perfeccionamiento del Estado de Derecho y la consagración plena de la dignidad de la persona humana – es, así, inseparable del proceso, que no debe detenerse y que por el contrario es preciso ahondar y acelerar, dirigido a dar mayor eficacia al Sistema Regional de promoción de los derechos humanos”.

considerações, nesse estudo, acerca dos fatores e agentes que possibilitam tal promoção.

1.1.2 As dificuldades no transplante do conceito para além da esfera doméstica

Não obstante a maior utilização do termo Estado de Direito na esfera internacional, seu uso ainda padece de grande imprecisão terminológica, fato que por muito tempo impossibilitou a afirmação de sua correlação com e imprescindibilidade para o desenvolvimento sustentável. Tal imprecisão, inclusive, gera uma série de críticas relativas à utilização do termo nas relações internacionais, críticas tecidas pelo próprio Estado brasileiro quando da negociação da Agenda 2030.

Apesar disso, produto de uma série de negociações e discussões (referidas no tópico anterior), foi o conceito incluído como meta indispensável ao desenvolvimento sustentável, sendo ele visto, hoje, como uma das metas mais importantes para a promoção de todos os objetivos da agenda de desenvolvimento da ONU. Fato é que a ONU, por meio da inclusão da meta 16.3 na sua agenda de desenvolvimento, no qual se estipula a imprescindibilidade de “promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos” (ONU, 2015), reconheceu a necessidade de a sociedade internacional limitar o abuso do poder, como medida para alcançar os demais objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030.

Essa relevância, consoante ressalta Piovesan (2013), deriva ainda da percepção de que o desafio premente do direito internacional consiste no fortalecimento do Estado de Direito e na construção da paz em todas as esferas (internacional, regional e local), mediante a promoção de uma cultura de direitos humanos em todos os âmbitos. Para ela, o esforço pela consolidação do Estado de Direito no nível internacional há de prevalecer em face da imediata busca pela resolução de questões pelo “Estado Polícia” no campo internacional (guiado pelo lema da força e da segurança internacional).

Diante da inclusão do termo como aspecto relevante nas relações internacionais, há que se efetuar alguns esclarecimentos quanto ao que pode ser entendido como Estado de Direito ou *rule of law* para, então, ser possível melhor delimitar o objeto desta análise e compreender que medidas devem ser tomadas para sua promoção. Isso porque, apesar da inclusão do termo como meta indispensável ao desenvolvimento, a ausência de fixação, pela ONU, de critérios oficiais para avaliar sua promoção (até mesmo porque não há um conceito oficial incontestado quanto ao termo no cenário internacional), impede a própria averiguação do cumprimento da meta 16.3, fato que pode tornar inócua a possibilidade de

verificação dos progressos no cumprimento da meta em questão.

Não se objetiva, contudo, analisar o termo à exaustão, até mesmo porque há uma diversidade de entendimentos quanto ao conceito em questão, os quais são objeto de estudos do direito, das relações internacionais, das ciências políticas, entre outros campos, o que exigiria, para a adequada conceituação e caracterização, a elaboração de estudo próprio e minucioso. No caso, as digressões ora formuladas são efetuadas para o fim de elucidar em que aspecto o termo pode ser utilizado nas relações internacionais e identificar, segundo uma perspectiva de cunho construtivista, como que ele poderá ser promovido por organizações da sociedade civil.

A noção relativa a alguma forma de Estado de Direito pode ser encontrada desde Aristóteles; juristas romanos; filósofos iluministas como Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu; e filósofos alemães, como Kant e Hegel, no século XIX e Hayek, Rawls, Scalia e Zemin, no século XX, cada qual trazendo uma contribuição diferente para a compressão do conceito.

Leciona Krygier (2014) que a literatura em geral utiliza o termo Estado de Direito para se referir eminentemente ao relacionamento entre direito e exercício do poder e que, não obstante tal fato, não há uma definição única e amplamente aceita para o conceito, os desentendimentos doutrinários provindo de diferenças entre distintas histórias legais, políticas e tradições. As diferenças resumem-se basicamente ao fato de que não há correlação exata entre a utilização do termo *rule of law* e Estado de Direito e ao fato de que não há um consenso quanto aos elementos integrantes do conceito.

No que concerne às discordâncias entre a utilização da expressão *rule of law* ou Estado de Direito, Palombella (2010) e Krygier (2014) lecionam que essas discussões derivam do fato de que os termos, em que pese detenham objetivos e ideais semelhantes, surgiram em contextos distintos, o primeiro estando associado à tradição do *common law* inglês, enquanto o segundo tem ligação com a tradição jurídica do *civil law*, de influência europeia (derivando do *Rechtsstaat* alemão, do *État de Droit* francês e do *Statto di Diritto* italiano, por exemplo).

Krygier (2014) enuncia que a distinção básica consiste no fato de que *rule of law* pressupõe a existência de um direito autônomo independente da figura do Estado (figura esta que não é incluída no conceito), enquanto no Estado de Direito a tradição dita que cabe ao próprio Estado limitar-se, por meio da criação de leis, sendo o conceito eminentemente atrelado à figura do Estado. No tocante às normas de direito internacional, a utilização do termo Estado de Direito pressuporia que o Estado aderisse a uma

sistemática em que ele mesmo optasse por se limitar ao direito internacional.

Contudo, como ensina Kirchheimer (1996), não obstante as diferentes raízes históricas e tradições legais particulares, há um denominador comum entre os conceitos, que cinge na simples ideia de que os indivíduos restam mais bem protegidos quando há demandas específicas que podem ser endereçadas a instituições limitadas por normas e critérios de permanência e segurança jurídica, do que quando confiadas a relações e situações pessoais transitórias, caracterizadas pela imprecisão. Refere-se à limitação ao uso indiscriminado do poder e ao constrangimento desse por meio da lei (SANTOS, 2015). Sellers (2014) ressalta que os estudiosos em geral podem apresentar visões distintas de Estado de Direito, mas ninguém nega que o conceito refere-se à concretização de uma justiça imparcial, livre de opressão ou de poder arbitrário³⁶.

Essa busca pela limitação do poder e da arbitrariedade por meio do direito consiste no elemento principal do conceito no nível nacional, seja na tradição anglo-saxônica ou na tradição da Europa continental ou em outros contextos, como no mundo árabe, em que a ideia da soberania do direito em contraposição ao poder irrestrito também se firmou como elemento imprescindível (CHESTERMAN, 2008)³⁷. Desde o seu surgimento o termo tem sido associado com a busca pela prevenção da tirania³⁸, motivo pelo qual em suas diversas acepções é identificado com a exigência de processos legais e normas que possibilitem a *accountability* e a consequente constrição do abuso de poder (ETHERTON, 2018).

³⁶ Leciona Palombella (2010) que em toda e qualquer definição o Estado de Direito diz respeito à existência de normas que limitam ou contrabalançam o poder, independentemente de sua forma, estrutura ou quem as aplica. Desse modo, é um conceito aplicado para confrontar qualquer forma de poder e governo e as arbitrariedades decorrentes do mau uso do poder, destinando-se a contrastar com o monopólio do direito e do poder.

³⁷ Nesse sentido Peerenboom (2005) aduz que Estado de Direito é uma concepção aceita por diferentes perspectivas ideológicas, seja entre cristãos, budistas, libertários, comunitários, muçulmanos, democratas, socialistas e neomarxistas, entre outros, todos encontrando valor significativo no conceito. Em suas palavras: “O Estado de Direito pode parecer fornecer uma ponte entre as várias linhas de falha. Estados islâmicos, do Egito à Malásia, endossaram o Estado de Direito. Os governos asiáticos, incluindo os regimes socialistas na China e no Vietnã, que regularmente se opõem à política de braço-de-ferro do regime internacional de direitos humanos, receberam assistência técnica para melhorar o sistema jurídico e implementar Estado de Direito. Tanto comunitaristas quanto liberais podem encontrar muito valor no Estado de Direito. Os Estados em desenvolvimento que enfatizam o direito ao desenvolvimento consideram o Estado de Direito parte integrante do desenvolvimento. Feministas nos Estados Unidos e em outros lugares tiraram proveito do sistema legal para pressionar pelo cumprimento de seus direitos, independentemente de como são interpretados” (PEERENBOOM, 2005, p. 825, tradução livre).

³⁸ Referindo-se a conceito cuja principal antítese consiste no exercício de poder arbitrário (KRYGIER, 2014; CRISTI, 1984), denota-se como marcos iniciais de tal termo a Magna Carta de 1212, primeiro documento que impôs limitações ao poder do rei (PALOMBELLA, 2010); as ideias lançadas por John Locke no século XVII, o qual lançou preocupações substantivas com o cerceamento da arbitrariedade e o exercício indiscriminado do poder, defendendo a limitação desse por meio de leis promulgadas e amplamente difundidas (CRISTI, 1984); a *Bill of Rights*, nos Estados Unidos da América; e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, no continente europeu.

Apesar de se entender que o termo *rule of law* consiste na expressão mais condizente com as relações internacionais, considerando que o Estado de Direito preocupasse basicamente com uma forma particular de Estado, referindo-se em suma ao uso do direito pelo Estado para governar, utiliza-se nesse trabalho o termo Estado de Direito, até mesmo porque é o utilizado pelo Estado brasileiro, foi o utilizado como tradução literal na meta 16.3 e é a expressão mais aceitável na doutrina e jurisprudência brasileira para caracterizar a relação existente entre o direito internacional e o direito doméstico³⁹.

No mais, e de maior significância que a imprecisão conceitual decorrente da evolução do conceito de distintas formas em distintos contextos geográficos, há discussões relativas aos elementos integrantes do conceito, ou melhor, à adoção de uma perspectiva “formal” ou “minimalista” de Estado de Direito, ou de uma perspectiva “substancial” ou “material” do termo. A primeira limita-se à análise das propriedades formais do direito e das instituições legais, como únicos elementos necessários à definição do conceito, enquanto a última requer a análise de elementos substantivos derivados de uma visão mais ampla do conceito, que abrangeria elementos como democracia, liberdade econômica e respeito a direitos humanos (KRYGIER, 2014).

A abordagem mínima ou formal reúne um menor número de componentes, enfatizando os limites instrumentais ao exercício da autoridade estatal (CHESTERMAN, 2008) e apontando como requisitos do Estado de Direito tão somente a existência de um direito positivo e seu cumprimento, de forma a retirar do conceito qualquer conotação ou peso moral (SANTOS, 2015).

Doutrinadores como Dicey, Friedrich Hayek e Josepf Raz aliam-se à concepção formal, baseando-se, para definir Estado de Direito, nos oito princípios da “moralidade do direito” de Lon Fuller⁴⁰ (1969), e asseverando que questões como valores substantivos podem existir no direito, porém não se relacionam estritamente a Estado de Direito, apenas importando, para o conceito em evidência, que existam normas e mecanismos que

³⁹ Os tribunais superiores brasileiros em geral adotam uma postura dualista acerca da relação entre direito internacional e direito interno, exigindo para a aplicação do primeiro que haja sua prévia incorporação à legislação nacional, bem como que o Estado voluntariamente, no exercício de sua soberania, adira à sistemática internacional, optando por se vincular às normas editadas (CALIXTO; CARVALHO, 2017).

⁴⁰ Lon Fuller (1969) argumenta que o Estado de Direito é uma virtude interna necessária de qualquer sistema legal funcional, sem a qual o direito não existe. Para ele, oito condições devem ser logradas para que seja possível falar em Estado de Direito, quais sejam: (1) um sistema de regras; (2) promulgação e publicação das regras; (3) não aplicação retroativa; (4) regras claras e inteligíveis; (5) não existência de regras contraditórias; (6) regras praticáveis; (7) consistência das regras ao longo do tempo e (8) congruência entre as ações oficiais e as regras declaradas.

impeçam que o Estado manipule a conduta dos cidadãos⁴¹.

Dicey formulou a primeira análise moderna de Estado de Direito em um sistema liberal democrático (TAMANAHA, 2004), sendo que seu conceito de Estado de Direito, em sua perspectiva formal, é amplamente aceito, apesar de sofrer críticas. Para ele, Estado de Direito tem três significados, quais sejam, a absoluta supremacia ou predominância do direito em contraposição à influência arbitrária do poder; a igualdade perante a lei ou a igual sujeição de todas as classes e, inclusive, dos governantes, à lei; e a sujeição a uma jurisdição geral de cortes ordinárias, que são a melhor fonte de proteção legal (DICEY, 1915).

Já na concepção de Hayek (1978), também liberalista, Estado de Direito deve ser entendido como medida premente para a liberdade. Para o doutrinador, o termo significa que o governo, em todas as suas ações, é regido por regras fixadas e anunciadas de antemão – regras que permitem prever com razoável certeza como a autoridade usará seus poderes coercitivos em determinadas circunstâncias e planejar os negócios individuais com base nesse conhecimento. Para ele, um ordenamento regido pelo Estado de Direito tem três atributos: as leis devem ser gerais, aplicáveis com igualdade e dotadas de certeza.

Segundo Tamanaha (2004), a definição de Hayek refere-se à noção de “liberdade legal”, no sentido de que o Estado de Direito promove a liberdade ao permitir que indivíduos conheçam a extensão de atividades que podem exercer de maneira completamente livre, sem que sejam expostos à coerção governamental.

Outro importante teórico, aliado à concepção formal de Estado de Direito, é Joseph Raz (2009). Para ele, Estado de Direito não se confunde com normas jurídicas ou com os propósitos de um Estado, sendo, na realidade, uma virtude negativa, associada à capacidade que as normas possuem de guiar as condutas dos indivíduos, de forma a impedir o uso arbitrário do Direito por parte dos agentes públicos. Em sua visão, o Estado de Direito é indiferente aos valores, não sendo um resumo das qualidades gerais que um sistema legal deve aspirar ou sinônimo de justiça geral e não se referindo a valores democráticos, mas apenas dizendo respeito à existência de fatores que permitam ao direito prover orientação eficaz àqueles aos quais se endereça.

Nesse tocante, lista 08 elementos que devem ser encontrados em um sistema baseado no Estado de Direito: (1) todas as leis devem ser prospectivas, abertas e claras; (2)

⁴¹ As considerações de Raz (2009) diferenciam-se das de Fuller (1969) porque enquanto este considera que uma violação do Estado de Direito significa uma violação da legalidade, o primeiro considera o Estado de Direito apenas como um ideal a ser atingido, sendo que, na prática, vários de seus princípios são violados, fato que para o autor não retira o caráter de juridicidade do ordenamento.

a lei deve ser relativamente estável; (3) a elaboração de leis específicas (ordens jurídicas específicas) deve ser orientada por regras abertas, estáveis, claras e gerais; (4) a independência do judiciário deve ser garantida; (5) os princípios da justiça natural devem ser observados; (6) os Tribunais devem ter poderes de revisão sobre a implementação dos outros princípios; (7) os Tribunais devem ser facilmente acessíveis; e (8) não se deve permitir que as agências de prevenção ao crime pervertam a lei (RAZ, 2009).

Nessas concepções “finas”, argumenta-se que o Estado de Direito é apenas uma das virtudes de um sistema legal, havendo outras, como justiça, por exemplo, que um sistema pode ou não possuir em determinado grau. Estado de Direito, portanto, relaciona-se à ideia de formalidade legal, como um conjunto de requisitos acerca de como o direito deve funcionar.

Dizer que há Estado de Direito em um sistema quer dizer que há normas claras, conhecidas de antemão, estáveis, que não prescrevem o impossível, que não são aplicadas retroativamente, que são criadas por meio de processos claros e conhecidos, de acordo com regras prefixadas, que são genericamente aplicáveis a todos, sem distinção, bem como que as cortes são acessíveis e permitem a revisão de diretrizes governamentais. Não há requerimentos relativos ao conteúdo das normas (GOROBETS, 2020). Não são feitas considerações sobre direitos fundamentais, equidade ou justiça, sendo impostos apenas requerimentos procedimentais e restrições sobre a forma do direito (TAMANAH, 2004).

Nessa perspectiva, o Estado de Direito é mais facilmente identificável, porque possui menos elementos. Por tal motivo, é a visão mais amplamente aceita por distintos governos, particularmente sociedades não democráticas, os quais tendem a não identificar o termo com questões que remetem à análise da moralidade do Direito (BINGHAM, 2010). Como ensina Krygier (2014), isso se deve ao fato de identificarem a perspectiva substancialista com uma espécie de imperialismo de valores e instituições, que leva a disputas éticas, e de alargarem demais o termo, de forma a incluir qualquer conotação que seja desejável, o que retira sua utilidade. Em suas palavras:

Os partidários de versões finas, por outro lado, frequentemente associam a espessura insistida pelos moralistas com uma combinação de paroquialismo e imperialismo sobre valores e instituições. Por que deveríamos assumir, por uma questão de fato ou de valor, que todas as culturas valorizam as mesmas coisas da lei? As disputas meta-éticas que geram são grandes demais para serem resolvidas aqui, mas há outra preocupação com uma descrição muito grossa de Estado de Direito. Como Joseph Raz argumentou, as concepções "grossas" tendem a eliminar toda distinção entre Estado de Direito e qualquer outra coisa que

possamos desejar⁴² (KRYGIER, 2014, p. 53, tradução livre).

Diante disso é que muitas vezes é preferível a utilização de tal abordagem para fazer comparações entre países, pois permite aplicar o conceito a contextos heterogêneos e a Estados não democráticos (SANTOS, 2015). Refere-se a uma forma de conceber o termo de modo coerente com os diversos contextos em que é invocado, coerência essa que requer a não inclusão de valores políticos substancialistas, como democracia e promoção de direitos humanos, em sua definição, porém que provê os meios para a concretização desses valores políticos. Nas palavras de Chesterman (2008, p. 3, tradução livre):

Conceber o Estado de Direito de maneira coerente em todos os contextos em que é invocado exige um entendimento formal e minimalista que não busca incluir resultados políticos substantivos – democracia, promoção de certos direitos humanos, justiça redistributiva ou capitalismo do *laissez-faire* e assim por diante – em sua definição. Esses resultados são mais procurados no âmbito político. No entanto, o exame da maneira funcional pela qual o Estado de Direito é implantado em fóruns internacionais sugere qualificações importantes sobre como o Estado de Direito pode ser adaptado como um conceito significativo em nível internacional. Em outras palavras, o acordo sobre o significado do Estado de Direito exige uma concepção formal de seu conteúdo, mas como esse conteúdo é aplicado ao direito internacional – onde o principal desafio não é a relação vertical dos sujeitos com um soberano, mas a relação horizontal de assuntos a outros assuntos – requer uma compreensão funcionalista de seu uso.⁴³

Outros autores, entretanto, aliados à corrente substancialista, asseveram a impossibilidade de associação do termo apenas à formalidade legal. Entre eles, sobressaia-se Philip Selznick (1999), o qual sugere que Estado de Direito possui uma conotação mais importante que apenas a limitação do abuso do poder com base na legalidade, asseverando deter em seu cerne a análise de questões éticas ou morais.

Do mesmo modo, destaca-se Bobbio (2000), o qual efetua uma distinção entre

⁴² No original: “*Partisans of thin versions, on the other hand, often associate the thickness insisted on by moralists with a combination of parochialism and imperialism about values and institutions. Why should we assume, either as a matter of fact or of value, that all cultures value the same things from law? Meta-ethical disputes this raises are too large to be resolved here, but there is another worry about too thick an account of the rule of law. As Joseph Raz has argued, ‘thick’ conceptions have a tendency to wash away all distinction between the rule of law and anything else we might want.*”.

⁴³ No original: “*To conceive of the rule of law in a manner coherent across the many contexts in which it is invoked requires a formal, minimalist understanding that does not seek to include substantive political outcomes — democracy, promoting certain human rights, redistributive justice or laissez-faire capitalism, and so on — in its definition. These outcomes are more properly sought in the political realm.7 Nevertheless, examination of the functional manner in which the rule of law is deployed in international forums suggests important qualifications on how the rule of law may be adapted as a meaningful concept at the international level. In other words, agreement on the meaning of rule of law requires a formal conception of its content, but how that content is applied to international law — where the primary challenge is not the vertical relationship of subjects to a sovereign, but the horizontal relationship of subjects to other subjects — requires a functionalist understanding of its use.*”.

Estado de Direito em sentido fraco e Estado de Direito em sentido forte⁴⁴. O renomado teórico, ao construir uma análise doméstica do conceito, esclarece que Estado de Direito em seu sentido forte é próprio da doutrina liberal, exigindo que se considere como elemento inerente do termo a constitucionalização de direitos naturais. Nessa visão, Estado de Direito não se referiria apenas à subordinação dos poderes públicos a normas, mas também a subordinação material das normas a alguns direitos fundamentais invioláveis.

Ronald Dworkin (1985) também apresenta perspectiva substancialista, entendendo que direitos individuais necessariamente compõem o conceito de Estado de Direito. Para o teórico, o direito consiste em mais do que normas, abrigando também princípios morais e políticos imanentes, que se encontram presentes até mesmo quando não são previamente reconhecidos. Segundo Dworkin (1985), a comunidade possui um conjunto de princípios políticos e morais coerentes e compartilhados e o conjunto de normas representam o esforço da comunidade de capturar direitos morais. Desta feita, questões materiais necessariamente compõem a noção relativa a Estado de Direito, ainda que princípios morais e políticos não sejam transpostos em normas positivadas.

Tamanaha (2004) ensina que entre as diferentes concepções substancialistas algumas são mais “grossas” que outras, dependendo dos valores que são incutidos na noção de Estado de Direito. Segundo o professor, para além dos critérios de formalidade legal inerente a todas as concepções de Estado de Direito, as versões substanciais mais finas elencam a presença de direitos individuais no conceito, as intermediárias inserem valores como dignidade, democracia ou justiça⁴⁵, enquanto as versões mais grossas incutem (além de direitos individuais e valores como dignidade, justiça ou democracia) a presença de elementos como equidade e bem-estar social.

De qualquer modo, não obstante as distintas visões, o que se percebe é que nas teorias substancialistas o Estado de Direito é visto de maneira mais ampla, referindo-se a um conjunto de ideais destinados à promoção de valores (CHESTERMAN, 2008).

Em geral, enuncia-se que para além da necessidade de existência de um direito

⁴⁴ Para Bobbio (2000), são partes integrantes do conceito, em seu sentido forte, todos os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder e impedem o abuso ou o exercício ilegal desse poder, como: o controle do Executivo pelo Legislativo; o controle do Legislativo por uma corte jurisdicional; uma relativa autonomia do governo local em relação ao central; um Judiciário independente; e a submissão material das leis a direitos fundamentais. Por outro lado, ele é fraco quando se refere tão somente ao Estado não-despótico, isto é, dirigido por leis e não por homens.

⁴⁵ Essa versão intermediária, segundo Tamanaha (2004), é a noção primordialmente adotada por sociedades ocidentais. Para ele, entretanto, esquece-se que a base do Estado de Direito não inclui, como requisito intrínseco, democracia ou direitos individuais, os quais para o teórico somente são incutidos no conceito por normalmente os três elementos (formalidade legal, democracia e direitos individuais) trabalharem juntos em democracias liberais ocidentais.

positivo composto por leis que possuem as características aclaradas por Fuller (1964), é necessário que essas leis sejam promulgadas por um legislativo democrático, que existam tribunais independentes destinados a julgar essas leis, capazes de garantir que tais normas sejam impostas, que haja a possibilidade de responsabilizar governos, de forma a prevenir abuso ou opressão, e que o enfoque seja a proteção e a promoção de direitos humanos e dignidade (ETHERTON, 2018).

Gorobets (2020) alerta que, nessa perspectiva, o Estado de Direito aparece como elemento de uma teoria de justiça, não se referindo a uma virtude de um sistema legal, mas sim à virtude do sistema, ao ideal político e moral que abrange princípios e valores que formam uma imagem de uma sociedade melhor. Inclui-se no conceito valores como dignidade, democracia, igualdade, justiça, liberdade, etc. Como pontua Dworkin (1985, p. 11-12, tradução livre), o Estado de Direito, nesta concepção, “é o ideal de governo por uma concepção pública precisa de direitos individuais. Ela não distingue [...] entre o Estado de Direito e a justiça substantiva; pelo contrário, exige, como parte do ideal da lei, que as regras [...] capturem e façam cumprir direitos morais”⁴⁶.

Essa é a visão adotada pela ONU (2004), como visto no tópico anterior, a qual introduz as principais bases para a delimitação substantiva do Estado de Direito, qual seja, a consistência das normas com os padrões internacionais de direitos humanos. Essa consistência é vista pela Organização e por substancialistas, como Bingham (2010), Etherton (2018) e Krygier (2014), como elementos indissociáveis do conceito, o qual deve garantir, para os autores, a igualdade de direitos individuais, sociais, políticos e econômicos. Da mesma forma, essa é em geral a visão adotada por ativistas de direitos, em razão de a concepção prover suporte retórico para agendas políticas particulares (PEERENBOOM, 2005).

A corrente substancialista, pois, elabora um conceito de Estado de Direito que se refere a uma condição ideal a ser perseguida, Palombella (2010) explanando que há um caráter utópico em tal definição. Nas relações internacionais, o Estado de Direito refere-se, de acordo com a perspectiva substancialista, a “uma situação ideal em que o direito internacional gera previsibilidade e ordem, restrição ao poder arbitrário e isonomia entre os atores no sistema internacional respeitando os direitos humanos” (SANTOS, 2015, p. 33).

Há críticas a tal perspectiva, derivadas em especial da defesa da ideia de que a

⁴⁶ No original: “[...]is the ideal of rule by an accurate public conception of individual rights. It does not distinguish [...] between the rule of law and substantive justice; on the contrary it requires, as part of the ideal of law, that the rules [...] capture and enforce moral rights”.

inserção de valores substanciais no conceito pode implicar a defesa de uma filosofia social específica, que desconsidera as distintas formas de conceber o direito (RAZ, 2009).

Nesse sentido, sobressaem-se as críticas de Koskenniemi (2005), o qual sugere que a concepção substancial e sua aplicação ao cenário internacional implica o exercício de uma dominação da cultura ocidental sobre culturas distintas. De igual maneira assevera Raz (1979, p. 211, tradução livre) que a associação do Estado de Direito com valores substanciais ou com o império da boa lei seria “propor uma filosofia social completa. Mas se for assim, o termo carece de qualquer função útil”⁴⁷ e conclui que na realidade o Estado de Direito, que “é apenas uma das virtudes pelas quais um sistema jurídico pode ser julgado e pelo qual deve ser julgado”⁴⁸, deve ser visto como “um ideal político que um sistema jurídico pode carecer ou possuir em maior ou menor grau”⁴⁹.

Consoante discutido no tópico anterior, apesar de haver pretensões no âmbito das Nações Unidas de se conferir um conceito substancialista a Estado de Direito, fato evidenciável a partir da análise dos documentos emitidos pela Organização⁵⁰, até hoje não se chegou a um acordo quanto ao conceito nas relações internacionais, em razão das objeções derivadas da defesa da ideia de soberania absoluta por alguns Estados. Apenas há concordância quanto aos elementos básicos já pré-acordados pelos Estados no que tange ao conceito de Estado de Direito, quais sejam, a autoridade do direito, a igualdade perante a lei, *accountability* e não discriminação (consoante disposto na *2012 Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*), não havendo, por outro lado, consenso quanto à inclusão de direitos humanos no conceito, por mais que haja essa pretensão.

Diante disso e das críticas à concepção substancialista, muitos pesquisadores, como Chesterman (2008), enaltecem que uma definição que é aplicável e aceitável entre sistemas políticos e culturais é necessariamente uma de cunho formal, a qual possui como elementos apenas a existência de um governo de leis⁵¹ (que possuem as características

⁴⁷ No original: “[...] is to propound a complete social philosophy. But if so the term lacks any useful function”.

⁴⁸ No original: “[...] is just one of the virtues by which a legal system may be judged and by which it is to be judged”.

⁴⁹ No original: “[...] a political ideal which a legal system may lack or possess to a greater or lesser degree”.

⁵⁰ A organização explana que as experiências de campo deixam claro que um entendimento meramente formal do conceito é insuficiente para prevenir violações de direitos básicos, motivo pelo que é necessária a adoção de uma noção robusta, que interliga o conceito com direitos humanos, governança, desenvolvimento e paz e segurança (ONU, 2012a).

⁵¹ Chesterman (2008) exprime que o governo de leis, no âmbito internacional, requer a não arbitrariedade no exercício do poder, fato que é concretizado tanto por meio do conceito fundacional de *pacta sunt servanda*

básicas sugeridas por Fuller), a supremacia da lei (a qual se relaciona à exigência de que as leis sejam aplicadas também às autoridades estatais e aos órgãos estatais, como o Judiciário, que deve ser independente e transparente para a aplicação da lei em casos específicos) e a igualdade perante a lei (ou seja, a igual proteção sem discriminação).

A neutralidade política das noções formais torna-as mais aceitáveis na comunidade internacional (BEAULAC, 2007), evitando debates acerca da superioridade de teorias políticas de justiça, de concepções particulares de economia, de ordens políticas e de direitos humanos, evitando acusações de etnocentrismo e imperialismo, o que, como enuncia Peerenboom (2005), é necessário em um cenário de pluralismo e fragmentariedade do direito, da cultura e da sociedade.

Ainda que se entenda não ser possível o simples transplante de uma definição construída no âmbito doméstico para a esfera internacional, não havendo como intentar enquadrar todos os elementos de uma concepção particular de Estado de Direito para o plano externo (como se discutirá adiante), tem-se que, caso houvesse esse transplante, apenas uma perspectiva formal possuiria o condão de ser aceita pela comunidade internacional. Nessa visão, haveria que se falar em Estado de Direito na esfera internacional, de acordo com a definição de Dicey (1915), a qual é amplamente aceita para conceituar o termo, no caso da existência de leis que detivessem as características apontadas por Fuller (1969), que fossem reconhecidas como supremas e fossem aplicadas igualmente a todos os Estados (aspecto estritamente relacionado à limitação do abuso de poder), e no caso de existência de uma proteção legal por meio de cortes judiciais.

Ora, apesar de serem objetivos louváveis, a inclusão de elementos como democracia e direitos humanos no conceito base de Estado de Direito obstaculizaria a possibilidade de sua utilização na esfera internacional. Ainda que direitos humanos permeiem tratados internacionais, não havendo na esfera internacional normas contrárias aos direitos humanos, tal objetivo não integra o conceito de Estado de Direito, não se constituindo como requisito para a afirmação de um Estado de Direito nos níveis internacional ou doméstico. No mais, a exigência de democracia também é questão criticada, considerando a ampla gama de Estados que não adotam regimes de governos estritamente democráticos e que, ainda assim, fazem parte da comunidade internacional.

De qualquer modo, o que há que se apreender é que a descrição do Estado de Direito com a utilização de um conceito ou outro (seja utilizando-se de perspectivas

quanto pelo estabelecimento de uma proteção internacional de direitos humanos, de regimes destinados à regulação do comércio internacional e de instituições destinadas à garantia da segurança internacional.

formais ou substanciais) resulta, na realidade, da contemplação do termo como uma doutrina política e legal de proteção dos cidadãos contra abusos de seus governantes.

Refere-se à existência de um governo de leis, em que a supremacia da lei é questão necessária, no sentido de limitar não apenas a conduta de sujeitos de direitos, mas também de autoridades e governantes responsáveis pela sua criação e aplicação. Gorobets (2020, p. 231, tradução livre) pondera que a única diferença é que as teorias ‘finas’ dessa maneira o fazem “por meio do estabelecimento de garantias acerca de como se deve dar funcionalidade própria às normas, e as teorias ‘grossas’ fazem isso por meio da garantia de que as normas refletem substancialmente os valores e princípios básicos de direitos individuais”⁵².

Como defende Tamanaha (2004), em que pese seja o conceito elusivo, há três temas em comum que rodeiam o Estado de Direito, quais sejam, a limitação do poder do governo soberano pelo direito; a existência de legalidade formal; e a supremacia da lei, no sentido de preconizar um governo de leis e não de homens. São tais elementos que devem ser considerados para a compreensão do conceito e sua utilização como requisito de legitimação governamental e como conceito a ser promovido na esfera internacional⁵³.

No que se refere à utilização do conceito no âmbito internacional, objeto de estudo nesse trabalho, é importante sublinhar que as construções teóricas em geral procuram atrelar ao conceito de Estado de Direito uma das ideias relativas à substancialidade ou formalidade do conceito, buscando identificar na esfera internacional a presença dos elementos do Estado de Direito doméstico (BEAULAC, 2007; MCCORQUODALE, 2016; NARDIN, 2008; PAVEL, 2019). É em razão disso que as questões relativas à inclusão de elementos formais ou materiais na definição de Estado de Direito até hoje permeiam a doutrina relativa ao tema nos debates travados entre internacionalistas e doutrinadores jurídicos.

Beaulac (2007), por exemplo, promove toda uma reflexão quanto ao assunto e

⁵² No original: “[...] through establishing safeguards as to how laws should be given a proper functionality, and the ‘thick’ theories through ensuring that laws substantively reflect the values and principles underlying individual rights”.

⁵³ Tamanaha adverte que há a necessidade de se reconhecer que os três elementos são abertos no que diz respeito ao conteúdo. Nas palavras do autor: “Dizer que há limitações legais ao governo não diz quais são esses limites; os requisitos de legalidade formal especificam a forma, mas não o conteúdo das leis; o ‘governo de leis e não de homens’ diz que os funcionários do governo devem sublimar seus pontos de vista às leis aplicáveis, mas não especifica quais devem ser essas leis. Nem a democracia, nem os direitos individuais, nem a justiça estão necessariamente implicados em qualquer um desses temas. Este lembrete é importante porque muitas vezes o Estado de Direito é discutido de uma maneira que reivindica sua própria legitimidade, sem respeitar se a lei é justa ou está em conformidade com os interesses da comunidade” (TAMANHA, 2004, p. 140, tradução livre).

conclui pela necessidade de externalização do conceito ao âmbito internacional. Adotando a concepção formal de Dicey, o autor, apesar de identificar a existência de diferenças entre os conceitos de Estado de Direito nos níveis doméstico e internacional, diferenças essas relativas às fontes do direito, aos sujeitos e à possibilidade de imposição e de coerção (considerando que não há uma autoridade formal que cria o direito no âmbito internacional, que são os Estados, e não indivíduos, os principais atores e sujeitos e que não há mecanismos de coerção, como força policial, na esfera internacional), conclui que “os valores fundamentais formais do Estado de Direito refletem-se, em grande medida, nas características essenciais do sistema jurídico internacional”⁵⁴⁻⁵⁵.

Contudo, há de se ter certo cuidado na promoção de um transplante acrítico de definições construídas no âmbito interno para a esfera internacional. Ora, há uma série de particularidades no âmbito internacional que o diferenciam da esfera doméstica, de forma que a consideração de alguns elementos que caracterizam o Estado de Direito no nível doméstico para definir o Estado de Direito no âmbito internacional deixa de considerar as características próprias desse sistema.

Diferentemente da ordem interna, organizada hierarquicamente e de forma verticalizada, a ordem legal internacional é organizada horizontalmente e de modo descentralizado, sendo edificada para a coordenação das relações entre Estados. Os Estados assumem compromissos voluntários, não havendo que se falar em um cumprimento compulsório da legislação internacional, o qual é em princípio dependente da aquiescência, já que não há uma autoridade central que possa impor a observância do direito. Em perspectiva contrária, no âmbito interno, as normas são hierarquicamente impostas, podendo-se demandar o cumprimento compulsório, até mesmo diante da existência de oficiais e instituições internas capazes de compelir indivíduos a observarem normas legais.

⁵⁴ No original: “[...] *the formal core values of the rule of law are indeed reflected, to a large extent, in the essential features of the international legal system*”.

⁵⁵ Para Beaulac (2007), todas as versões formais acentuam basicamente as ideias de Dicey de que a) deve haver normas; b) essas normas devem ser criadas e aplicadas com igualdade; e c) devem as normas serem impostas por cortes de jurisdição geral. No caso do direito internacional, leciona que as normas do Direito Internacional possuem um grau de certeza, previsibilidade e estabilidade (apesar de não serem tais normas produto de um processo legislativo, como no âmbito doméstico, sendo decorrentes de negociação e compromisso, fato que a princípio limitaria essa precisão e clareza), o que evidencia sua normatividade (primeiro requisito). Além disso, aduz que as normas internacionais são criadas de forma adequada e aplicadas de forma igualitária a todos, sendo elas promulgadas, publicadas e guiadas por processos estáveis, claros e gerais, de forma a atender o segundo requisito. Por fim, salienta que apesar de não haver um sistema para a garantia do *compliance* estatal com decisões judiciais, fato é que há uma estrutura judicial, havendo órgãos judiciais ou quase judiciais que produzem decisões vinculantes aos Estados, sendo tais órgãos acessíveis aos atores internacionais, de modo a preencher o terceiro requisito.

É nesse teor que se afirma que os esforços doutrinários em provar que o direito internacional é similar ao direito positivo interno e em avaliar a presença dos elementos, no âmbito internacional, do Estado de Direito de nível doméstico são esforços mal direcionados. Referem-se a tentativas de inculcar uma perspectiva positivista ao direito internacional, desconsiderando que ele, ante suas particularidades, é obrigatório e demanda observância por outras razões, em que pese as normas não sejam impositivas, ou seja, embora não haja a possibilidade de coagir os Estados em prol do seu cumprimento.

No mesmo sentido são as considerações de Chesterman (2008), Crawford (2003), Gorobets (2020) e Hurd (2015), os quais consideram ser impossível a identificação estrita, na esfera internacional, de elementos que caracterizam o Estado de Direito no nível doméstico.

Chesterman (2008) alerta que o transplante do termo à esfera internacional deixa de considerar as diferenças estruturais entre o direito internacional e o direito doméstico, em especial a organização horizontal de entidades soberanas, em contraposição à hierarquia vertical dos sujeitos sob um soberano, e o contexto histórico e político dentro do qual o conceito de Estado de Direito é desenvolvido. Ainda, Crawford (2003) relembra que a aplicação de valores domésticos básicos de Estado de Direito ao âmbito internacional é condicionada à compreensão de suas diferenças, como o fato de não haver sistema legislativo naquele âmbito e o fato de as decisões serem tomadas por consenso.

Como leciona Gorobets (2020), as teorias “finas” e “grossas” do conceito na realidade são produto da experiência e de práticas legais domésticas. Para ele, os estudiosos esquecem que as versões domésticas e internacional de Estado de Direito foram moldadas em resposta a desafios distintos. A relevância do termo no cenário doméstico foi produto de “guerras civis, revoluções, cartas de direitos e oposição aos poderes de reis, príncipes e nobres”⁵⁶, enquanto no espaço internacional foi produto da necessidade de tomada de medidas destinadas a “prevenir e reduzir o sofrimento em guerras, garantir a autonomia dos Estados, assegurar sua coexistência e cooperação, alcançar solidariedade e promover objetivos comuns, bem como lutar para igualdade soberana e libertação”⁵⁷. Além disso, esquecem que não há que se falar em Estado de Direito no nível doméstico, mas sim de Estados de Direitos nos níveis domésticos, tendo em vista que a aplicação do termo

⁵⁶ No original: “[...] *civil wars, revolutions, bills of rights, and oppositions to the powers of kings, princes, and nobles*”.

⁵⁷ No original: “[...] *preventing and reducing suffering in wars, guaranteeing the autonomy of states, securing their coexistence and cooperation, achieving solidarity and furthering common goals, but also of fighting for sovereign equality and liberation*”.

distingue-se em cada Estado, sendo decorrente da evolução histórica e constitucional particular, bem como da cultura dominante em cada Estado.

No mesmo sentido expõe Watts (1993, p. 16, tradução livre):

[...] por pelo menos duas razões, essas noções nacionais de Estado de Direito não podem ser diretamente transpostas para o nível internacional. Em primeiro lugar, os fins aos quais o Estado de Direito atende em nível nacional - geralmente envolvendo a proteção dos direitos do indivíduo em relação a uma autoridade governante todo-poderosa de outra forma - são bastante diferentes daqueles aos quais ela poderia ser chamada a servir internacionalmente; e, segundo, os requisitos mais específicos do Estado de Direito freqüentemente refletem a evolução histórica e constitucional particular de um Estado e diferem de Estado para Estado. O Estado de Direito internacional não pode ser identificado com nenhum significado nacional do conceito.⁵⁸

Portanto, a estrutura e o histórico que levaram à defesa do termo no âmbito internacional diferem significativamente, retirando a possibilidade de justificar o transplante do termo para o âmbito internacional. Ademais, como alegam Chesterman (2008) e Hurd (2015), o direito internacional em princípio não é capaz de satisfazer alguns dos critérios do Estado de Direito utilizados para definir o termo no âmbito doméstico⁵⁹, fato que acaba por gerar a percepção pela doutrina majoritária de que não existe uma concepção internacional de Estado de Direito ou, ao menos, que o conceito é deficiente no âmbito internacional, sendo apenas uma aspiração.

Diante dessas considerações, qual a concepção internacional de Estado de Direito? Há efetivamente como se falar de Estado de Direito na esfera internacional, considerando a impossibilidade de transplante do termo, em sua acepção doméstica, para o âmbito global? Se sim, quais os seus elementos integrantes e como ele pode ser promovido?

⁵⁸ No original: “[...] for at least two reasons these national notions of the rule of law cannot be directly transposed to the international level. First, the purposes which the rule of law serves at the national level — usually involving the protection of the rights of the individual as against an otherwise all-powerful governing authority — are quite different from those which it might be called upon to serve internationally; and second, the more specific requirements of the rule of law often reflect a State’s particular historical and constitutional evolution, and differ from State to State. The international rule of law cannot be identified with any one national meaning of the concept”.

⁵⁹ No que se refere à doutrina tradicional brasileira, por exemplo, incute-se como elementos inerentes do conceito Estado de Direito a supremacia da constituição, a separação de Poderes, a superioridade da lei e a garantia de direitos individuais (SUNDFELD, 2012). Entretanto, consoante aponta Tamanaha (2004), o direito no nível global possui características únicas que limitam a simples analogia ao Estado de Direito no contexto doméstico. Isso porque o sistema internacional regula relações entre Estados, não há formalmente um Poder Legislativo ou Executivo, os regimes legais aplicáveis a determinado Estado soberano normalmente são apenas aqueles que os Estados escolhem aceitar como aplicáveis, os tribunais operam com base no consenso, bem como não há um aparato institucionalizado capaz de impor sanções. Nessas condições, a noção de Estado de Direito no âmbito internacional é ainda mais elusiva, dependendo de critérios outros para sua caracterização.

Tendo em vista que a promoção do Estado de Direito no nível internacional, e não apenas no âmbito doméstico, é meta global necessária para a promoção da Agenda 2030, as indagações acima são relevantes, sobretudo diante da consideração de que referida agenda não apenas proclama objetivos e metas, mas concentra esforços na implementação de tais objetivos. Nesse sentido, como se falar na implementação de uma concepção internacional de Estado de Direito se não se entende a implicação do conceito na esfera internacional, ou melhor, se não se conhecem seus elementos integrantes e a forma como ele é promovido? São tais questões que serão discutidas no tópico a seguir.

1.1.3 Requisitos do Estado de Direito: a obrigatoriedade/autoridade do direito e as constantes práticas de legalidade

O objetivo principal do Estado de Direito é limitar a arbitrariedade na execução do poder (KRYGIER, 2014), preocupação essa que é válida tanto no direito internacional quanto nos sistemas legais domésticos. Nesse sentido explana Sundfeld (2012, p. 37), ao assinalar que, em termos gerais, Estado de Direito “é o que se subordina ao Direito, vale dizer, que se sujeita a normas jurídicas reguladoras de sua ação”, contrapondo-se ao Estado Polícia, onde apenas os indivíduos eram submetidos ao direito e o poder era exercido sem limitações jurídicas.

Do mesmo modo, Tamanaha (2004) aduz que a prevenção da tirania governamental era a preocupação central na Grécia Antiga, foi preocupação durante o período medieval e continua a ser a principal problemática em todo o mundo. Como pontuado, a natureza de tais preocupações varia de acordo com distintas sociedades, culturas e políticas, porém fato é que a necessidade de limitação do poder de autoridades estatais nunca é obsoleta. Diante disso é que, segundo o teórico, uma das grandes contribuições do Estado de Direito é justamente proporcionar uma resposta a essa necessidade.

Segundo essa perspectiva, a internacionalização do conceito Estado de Direito possui significância para reafirmar a possibilidade de o direito internacional servir como elemento de contenção de abuso de poder e de arbitrariedades, sendo sua aplicabilidade na esfera internacional sustentada por uma variedade de organizações internacionais, que intentam concebê-lo como uma ideologia para o direito internacional (como, por exemplo, o ocorrido por meio de sua inclusão na Agenda 2030). Entretanto, a função do Estado de Direito é assumida, sendo que o real significado do conceito na esfera internacional, as

diferenças práticas entre a aplicação do termo no âmbito doméstico e global e a questão dos motivos existentes para sua promoção permanecem obscuros (GOROBETS, 2020).

No mais, McCorquodale (2016) assevera que inobstante a constante referência ao Estado de Direito no âmbito internacional, em declarações da Assembleia Geral, do Secretário-Geral e do Conselho de Segurança da ONU, referidas declarações, na realidade, apenas dizem respeito a como o Estado de Direito deve operar em sistemas nacionais, repetindo-se o conceito utilizado para definir o termo em alguns sistemas domésticos. Em nenhum momento se procura explicar que elementos do termo são aplicáveis à esfera internacional, de que forma pode ser conceituado, de que modo diferencia-se do Estado de Direito na esfera doméstica e como ele pode ser promovido.

Diante dessas considerações e partindo da perspectiva de que o Estado de Direito é aplicável às relações internacionais, mesmo que de modo diverso do Estado de Direito no nível doméstico, entende-se que a afirmação da existência de uma concepção internacional de Estado de Direito depende não da análise meramente formal do direito. Tampouco depende da análise da presença de elementos substanciais. Considera-se que esta afirmação, em realidade, é dependente da avaliação da presença de um elemento específico, qual seja, a percepção da obrigatoriedade ou autoridade do direito internacional.

Nessa linha de interpretação, pesquisadores como Brunnée e Toope (2010) e Gorobets (2020), procuraram demonstrar em que sentido é possível falar de Estado de Direito sem essa transposição do termo da esfera doméstica para a externa. Em que pese partam de pontos distintos, Brunnée e Toope apresentando uma análise construtivista do direito e Gorobets apresentando uma análise intermediária entre construtivismo e o positivismo de Matias Kumm⁶⁰, de modo comum frisam que apenas nos cenários em que se identifica a existência de um elemento base, qual seja, a autoridade (para Gorobets) ou obrigatoriedade (para Brunnée e Toope) do direito internacional, é que é possível afirmar a existência de um Estado de Direito na esfera internacional. Nesse âmbito de discussões, medida premente para a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional seria elevar o reconhecimento da obrigatoriedade/autoridade do direito internacional.

⁶⁰ Kumm (2003) também se refere à autoridade do direito como elemento imprescindível para a afirmação da existência de um direito internacional legítimo. Sua análise, apesar de importante, é de cunho positivista, o doutrinador sustentando que a relação entre autoridade e direito é decorrente tão somente da legitimidade do direito, auferida ante a mera existência de quatro princípios: legalidade internacional; subsidiariedade; adequada participação e *accountability*; e alcance de resultados que não violam direitos fundamentais e são razoáveis. Para ele, a autoridade do direito no âmbito internacional, significa que “as nações, em suas relações umas com as outras, devem ser governadas pelo direito. Os destinatários do direito internacional, Estados em particular, devem obedecer ao direito. Eles devem tratá-lo como autoritário e deixá-lo guiar e constranger suas ações” (KUMM, 2003, p. 22, tradução livre).

Apesar de a obrigatoriedade ou autoridade do direito, denominada por Thomas Frank (1990) de legitimidade, também ser aspecto relevante para o Estado de Direito no âmbito doméstico, os fatores que são essenciais para sua percepção no âmbito internacional são distintos dos fatores que a promovem no âmbito interno.

Como já se fez referência, os traços distintivos do direito internacional, caracterizado pela horizontalidade, descentralização, voluntariedade e pela ausência de uma autoridade central que possa impor a observância do direito, não retira a obrigação de cumprimento das normas internacionais, mas apenas implica a necessidade de se considerar que essa obrigação advém de outros elementos, distintos daqueles que a impõem internamente.

No âmbito doméstico, Gorobets (2020) leciona que tal autoridade é decorrente da presença dos elementos do Estado de Direito (seja lá qual a concepção adotada) e da existência de uma “mediação de autoridade”, ou seja, da existência de oficiais que são funcionalmente e institucionalmente diferenciados dos sujeitos de direitos, responsáveis pela criação, interpretação e aplicação do direito. Ou seja, a autoridade do direito doméstico decorre da existência de leis válidas e aplicáveis a todos, da existência de instituições e oficiais que possam aplicar a lei e da aceitação, pelos sujeitos de direito, da legitimidade que autoridades e oficiais possuem para o exercício das funções acima mencionadas.

Já no âmbito internacional, consoante o mesmo pesquisador, em razão de não haver essa mediação, por conta da natureza horizontal da criação e modificação do direito internacional, a autoridade não decorreria de instituições e oficiais, aspecto que, ainda assim, não implicaria a percepção de que não há Estado de Direito no âmbito internacional (GOROBETS, 2020).

Em complementação à perspectiva de Gorobets (2020), sublinha-se a construção de Brunnée e Toope (2010), os quais elucidam que para que seja possível essa afirmação da obrigatoriedade do direito internacional e a efetiva afirmação da existência de um Estado de Direito no âmbito internacional é necessário não que se consolide essa “mediação de autoridade” na esfera internacional, mas que o direito internacional seja percebido pelos sujeitos a que é direcionado como dotado de autoridade e, dessa forma, como obrigatório.

Exige-se, nessa medida, que o direito seja dotado de uma qualidade diferenciada das demais normas de conduta (não-legais), a qual gera consequências sobre o comportamento, as condutas e as práticas de autoridades estatais. Apenas nesse caso

haveria que se falar em uma concepção internacional de Estado de Direito.

Contudo, não obstante a constatação das diferenças entre o Estado de Direito nos níveis internacional e doméstico, a construção não explica o que gera essa percepção de autoridade ou obrigatoriedade do direito internacional. Quais seriam os fatores que poderiam gerar essa percepção, considerando não haver uma “mediação de autoridade” internacional? Como é possível elevar essa percepção e, dessarte, progressivamente criar condições para a efetiva consolidação do Estado de Direito no âmbito internacional?

Para responder a tais indagações, remete-se à pesquisa construída por Gorobets (2020). Em um primeiro momento, o pesquisador reafirma a essencialidade de uma concepção internacional de Estado de Direito e da busca pela sua promoção, aduzindo que sua significância decorre do fato de ele prover um *framework* (um enquadramento) normativo a ser utilizado para justificar ou questionar práticas sociais. Diante disso é que o acadêmico aduz que o Estado de Direito no nível internacional refere-se a um ideal meta-normativo que reflete os méritos de uma ordem legal, no sentido de possibilitar a seus sujeitos parâmetros para a adequação de suas condutas e práticas e servir de guia para ações. Tal construção é vista como elucidativa, uma vez que possibilita a compreensão do valor que o Estado de Direito possui para direcionar as ações dos indivíduos a que se dirige.

Ato contínuo, o estudioso frisa que esse mérito, contudo, decorre não apenas de elementos formais do direito internacional, mas também da autoridade do direito⁶¹. Após, o doutrinador pondera que essa autoridade decorre de uma qualidade intrínseca das normas⁶² cumulada com a perpetuação de práticas reiteradas que encontram condições de legalidade, não derivando ela, pois, de uma estrutura institucional externa ao direito (de forma contrária, pois, àquela existente no cenário doméstico)⁶³.

Logo, o Estado de Direito no âmbito internacional, para o autor, adviria dessa

⁶¹ Autoridade, ensina Gorobets (2020), refere-se a uma relação especial que se estabelece entre o direito e seus endereçados. Questão significativa é que ela afeta o raciocínio prático de seus sujeitos, no sentido de destacar a obrigação de os sujeitos observarem os regramentos.

⁶² Atinente a essa qualidade intrínseca, Gorobets (2020) explicita que essa é decorrente da percepção de que, no direito internacional, as normas são produto de uma relação horizontal. São os próprios Estados que criam as normas, voluntariamente vinculando-se a normas de cunho substancial ou formal. É diante disso que afirma que a base fundamental do Estado de Direito, no direito internacional, decorre tanto de méritos formais quanto substanciais, já que os Estados, como sujeitos centrais do direito internacional, reconhecem sua autoridade por meio de sua própria sujeição a um conjunto de normas de conduta que representam um balanço de razões que são aplicadas a eles.

⁶³ Gorobets (2020) pontua que a autoridade no âmbito doméstico é distinta, não advindo apenas de uma qualidade intrínseca das normas, mas sim da aceitação da autoridade de oficiais que criam, interpretam e aplicam o direito. A delegação de autoridade no âmbito doméstico assume que o resultado final das deliberações de instituições deve ser aceita.

qualidade e de práticas reiteradas, sendo que ele provê os sujeitos com razões protegidas que legitimam ações no sentido da busca por assegurar seu cumprimento e evitar abusos e que geram a percepção de necessidade de obediência⁶⁴.

Desta feita, a construção dessa percepção de obrigatoriedade, por meio de práticas de legalidade, permitiria a afirmação da existência de uma concepção internacional de Estado de Direito, o qual é capaz de conferir aos sujeitos razões para ação⁶⁵.

Entende-se que em qualquer ordenamento jurídico (seja interno ou internacional) a existência dos elementos formais característicos do Estado de Direito (legalidade, supremacia da lei, igualdade perante a lei e aplicação do direito por cortes judiciais, conforme Dicey) induz a percepção de autoridade ou obrigatoriedade. As normas, sendo formalmente consolidadas, atraem sua própria aderência, por aparentar serem legítimas à luz dos olhos daqueles a quem são endereçadas. Isso porque o fato de se identificar o direito como decorrente de processos transparentes, claros e pré-fixados, proveniente de autoridades que detêm poder para a criação do direito, caracterizado pela não discriminação (ou melhor, pelo tratamento igual perante a lei) e que possui a possibilidade de ser imposto a violadores consolida, em princípio, a ideia de que deve ser obedecido.

Entretanto, especialmente no sistema internacional, justamente em razão de sua deficiência impositiva, exige-se, para além de aspectos de formalidade, a contínua construção de um sistema social internacional no qual as normas são vistas como apropriadas e obrigatórias, construção essa que apenas ocorre por meio de práticas reiteradas baseadas no direito internacional. A forma do direito, por si só, não é suficiente para gerar mudanças de comportamento. Isso porque, como se detalhará no segundo capítulo dessa tese, o sistema social possui eminente impacto sobre a ação de Estados e demais atores internacionais e, em consequência, sobre o grau de cumprimento de normas internacionais.

Essa posição, inclusive, coaduna-se com os ensinamentos de Konrad Hesse. O renomado doutrinador, apesar de tecer análises que se restringem à ordem jurídica

⁶⁴ Assevera Gorobets (2020) que o Estado de Direito é o que possibilita a percepção de que as razões oferecidas pelo direito são razões protegidas, o conceito, nesse sentido, constituindo-se como elemento que se encontra entre a mera afirmação da autoridade normativa do direito e a efetiva asserção de tal autoridade pelos sujeitos de direito.

⁶⁵ Tal construção encontra ressonância com as ideias apresentadas por Fuller (1969) em sua teoria legal, sobretudo ante o constatado pelo doutrinador de que o direito, ao se basear em critérios de legalidade, permite que os homens organizem suas vidas e suas relações uns com os outros (conferindo a eles razões protegidas) ao mesmo tempo em que limita o potencial abuso de autoridade, da mesma forma que o racionamento prático com normas possibilita a edificação de uma fidelidade com as normas do sistema legal. O doutrinador leciona que o Estado de Direito é importante por guiar ações, já que ele confere aos agentes razões para ação.

constitucional doméstica, procurando delimitar os fatores que conferem força normativa à Constituição, apresenta contribuições importantes para a compreensão dos elementos que conferem força ao direito como um todo, inclusive na esfera internacional⁶⁶. Ao buscar delinear como o poder não é elemento irrestrito, sendo limitado pelo direito, e como as normas não são apenas simples papéis, passíveis de desconsideração, o teórico explica essencialmente que a força normativa de mandamentos jurídicos depende, em realidade, do conteúdo do mandamento e, em específico, da práxis jurídica, ou seja, de práticas constantes e da ação concreta. Nessa visão, o significado da ordenação jurídica na realidade apenas pode ser apreciado se tal ordenação e realidade forem consideradas em sua relação dialógica, em seu inseparável contexto e seu condicionamento recíproco (HESSE, 1991).⁶⁷

Rebate-se a ideia da necessidade de fortalecimento dos mecanismos de coerção existentes no sistema internacional para a consolidação do Estado de Direito no nível internacional, afirmando-se que a legalidade, a igualdade perante a lei, a supremacia da lei e a presença de aparelhos coercitivos no âmbito internacional são importantes (e essenciais, inclusive), mas que de nada adianta a presença de tais elementos se interações entre agentes e estruturas não são possibilitadas e não há a efetiva articulação com a sistemática internacional por meio de constantes práticas de legalidade, as quais são as que constroem e reconstroem o Estado de Direito no âmbito internacional⁶⁸.

Nesse sentido também é o entendimento de Brunnée e Toope (2017), os quais, utilizando-se das considerações de Fuller (1969)⁶⁹, constroem uma “teoria interacional do

⁶⁶ Ademais, essa possibilidade de utilização da doutrina de Hesse (1991) para tecer avaliações no que tange ao direito internacional decorre também da identificação de um processo de constitucionalização do direito internacional desde a segunda metade do século XX, em que o direito internacional assume aspectos constitucionais, regendo relações e questões anteriormente reservadas ao âmbito doméstico. Para a compreensão do processo de constitucionalização, recomenda-se a leitura de texto de autoria dessa pesquisadora, qual seja: CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. The role of Human Rights in the process of constitutionalization of international law. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 25, n. 01, p. 235-252, 2020.

⁶⁷ Segundo Hesse (1991), a Constituição (aqui abrindo sua interpretação para incluir normas internacionais dotadas de carga constitucional, como é o caso das normas de direitos humanos, ante a constitucionalização do direito internacional) é força ativa se presente não apenas a vontade de poder, mas a vontade de Constituição. Esta se baseia na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja os sujeitos contra o arbítrio; no entendimento de que essa ordem não é legitimada apenas pelos fatos (pelo poder), necessitando estar em constante processo de legitimação; e na consciência de que apenas se torna eficaz com o concurso da vontade humana, de modo que a eficácia depende da permanente tentativa de dar vida às normas editadas.

⁶⁸ No mesmo sentido articula Fuller (1969) que, inclusive no que se refere ao direito doméstico, o direito não é dependente da força para existir e nem é melhor imaginado como um exercício de autoridade ou poder sobre os sujeitos, apesar de reconhecer a importância de tal poder de coerção em algumas hipóteses.

⁶⁹ Uma diferença com relação à doutrina de Fuller (1969) é que Brunnée e Toope (2010) concentram sua análise no sistema internacional e, além disso, procuram traçar uma diferença entre normas jurídicas e outras

direito” (consistente em uma “teoria da obrigação legal”), para demonstrar como o Estado de Direito é constantemente moldado por meio de “práticas de legalidade” e, ao mesmo tempo, como que a legalidade formal do direito e os demais elementos do Estado de Direito moldam interações entre agentes e estruturas, criando a percepção de obrigatoriedade de cumprimento das normas internacionais. Tal ideia alia-se à concepção de Fuller (1969) de que o direito não se refere a um projeto acabado, mas sim a um desafio constante, o qual é formado e mantido por meio de contínuas práticas sociais, de forma que, para sua existência e consolidação, depende da efetiva interação e cooperação entre agentes e estruturas⁷⁰.

Para Brunnée e Toope (2017), o que distingue o direito de outros tipos de ordenações sociais é a aderência a requerimentos específicos de legalidade, associados ao Estado de Direito. Tal aderência, para os pesquisadores, não é lograda pelo poder ou força⁷¹ ou tão somente ante a existência de elementos formais do direito, mas diante da existência de um senso de obrigação (que constitui o valor adicional do direito) que apenas surge quando Estados e outros atores percebem o processo de criação do direito como legítimo e há a interação de tais atores com as normas, por meio de constantes práticas de legalidade.

Nessa visão, são as contínuas interações entre distintos atores, sejam esses estatais ou sociais, que promovem e possibilitam a afirmação da existência de uma concepção internacional de Estado de Direito, considerando serem elas as que criam um ambiente social em que se percebe a obrigatoriedade de respeito às normas internacionais (BRUNNÉE; TOOPE, 2010).

Esse senso de obrigatoriedade do direito internacional, inclusive, é que leva à progressiva conformação de práticas, condutas e políticas domésticas ao preceituado por normas internacionais, ao mesmo tempo em que edifica e permite a afirmação da existência de uma concepção internacional de Estado de Direito.

formas de normatividade social, diferença essa que nunca foi o foco de Fuller. Para eles, alguma distinção entre obrigações legais e normas sociais mais ampla é crucial para se sustentar uma tradição fraca de Estado de Direito que caracteriza a sistemática internacional.

⁷⁰ Fuller (1969), apesar de se referir eminentemente ao sistema legal doméstico quando da elaboração de sua teoria legal, acreditava na mutualidade entre agentes e estruturas, aduzindo que a compreensão do direito exige que se dê atenção tanto aos atores quanto às estruturas nas quais tais atores interagem. A relevância de suas contribuições, ademais, decorre do fato de o doutrinador conseguir explicar o direito admitindo e mantendo a diversidade, aspecto esse relevante quando se compreende que a sociedade é eminente policêntrica e culturalmente diversa, fato que implica a impossibilidade de se defender uma única moralidade política ou a existência de uma única autoridade política central.

⁷¹ Para Brunnée e Toope (2010) o poder e a força, apesar de essenciais ao direito, não explicam o senso de obrigação que deve existir no direito internacional para que a imposição de cumprimento das normas seja possível e efetiva.

Na discussão acerca da edificação de um Estado de Direito na esfera internacional, o que se denota é que estudiosos do direito e das relações internacionais veem a obrigação como uma mera consequência legal da validade formal ou do consentimento estatal (HENKIN, 1979), enquanto outros, em perspectiva contrária, não inquiram acerca dessa questão de obrigação, uma vez que entendem que esta não existe, os atores internacionais agindo de acordo com interesses e escolhas racionais (DOWNS; JONES, 2002; WALTZ, 1979).

Brunnée e Toope (2010), baseando-se nas teorias de Chaynes e Chaynes (1993), Goodman e Jinks (2004), Harold Koh (1997) e Thomas Franck (1990) (teóricos construtivistas), ressaltam, contudo, que a inquirição acerca dessa obrigação é necessária, justamente por ser dessa obrigação que se promove o constante reforço e reconstrução do Estado de Direito no nível internacional⁷². Os doutrinadores ilustram porque a análise do Estado de Direito na esfera internacional deve atentar-se mais para a questão da obrigação, a relevância de suas considerações advindo do fato de se referirem tanto às propriedades das normas (como essas influenciam e moldam condutas) quanto à importância do processo legal para a consolidação do Estado de Direito.

Por se concordar com a perspectiva adotada pelos professores, tecem-se considerações acerca de suas construções doutrinárias, para o fim de elucidar em que sentido a questão da obrigação e das práticas de legalidade são essenciais para a promoção do Estado de Direito na esfera internacional.

Nesse seguimento, os teóricos esclarecem, em um primeiro momento, que a obrigação (da mesma forma que a autoridade de Gorobets) é relevante não porque é algo externamente imposto sobre atores⁷³, mas porque é algo que resulta do compromisso/comprometimento de todos os atores a um sistema legal e a suas normas, gerando uma atitude em prol do direito que é parte da própria identidade dos atores. Em

⁷² Os autores não reivindicam que essa obrigação sempre superará a influência do poder nas relações internacionais (como defendem as correntes realistas em geral), mas sim que é uma simplificação excessiva dizer que a obrigação não tem impacto sobre atores. Para eles, enquanto o poder possui importância, as relações que definem e moldam o direito também importam. Ao se revelar quando que o poder é exercido de forma arbitrária e sem legitimidade (destoando-se do Estado de Direito), também se revela como a habilidade de Estados poderosos dominarem a relação legal pode ser constringida. Sugere-se, nesse sentido, que as pressões exercidas por atores poderosos não são efetivas no longo prazo, a não ser que imbuídas em uma prática de legalidade (BRUNNÉE; TOOPE, 2010).

⁷³ Com relação a essa ausência de imposição externa, Brunnée e Toope (2010, p. 55, tradução livre) sugerem que os atores são agentes ativos e não meros consumidores do direito. Em suas palavras: “[...] a lei não é um produto fabricado em sistemas centralizados e hierárquicos e meramente distribuído aos atores sociais para consumo. Cidadãos em sistemas domésticos e Estados e outros atores em nível internacional não são consumidores; eles são agentes ativos no empreendimento contínuo da formulação de leis, através da elaboração de costumes, tratados e *soft law*”.

um segundo momento, ensinam que tal obrigação não pode ser entendida tão somente em termos de validade formal, da mesma forma que as características formais das normas, por si sós, como, por exemplo, sua criação por instituições específicas, não aclara como elas geram influência. Para eles, o Estado de Direito existe quando as normas que atendem critérios de legalidade estão imbuídas em práticas reais (BRUNNÉE; TOOPE, 2010).

Quanto a tal consideração, qual seja, de que não somente a formalidade (e o processo legal de criação do direito) mas também as práticas de legalidade geram obrigações, os professores, referindo-se aos critérios de legitimidade de Thomas Franck (1990)⁷⁴, expressam que:

A legitimidade das regras legais é reforçada quando elas atendem substancialmente a critérios como generalidade, promulgação, razoabilidade, clareza ou previsibilidade – critérios que se sobrepõem aos fatores de legitimidade de Franck. [...] o cumprimento desses requisitos constrói legitimidade jurídica porque esses recursos permitem que os atores raciocinem com a lei. Mas a obrigação de interação também deve ser praticada para manter sua influência⁷⁵ (BRUNNÉE; TOOPE, 2010, p. 96, tradução livre).

A legalidade, nessa visão, é relevante para a criação de um senso de obrigação. Contudo, interações, práticas jurídicas constantes, são de suma importância para a efetiva consolidação de um Estado de Direito no âmbito internacional. A defesa dessas práticas reiteradas como elemento essencial baseia-se no “racionamento prático” de Aristóteles, implicado a consideração de que o Estado de Direito na esfera internacional é melhor entendido como um exercício discursivo, como uma forma de retórica que é realizada com um propósito, de modo que é modificado e reforçado por meio de práticas contínuas de contestação, interpretação, aplicação e coerção, que se consolida por meio de interações constantes (BRUNNÉE; TOOPE, 2017).

Ademais, Tamanaha (2004) bem pontua a importância da retórica para o Estado de Direito, esclarecendo que, com o tempo, a retórica torna-se um valor cultural imperante e uma visão de governo e lei compartilhada por quase todos. A afirmação de que o governo

⁷⁴ Para além dos critérios apontados por Franck (1990) para o *compliance pull* em sua teoria da legitimidade, Brunnée e Toope (2010) adicionam a necessidade da congruência das normas com normas sociais; a contínua participação de atores relevantes no processo de construção do direito e uma prática baseada nos critérios de legalidade. Enquanto Franck (1990) entende que a legitimidade é um traço que pode ser adicionado a normas que já são obrigatórias, Brunnée e Toope, por outro lado, entendem que a legitimidade, a obrigatoriedade e o *compliance pull* são interligados, a obrigatoriedade e o *compliance* não decorrendo tão somente da mera legitimidade das normas.

⁷⁵ No original: “*The legitimacy of legal rules is enhanced when they substantially meet criteria such as generality, promulgation, reasonableness, clarity or predictability – criteria that overlap with Franck’s legitimacy factors. As we have explained, fulfilment of these requirements builds legal legitimacy because these features enable actors to reason with law. But interactional obligation must also be practiced to maintain its influence*”.

encontra-se limitado pela lei e a crença nessa ideia com o tempo torna-se uma realidade, dependendo da constante reafirmação, por meio de práticas constantes.

Quanto a tal consideração, Brunnée e Toope (2017) articulam que o processo de criação de obrigatoriedade legal é composto de três fases: a) primeiro, Estados e atores constroem interesses comuns acerca do que querem lograr por meio do direito; b) segundo, atores internacionais devem assegurar que critérios de legalidade são observados; c) terceiro, as normas em questão devem ser constantemente reforçadas por meio de uma prática continuada de legalidade. Diante dessa terceira fase, o que se observa é que o poder obrigatório do direito, intrínseco ao conceito de Estado de Direito, deve ser cultivado e mantido, mediante um processo legal de interação constante.

Esse processo legal interacional reafirma e reconstrói o Estado de Direito. Primeiro, isso ocorre porque é a partir de tal prática interacional que se revela quando que o poder é exercido de forma arbitrária e sem legitimidade (violando o Estado de Direito). Em segundo lugar, decorre da constatação de que a consolidação do Estado de Direito no nível internacional é, na realidade, um esforço constante, sendo uma prática de legalidade.

Outrossim, Estado de Direito, apesar de deter conotação de estabilidade (gerado previsibilidade e segurança jurídica), deve ser visto no âmbito internacional como um conceito dinâmico e dependente de um processo contínuo de reforço, justamente em razão de serem as interações constantes entre processos e mecanismos, ou melhor, as práticas de legalidade, que geram o senso de obrigação do direito internacional, além da transparência, previsibilidade e outros indicadores de bons sistemas legais (BRUNNÉE; TOOPE, 2017).

Quando existe uma prática de legalidade, atores podem perseguir seus interesses e organizar interações por meio do direito (BRUNNÉE; TOOPE, 2017). O Estado de Direito na esfera internacional resulta, desta feita, de “um senso percebido de obrigação, enraizado em uma forma específica de legitimidade legal”⁷⁶ (BRUNNÉE; TOOPE, 2010, p. 124, tradução livre), que decorre não apenas da estrutura formal das normas, mas do processo legal, de constantes interações baseadas no direito.

O mérito do Estado de Direito na esfera internacional referido por Gorobets (2020), qual seja, sua autoridade, e a obrigatoriedade da observância de tais normas, como referido por Brunnée e Toope (2010), podem ser logrados e assegurados de modos variados. É esse ponto que se procura desenvolver nessa tese, de forma a identificar a importância da atuação de organizações da sociedade civil no âmbito internacional e como

⁷⁶ No original: “[...] *in a felt sense of obligation, rooted in a specific form of legal legitimacy*”.

elas podem contribuir, por meio de práticas de legalidade, à elevação da percepção de autoridade e obrigatoriedade do direito internacional e à consequente promoção do Estado de Direito no âmbito internacional, como requisito indispensável à promoção de todos os objetivos da Agenda 2030.

Por ora, basta compreender que a concepção internacional de Estado de Direito diferencia-se das concepções de Estado de Direito nos âmbitos domésticos, sendo que sua promoção depende de fatores outros.

No âmbito doméstico, o que se defende quando se fala de Estado de Direito é a necessidade de edificação de instituições e de fortalecimento de mecanismos de *accountability*, que sejam capazes de levar à responsabilização de autoridades em caso de arbitrariedade ou abuso de poder, bem como a garantia de acesso a uma justiça não discriminatória, na qual prevalece a isonomia. No âmbito internacional, por outro lado, apesar de tais elementos serem importantes, é a interação entre agentes e estruturas que promove o Estado de Direito, justamente por ser por meio dessas interações, de práticas de legalidade, que se constroem condições para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito e, conseqüentemente, para o efetivo cumprimento das normas internacionais pelos sujeitos de direito.

Identificados os elementos integrantes do conceito de Estado de Direito na esfera internacional e como ele pode ser promovido, passa-se ao segundo item desse capítulo, no qual se avaliará como os objetivos da Agenda 2030 podem ser operacionalizáveis juridicamente, por meio de sua correlação com normas de direitos humanos e da ação de organizações da sociedade civil.

1.2 A OPERACIONALIZAÇÃO JURÍDICA DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS

Uma importante estratégia utilizada no cenário internacional para a consecução das metas visadas pela comunidade internacional consiste na fixação de objetivos globais a serem perseguidos pela comunidade de Estados e demais atores internacionais (YOUNG, 2017). É o caso dos objetivos perseguidos por meio da Agenda 2030.

Uma das preocupações centrais entre acadêmicos do direito internacional e das relações internacionais consiste na análise do peso que essa estratégia de governança por objetivos possui sobre a conduta de atores domésticos e internacionais e na avaliação das ações que devem ser empreendidas para garantir a consecução dos objetivos visados. Essa

preocupação deriva do fato de que no cenário internacional não há um governo central, mas sim um sistema caracterizado pela multipolaridade de centros de poder e de decisão, o que torna a condução da governança internacional dificultosa, bem como da consideração de que as agendas políticas em questão não possuem força vinculante, seu cumprimento em princípio não sendo obrigatório.

Para Kanie *et al* (2017) essa estratégia diferencia-se da governança por normas em razão de os objetivos fixados não se destinarem à constrição de comportamentos, mas sim à identificação e publicização de ambições coletivas e aspirações para que, ante essa identificação, seja dado um maior enfoque à implementação de medidas para atingir os objetivos propostos⁷⁷. Destina-se, ao contrário de normas internacionais, a direcionar a atenção para processos destinados a gerar entusiasmo entre apoiadores e a maximizar a dedicação necessária para atingir os objetivos traçados.

Apesar da grande valia da governança por meio de objetivos, a adesão às agendas de governança a princípio não produz reflexos de vinculação, a persecução dos objetivos isoladamente considerados não sendo vista como medida obrigatória. Sua concretização, sem o entendimento acerca de sua estrita correlação com normas internacionais, depende da mera disposição política de autoridades estatais e outros atores interessados, de forma a necessariamente depender da distribuição do poder dentro de uma sociedade específica.

Isso muitas vezes acaba gerando reflexos sobre o impacto da agenda política da ONU, uma vez que o desinteresse estatal na tomada de medidas em prol dos objetivos e a ausência da consolidação de um senso de obrigação de sua persecução acabam por limitar sua eficácia e alcance.

Diante de tal consideração, indaga-se: o sistema de governança por meio de objetivos é suficiente para a promoção de mudanças domésticas, sendo capaz de gerar a alteração de condutas, comportamentos, práticas e políticas em direção aos objetivos visados, de forma a ser despicienda a governança por meio de normas? Como é que a Agenda 2030, sistema de governança por meio de objetivos, pode produzir um maior impacto sobre as condutas de autoridades estatais, no sentido de cumprimento com seus termos? É possível, de alguma forma, que a persecução dos objetivos declarados seja vista como medida obrigatória, e não apenas uma aspiração ou um ideal, em que pese a agenda

⁷⁷ Frisa-se que não se entende que esse é o caso da Agenda 2030, como se elucidará no decorrer desse tópico. Apesar de a agenda ser instituída por um sistema de governança por meio de objetivos, considera-se que o fato de os objetivos declarados expressarem materialmente normas de direitos humanos, referindo-se em realidade a uma sistematização de normas pré-existent, acaba por levar à identificação de que a agenda em si não se refere tão somente a uma aspiração ou a um ideal, mas sim a uma obrigação jurídica já existente, em que pese sua instituição por meio de um mecanismo de cunho eminentemente político.

isoladamente considerada não seja juridicamente vinculante?

São tais questões que se visa responder neste tópico. A análise concatena-se com a discussão acerca da imprescindibilidade da promoção do Estado de Direito no nível internacional (meta 16.3 da Agenda 2030) e do engajamento de atores sociais, por meio da interação com estruturas internacionais, para sua consolidação.

Visa-se elucidar a possibilidade de operacionalização jurídica dos objetivos da Agenda 2030, avaliar como o empreendimento de atos no sentido da promoção do Estado de Direito na esfera internacional possibilita a promoção dos demais objetivos globais e destacar o papel dos atores sociais nesse processo.

Divide-se a análise em dois tópicos. No primeiro, procura-se identificar a relação entre objetivos globais e normas internacionais de direitos humanos, para delinear a força que tais objetivos possuem quando alinhados a tais normas e como medidas em prol da promoção do Estado de Direito no âmbito internacional possibilitam que se avance na promoção dos demais objetivos de desenvolvimento. No segundo, busca-se acentuar o papel das organizações da sociedade civil na promoção dos objetivos globais por meio de atos tendentes a consolidar o Estado de Direito no cenário internacional.

1.2.1 Objetivos de desenvolvimento e normas de direitos humanos: correlação e concretização

O sistema de governança por meio de normas é apenas uma das formas de controle social existente. Os esforços para resolver problemas sociais não necessariamente ocorrem por meio do direito: sociedades procuram manter a ordem, prevenir, resolver conflitos e assegurar a justiça também por outros meios de ação (SHELTON, 2003). Como exemplo desses esforços na esfera internacional citam-se os compromissos não vinculantes, como é o caso da Agenda 2030 e dos objetivos globais nela firmados, os quais são celebrados justamente para refletir a vontade da comunidade internacional em resolver problemas globais urgentes.

Essa fixação de objetivos globais não corresponde a uma abordagem nova para a política mundial e, em especial, para o desenvolvimento sustentável⁷⁸. A ONU, desde sua criação, atuou por meio do estabelecimento de objetivos a serem concretizados pela comunidade internacional (como justiça, igualdade e paz), objetivos estes fixados em

⁷⁸ Para uma melhor compreensão da evolução e do histórico da fixação de objetivos no âmbito internacional, para avanços no sentido do desenvolvimento sustentável, vide item 1.1.1 deste trabalho.

documentos não vinculantes, como, por exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Declaração do Milênio e a Agenda 2030 (KANIE *et al*, 2017).

Biermann *et al* (2017) ensina que objetivos definidos globalmente, como o são os ODS, constituem-se como instrumentos poderosos de governança, possuindo grande impacto tanto no comportamento de governantes, como de organizações internacionais e atores não governamentais, por eles fixarem o foco a ser dado por tais atores quando do exercício de seus mandatos e finalidades. Nesse tocante, Kanie *et al* (2019) pondera que os ODS, em especial, proveem princípios e uma direção comum a serem seguidos, bem como legitimam essa direção.

Essa estratégia de governança por meio da fixação de objetivos globais é considerada por Young (2017) como importante, em razão de os objetivos moldarem, orientarem e direcionarem a atuação dos Estados na esfera internacional. Leciona o pesquisador que esse direcionamento é efetuado de distintas formas:

O estabelecimento de metas visa orientar o comportamento (i) estabelecendo prioridades a serem usadas na alocação de atenção e recursos escassos entre os objetivos concorrentes, (ii) galvanizando os esforços daqueles designados para trabalhar para atingir as metas, (iii) identificando metas e fornecendo critérios ou parâmetros de referência a serem usados no rastreamento do progresso em direção à consecução de objetivos; e (iv) combatendo a tendência de desejos e impulsos de curto prazo para distrair a atenção ou os recursos daqueles designados para o trabalho na consecução dos objetivos. Assim, a definição de metas difere da elaboração de regras, que buscam orientar o comportamento dos principais atores, articulando regras (e regulamentos associados) e criando mecanismos de cumprimento cujo objetivo é induzir os atores a ajustar seu comportamento de acordo⁷⁹ (YOUNG, 2017, p. 32, tradução livre).

Especificamente atinente aos objetivos definidos na Agenda 2030, não é demais explicitar que o não empreendimento de medidas para sua consecução não leva à responsabilização internacional dos atores responsáveis por sua promoção (ARAJÄRVI, 2018). Ela não possui efeito vinculante, inclusive não tendo sido formalizada como tratado, sendo em realidade mecanismo de *soft law*⁸⁰⁻⁸¹ (SILVEIRA; PEREIRA, 2018). Ademais, a

⁷⁹ No original: “Goal setting seeks to steer behavior by (i) establishing priorities to be used in allocating both attention and scarce resources among competing objectives, (ii) galvanizing the efforts of those assigned to work toward attaining the goals, (iii) identifying targets and providing yardsticks or benchmarks to be used in tracking progress toward achieving goals, and (iv) combating the tendency for short-term desires and impulses to distract the attention or resources of those assigned to the work of goal attainment. Goal setting thus differs from rule making, which seeks to guide the behavior of key actors by articulating rules (and associated regulations) and devising compliance mechanisms whose purpose is to induce actors to adjust their behavior accordingly”.

⁸⁰ Frisa-se que o termo *soft law* pode ser conceituado de distintas maneiras, havendo uma variedade de acepções utilizadas para distinguir normas assim caracterizadas de normas indicadas como sendo de *hard*

responsabilização internacional nem corresponde ao objetivo da agenda, a qual foi criada para direcionar a conduta estatal, para influenciar comportamentos e para criar um ambiente propício para a socialização dos Estados no sentido da persecução dos objetivos visados pela comunidade internacional.

No que concerne às normas, princípios e pronunciamentos considerados como integrantes do *soft law* internacional, frisa-se que em que pese se afirme que eles não detêm força jurídica relevante (por não haver a possibilidade da imposição de seu cumprimento), ainda assim são eles de essencial importância para a persecução dos objetivos visados pela comunidade internacional. Declarações, resoluções, agendas políticas, pronunciamentos de órgãos quase judiciais (como é o caso dos pronunciamentos da CIDH e dos Comitês da ONU) e de órgãos políticos (como os pronunciamentos da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU), interpretações de direitos por órgãos judiciais em sede de opiniões consultivas, entre outros, conferem maior peso e força a normas vinculantes, sendo elementos que influenciam na persuasão e aculturação de grupos, indivíduos e autoridades estatais.

É o reconhecimento da importante função exercida pelas normas de *soft law* que leva a sua constante edição na esfera internacional. A título exemplificativo, é possível observar que tal constatação é evidenciável, inclusive, na análise tecida no item 1.1.1 desse trabalho, no qual se enfatizou a reiterada afirmação, em uma série de documentos e pronunciamentos internacionais, da imprescindibilidade de concretização do Estado de Direito. Tais pronunciamentos foram construídos justamente para suscitar discussões e progressivamente incentivar a edificação de um ambiente social em que se reconhece que tal concretização é uma política indispensável para a adequada proteção de direitos humanos e para o desenvolvimento sustentável.

law. Para fins desse trabalho, utiliza-se a expressão tão somente para diferenciar a diversidade de documentos editados na esfera internacional dos compromissos firmados por meio de tratados e convenções internacionais (estes identificados como sendo *hard law*). Seu uso, assim, é destinado a identificar, em consonância com os critérios utilizados por Boyle (2000), normas e pronunciamentos internacionais de cunho não vinculante. Refere-se, assim, a “qualquer instrumento internacional além dos tratados que contém princípios, normas, padrões ou declarações de comportamento esperado” (SHELTON, 2003, p. 166, tradução livre). Nesse sentido, normas de *soft law* poderiam ser enquadradas como declarações, resoluções, compromissos políticos, recomendações, entre outros, que não assumem a forma de tratados.

⁸¹ Há de se frisar que não se ignora que tratados e convenções internacionais, apesar de normalmente serem conceituados como normas de *hard law* (por serem legalmente vinculantes e poderem em geral ser impostos por mecanismos internacionais de resolução de disputas), muitas vezes também não são, na prática, *hard law*, considerando a deficiência impositiva e o baixo grau de legalização. Esse é o caso de tratados internacionais de direitos humanos, como se verá no segundo capítulo dessa tese, já que tais tratados, em que pese sejam vinculantes, possuem uma coercibilidade fraca quando em comparação com outros tratados internacionais. Como explica Dinah Shelton (2003), apesar da vinculação jurídica derivada da ratificação de um tratado, também é possível falar de *soft law* no tocante a esses tratados internacionais, sobretudo nos casos em que seu conteúdo gera um baixo grau de obrigação jurídica.

Diante dessa função é que Kanie *et al* (2017) afirma que os objetivos globais do desenvolvimento sustentável, apesar de não vinculantes, possuem grande peso, representando o esforço mais ambicioso de colocar objetivos no centro da governança e da política internacional e de incentivar a tomada de ações pelos atores internacionais no sentido da promoção da sustentabilidade. Não há como se ignorar os avanços trazidos pela governança por meio de objetivos, fato evidenciável da própria declaração do milênio, a qual mostrou que “onde Estados Membros acordarem com objetivos específicos, a comunidade internacional tem sido capaz de melhor priorizar ações e gerar mais recursos direcionados”⁸² (ONU, 2012b, parágrafo 55, tradução livre).

Essa é a visão lançada por entusiastas e otimistas, os quais veem a Agenda 2030 como um quadro normativo abrangente e convincente que possui a capacidade de moldar políticas públicas e a governança global na persecução dos objetivos nela fixados, independentemente de sua operacionalização. Inclusive, autores como Kanie *et al* (2019) alegam que a governança por meio de objetivos é mais efetiva do que a governança por normas, em razão do direcionamento e da ausência de burocracia.

Contudo, em que pese tal perspectiva e de se vislumbrar os avanços que a agenda produz sobre a política internacional, a fixação de objetivos globais é uma estratégia de governança contestada, ante a dubiedade de sua concreta utilidade e efetividade e dos impactos que possui sobre condutas estatais. Enquanto parte da doutrina vê a estipulação de objetivos como forma estratégica eficaz, outra parte desconsidera a fixação de objetivos como um meio significativo de governança global e de modificação de interesses estatais (KANIE *et al*, 2017).

Teóricos realistas das relações internacionais explanam que tal estratégia, por si só considerada, não possui a prerrogativa de levar às mudanças assinaladas por pesquisadores entusiastas, seja porque os objetivos em geral são bastante vagos, provendo pouca orientação aos agentes políticos, seja porque o não empreendimento de medidas para a consecução dos objetivos afirmados não gera repercussões diretas aos atores internacionais indiligentes (UNDERDAL; KIM, 2017).

Nesse tocante, particularmente no que concerne aos objetivos da Agenda 2030, Knox (2015, p. 536, tradução livre) expõe que “muitos dos objetivos são louváveis. Mas a maioria dos objetivos e, ainda mais, das metas, permanecem muito gerais e vagas para prover guias práticos para aqueles que estão trabalhando para a promoção de direitos

⁸² No original: “[...] where Member States have agreed upon specific goals, the international community has been able to better prioritize actions and generate more targeted resources”.

humanos e proteção ambiental”⁸³, de forma a não possuírem eles o condão, por si sós, de gerar reflexos domésticos.

É diante dessa inexistência de prioridades claras e de os objetivos não gerarem a percepção de obrigatoriedade reservada a normas legais que se defende que apesar de a governança por meio de objetivos ser estratégia importante, a sua efetiva promoção, a elevação de seu impacto, depende, entre outras medidas, da possibilidade de sua operacionalização jurídica. Nesse sentido também é o entendimento de Underal e Kim (2017), os quais explanam que a consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável depende da influência normativa que tais objetivos possuem e da influência que alguns atores relevantes podem exercer para que sejam empreendidas medidas em prol dos ODS.

Para a compreensão dessa questão, há que se considerar que a Agenda 2030, apesar de carregar um forte senso de obrigação moral, não gera reflexos em caso de descumprimento, no máximo possuindo o condão de levar a perdas reputacionais para Estados que não tomam medidas concretas para a persecução dos objetivos visados. A força que a agenda possui, apesar de relevante (por se constituir como importante norma de *soft law*, que gera reflexos sociais, culturais e simbólicos), é considerada pequena (por não deter efeito vinculante, não gerando responsabilização internacional), sendo inclusive menor que a força de normas internacionais de direitos humanos (cuja força e obrigatoriedade também são até hoje contestadas, em que pese em menor medida que as estratégias de governança por meio de objetivos).

É em razão disso que, em havendo uma forma de conferir maior força à agenda, de possibilitar a *accountability* internacional em caso de não cumprimento e de elevar a percepção da obrigatoriedade de empreendimento de medidas para sua promoção, essa forma deve ser levada em consideração.

Não se descredencia o valor dos objetivos e nem se defende que a mera transformação dos objetivos em *hard law* produziria maiores efeitos na sua consecução (já que essa transformação retiraria os efeitos positivos do sistema de governança por meio de objetivos), mas se aclara que o impacto desses sobre a conduta estatal depende de outros fatores, os quais potencializam a busca pela governança por meio de objetivos. De igual maneira, Kanade (2020) defende a premente necessidade de operacionalização dos objetivos de desenvolvimento, mormente em razão de os primeiros anos de implementação

⁸³ No original: “Many of the goals are praiseworthy. But most of the goals and, even more, the targets, remain too general and vague to provide much practical guidance to those working to promote human rights and environmental protection”.

dos ODS não revelarem um cenário promissor na sua consecução. De acordo com relatório da ONU acerca do progresso no atingimento dos ODS, até 2019, ao invés de haver progressos no desenvolvimento, houve uma piora nos resultados de alguns países (ONU, 2019).

Diante desse quadro, Kanade (2020) alega ser pouco provável que se logre êxito na consecução das metas traçadas a partir da condução da política de desenvolvimento como habitualmente vem sendo conduzida, ou seja, com práticas de “*business as usual*”, motivo pelo qual se torna mais relevante que se concentrem esforços para a integração da Agenda 2030 com normas imperativas já existentes na esfera internacional, em que se reconhece o dever de atores na promoção dos objetivos buscados (KANADE, 2020). A associação de objetivos com normas, a operacionalização da agenda, assim, é uma relevante forma de avançar na persecução das metas globais.

Essa operacionalização é relevante por vários motivos, listados por Kanade (2020), como o fato de ela: a) focar tanto no processo quanto nos resultados visados pelos ODS, proporcionando meios para atingir os resultados logrados pela agenda; b) evidenciar que os ODS não são questão de caridade, mas de direitos; c) enfatizar o papel dos Estados, como portadores de deveres legais, na implementação dos ODS; d) salientar a necessidade de se conferir uma abordagem holística ao desenvolvimento como um direito humano, de forma a preconizar que a consecução dos objetivos da agenda apenas é possível caso seja alinhada com a promoção de direitos humanos; e e) assegurar a adoção de uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos (*Human Rights Based Approach*) para o desenvolvimento, abordagem essa que visa assegurar a interdependência, indivisibilidade e natureza inter-relacionada de todos os direitos humanos na implementação de projetos de desenvolvimento.

Do mesmo modo defendem Underal e Kim (2017) que o sucesso na implementação dos ODS depende necessariamente da influência normativa que tais objetivos possuem e, em consequência, da procura pelo fortalecimento e promoção de instituições e normas já existentes no cenário internacional⁸⁴. Consoante asseverado, “para serem efetivos, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável devem então penetrar ou de alguma forma alinhar regimes e organizações *existentes*, em particular instituições

⁸⁴ Underal e Kim (2017) salientam que apesar de os objetivos globais também abrirem uma oportunidade para mudanças inovadoras e para o estabelecimento de novas normas destinadas a concretizar os objetivos afirmados, no curto a médio prazos sua concretização depende das normas e regimes já existentes, até mesmo ante a demora e a dificuldade na edição de novas normas destinadas a prescrever comportamentos adequados para a persecução dos ODS.

poderosas estabelecidas (primariamente) para outros propósitos”⁸⁵ (UNDERAL; KIM, 2017, p. 241, tradução livre).

Em comunhão com tal perspectiva, Whaites (2016) observa que apesar das dificuldades em atingir os objetivos da Agenda 2030, alguns elementos criam espaços para sua consecução. Entre os elementos pelo autor citados⁸⁶, questão significativa para o maior impacto da agenda corresponde à correlação daquela com normas globais vinculantes que também visam conduzir Estados e atores internacionais em direção aos objetivos visados.

De acordo com o pesquisador, uma das principais consequências da associação dos objetivos às normas de direito internacional é que essa correlação leva a uma mudança de expectativas, uma vez que reescreve definições acerca do que “‘efetivo’ e ‘responsabilizável’ pode significar, alterando o balanço da dinâmica entre política, instituições e constituintes sociais”⁸⁷ (WHAITES, 2016, p. 6, tradução livre). Como explica Dinah Shelton (2003), a linguagem do direito comunica expectativas e gera confiança, eleva o valor e gera consequências mais sérias nos casos de não conformidade, apesar das eventuais ambiguidades e lacunas.

Portanto, a existência de objetivos ambiciosos e de mecanismos e normas vinculantes, os quais conferem um foco e uma linguagem para a sociedade civil (com destaque às organizações da sociedade civil) e razões para a ação, permitem um maior monitoramento, mudam as expectativas de responsabilização, possibilitam a articulação por meio de práticas de legalidade e levam a um maior progresso e a mudanças em direção ao objetivo visado (WHAITES, 2016).

Acrescenta-se ao sustentado pelo doutrinador que essa mudança de expectativas deve-se ao fato de que as normas internacionais são em princípio dotadas de autoridade (diante de sua formalidade legal), as quais, como o discutido no tópico anterior, possuem o condão de, ante a existência de elementos formais e por incentivarem práticas de legalidade, elevar a percepção de obrigatoriedade de empreendimento de ações para sua consecução. É aqui que se encontra a correlação entre a necessidade de promoção do Estado de Direito (meta 16.3) no que se refere a normas de direitos humanos para a promoção dos objetivos da Agenda 2030.

⁸⁵ No original: “*To be effective, the Sustainable Development Goals must therefore penetrate or in some other way bring into line existing regimes and organizations, in particular powerful institutions established (primarily) for other purposes*”.

⁸⁶ Whaites (2016) cita como fatores relevantes para potencializar reformas a presença de normas globais; o apoio internacional à reforma da governança; a presença de incentivos externos; o crescimento econômico e a ascensão de uma classe média exigente; e a vontade política e o engajamento.

⁸⁷ No original: “[...] ‘effective’ or ‘accountable’ can mean, altering the balance of the dynamic between politics institutions and social constituencies”.

Atinente a essa necessidade de correlação dos objetivos a normas internacionais, frisa-se que apesar de a governança por normas e a governança por objetivos operarem-se por meio de estratégias diversas, elas não são mutuamente exclusivas, podendo em determinadas situações ser complementares. Young (2017) esclarece que essa junção da estratégia de fixação de objetivos com a de edição de normas prescritivas cria um sistema de governança mais efetivo e integrado, sendo que a adoção de uma estratégia sem a outra tende, na verdade, a reduzir a probabilidade de sucesso⁸⁸. Em suas palavras:

Há muito a ser dito para encontrar maneiras de unir o estabelecimento de metas e a criação de regras para maximizar a eficácia dos sistemas de governança. O estabelecimento de metas tem uma função aspiracional, fornecendo aos atores uma visão e uma justificativa orientadora para a participação em um sistema de governança. A elaboração de regras, por outro lado, pode fornecer as prescrições comportamentais (isto é, requisitos e proibições) necessárias para informar aos atores como eles devem se comportar para progredir no cumprimento de metas. Objetivos na ausência de regras tendem a degenerar em aspirações vagas que todos abraçam conceitualmente, mas ninguém sabe como cumprir na prática. Regras na ausência de objetivos, por outro lado, tendem a degenerar em requisitos onerosos e burocráticos que ninguém vê como necessário para alcançar objetivos gerais⁸⁹ (YOUNG, 2017, p. 48, tradução livre).

Ademais, como asseverado pelo mesmo autor, conferir essa força de lei aos objetivos aumenta a disposição dos atores a cumprirem os objetivos propostos. Em suas palavras:

Dar aos objetivos a força da lei pode aumentar a disposição dos atores de cumprir seus compromissos ou promessas, com o argumento de que as obrigações legais têm uma força normativa própria. A ideia aqui é que tornar as ações legalmente obrigatórias pode influenciar o comportamento, mesmo quando não há sanções formais ou as penalidades por descumprimento são modestas⁹⁰ (YOUNG, 2017, p. 43, tradução livre).

⁸⁸ Compactua-se com o assinalado por Young (2017) no sentido de que ao mesmo tempo em que a governança por meio de objetivos, isoladamente, tende a ser ineficaz, por isoladamente considerada apenas conter aspirações vagas e não proscições objetivas, a governança apenas por normas também possui certa ineficácia, por não direcionar a ação dos atores internacionais em prol de metas específicas e essenciais ao desenvolvimento. Dessa forma, a correlação entre estratégias de governança tende a ser mais eficaz.

⁸⁹ No original: “*There is much to be said for finding ways to join goal setting and rule making to maximize the effectiveness of governance systems. Goal setting serves an aspirational function, providing actors with vision and a guiding rationale for participating in a governance system. Rule making, on the other hand, can provide the behavioral prescriptions (that is, requirements and prohibitions) needed to tell actors how they need to behave to make progress toward fulfilling goals. Goals in the absence of rules are apt to degenerate into vague aspirations that everyone embraces conceptually but no one knows how to fulfill in practice. Rules in the absence of goals, on the other hand, are apt to degenerate into burdensome and bureaucratic requirements that no one sees as needed to achieve overarching goals*”.

⁹⁰ No original: “*Giving goals the force of law may increase the willingness of actors to live up to their commitments or pledges, on the grounds that legal obligations have a normative pull of their own. The idea here is that making actions legally mandatory can influence behavior even when there are no formal sanctions or the penalties for noncompliance are modest*”.

Especialmente no que tange à Agenda 2030, o que se observa, na prática, é que os objetivos globais por ela perseguidos na realidade são um reflexo de normas de direitos humanos. Como afirma Rudolf (2020), em que pese tais objetivos sejam apenas compromissos políticos, não possuindo (por si sós) força jurídica vinculante, ainda assim os Estados encontram-se legalmente vinculados à agenda, uma vez que ela materialmente reflete normas de direitos humanos, sendo guiada e informada por um número de instrumentos legais internacionais.

Da mesma forma acentua Arajärvi (2018) que apesar de a Agenda 2030 não ser um documento legalmente vinculante, seus objetivos alinham-se com diversas obrigações dos Estados fixadas sob o direito internacional dos direitos humanos.

Em visão semelhante, ao se referir especificamente ao direito ao desenvolvimento, Aguilar Cavallo (2019) explica que desenvolvimento sustentável é um princípio indissolúvelmente unido à plena realização de todos os direitos humanos, sendo que ambos (direitos humanos e desenvolvimento) reforçam-se mutuamente e positivamente, por compartilharem de bases comuns para enfrentar problemas comuns. Encontrando-se compreendido em múltiplos instrumentos internacionais de direitos humanos, o desenvolvimento de forma sustentável preconiza a necessidade de tutela de direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais, civis e políticos, direitos humanos compondo o conteúdo do direito ao desenvolvimento.

Para Kim (2016, p. 16, tradução livre), há um nexos evidente entre o direito internacional dos direitos humanos e os ODS, estes se baseando naquele, de forma que os objetivos e metas são melhor conceituados como “um *substrato* de comprometerimentos intergovernamentais já existentes”⁹¹.

Como pontuado, os 17 ODS e 169 metas “não emergiram e não foram inseridos em um vácuo normativo. Eles estão fundamentados no direito internacional e são consistentes com os compromissos existentes expressos em vários acordos internacionais e outros instrumentos de *soft law*”⁹² (KIM, 2016, p. 15, tradução livre). Cada ODS é simultaneamente uma reivindicação de direitos humanos, fato que é visível ante o estabelecimento de metas destinadas à eliminação da discriminação, bem como à garantia da participação de todos, da *accountability* e do acesso à justiça, entre outros (ONU, 2019).

Esse também é o entendimento de Hope (2020), o qual explicita que a Agenda

⁹¹ No original: “[...] a subset of existing intergovernmental commitments”.

⁹² No original: “[...] did not emerge from, and were not inserted into, a normative vacuum. They are grounded in international law and made consistent with existing commitments expressed in various international agreements and other soft law instruments”.

2030 é inequivocamente ancorada em direitos humanos, refletindo explicitamente o conteúdo de normas e princípios presentes na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal de Direitos Humanos e em diversos outros tratados internacionais de direitos humanos. Inclusive, ela fixa, desde seu preâmbulo, que seu fim é realizar os direitos humanos de todos e reafirma ser de responsabilidade dos Estados garantir o respeito, a promoção e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos (ONU, 2015, parágrafo 19).

Ainda, consoante esclarecem Silveira e Pereira (2018, p. 924) os ODS, em realidade, consistem verdadeiramente em reiteraões de direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais já consagrados, sendo “reflexos do atual estágio dos direitos humanos globalmente considerados, seja porque consistem numa reafirmação do rol de tais direitos, seja porque trazem metas concretas com a finalidade de alcança-los e protege-los”. A agenda, para os acadêmicos, trata-se “de um plano de ação baseado nos direitos humanos já consagrados internacionalmente, abarcando todas as gerações de direitos, com o intuito de transformação da realidade a partir de medidas práticas, reais e efetivas, com prazos tangíveis” (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 927).

Ademais, o direito ao desenvolvimento é, em si mesmo considerado, um direito humano de terceira dimensão ou geração (direitos de solidariedade)⁹³. Não obstante, Silveira e Silva (2018) bem ponderam que ele é, ao mesmo tempo, aglutinador de todos os direitos humanos, de forma a ser necessário, para sua concretização, a efetivação dos demais direitos humanos, das demais dimensões⁹⁴.

Desse modo, é necessário, para que haja desenvolvimento, “garantir-se direitos de primeira dimensão, como o direito à vida e à liberdade, de segunda geração, como os direitos sociais (saúde, educação, segurança, trabalho, etc.), além de outros direitos de terceira dimensão, como o direito ao meio ambiente equilibrado e à paz” (SILVEIRA; SILVA, 2018, p. 431). Diante de tal assertiva, inclusive, é que Flávia Piovesan (2010, p. 101) bem pontua que “a compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento”.

Nesse sentido, denota-se que as ambições e aspirações coletivas de

⁹³ Para uma melhor compreensão das gerações de direitos humanos, recomenda-se a leitura de importante obra de autoria de Vladmir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano, intitulada “Direitos humanos: conceitos, significados e funções”, no qual se faz uma retrospectiva acerca do surgimento e evolução da proteção internacional dos direitos humanos e das distinções entre as dimensões de direitos humanos.

⁹⁴ É diante disso que Silveira e Sanches (2015) afirmam, inclusive, que o direito ao desenvolvimento é a dimensão atual dos direitos humanos, sendo em realidade um direito humano integrador, cuja efetivação depende da concretização conjunta dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

desenvolvimento da Agenda 2030, apesar de inovadoras, não trazem ao cenário internacional a necessidade de empreendimento de medidas para a proteção de questões sobre as quais não há normas internacionais vinculantes, mas sim se constituem como uma reafirmação, um destaque à necessidade do direcionamento de ações no sentido da efetiva proteção de tais direitos.

A importância da Agenda 2030, nesse contexto, consiste no fato de que ela enquadra os elementos valorativos presentes nos diversos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, ou seja, ela enquadra como questão essencial para o desenvolvimento sustentável alguns dos valores já previstos em normas do direito internacional (WERTHER-PIETSCH, 2018), colocando tais valores como o foco da política internacional. Tal enquadramento, ademais, é efetuado ante a tentativa de efetiva aplicação dos direitos humanos, considerando a constatação de que sua concretização depende da existência de uma coerência entre o anunciado nos instrumentos internacionais de proteção e o efetivamente praticado pelos Estados (SILVEIRA, PEREIRA, 2018).

Diante disso é que se denota uma estrita correlação entre objetivos de desenvolvimento e o direito internacional dos direitos humanos, entendendo-se que o empreendimento de ações no sentido da promoção de uma modalidade de governança indiretamente consiste no empreendimento de ações no sentido da promoção da outra.

Como assinala Rattray (2019, tradução livre), proteção de direitos humanos e progressos no atingimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável caminham juntos, já que “mais de 90 por cento dos objetivos e metas dos ODS correspondem a obrigações de direitos humanos. À medida que Estados avançam na consecução dos ODS, eles progredem no cumprimento de suas obrigações de direitos humanos – eles são duas faces da mesma moeda”⁹⁵.

Em virtude de tal constatação é que a doutrina sublinha a imprescindibilidade de que se adote uma abordagem baseada em direitos humanos (*Human Rights Based Approach*) para que se logrem avanços na promoção da Agenda 2030. Essa necessidade de correlação é decorrente da existência de uma relação intrínseca entre direitos humanos e desenvolvimento (os quais se inter-relacionam e reforçam mutuamente), e, em particular, da evidência de que a mera caridade ou generosidade não são motivos suficientemente fortes para avanços, de forma a ser imprescindível que políticas e processos de

⁹⁵ No original: “Over 90 percent of the goals and targets of the SDGs correspond to human rights obligations. As Member States make progress on the SDGs, they make progress on their human rights obligations – they are two sides of the same coin”.

desenvolvimento estejam ancorados em um sistema de direitos e obrigações estabelecidos em normas internacionais (ONU, 2006).

Essa abordagem permite a operacionalização do processo de busca pelo desenvolvimento, uma vez que ajuda “a afiar as estratégias para a consecução dos objetivos, por endereçar a discriminação, exclusão, ausência de poder e falhas de responsabilização que existem na base da pobreza e outros problemas de desenvolvimento”⁹⁶ (ONU, 2006, p. 8, tradução livre).

Ela reforça a legitimidade dos objetivos; eleva o potencial de mobilização; destaca a sustentabilidade de estratégias para se atingir os objetivos, por olhar além de médias globais para endereçar as raízes da pobreza e subdesenvolvimento; possibilita a construção de estratégias de participação e empoderamento com base em direitos políticos e civis; e possibilita a utilização de processos de direitos humanos e instituições a nível internacional para fortalecer a transparência e a responsabilização na consecução dos ODS (ONU, 2006).

Ademais, essa abordagem relaciona-se estritamente com a concretização da meta 16.3 da Agenda 2030. Tal meta deriva do reconhecimento da imprescindibilidade do direito, das instituições, de práticas baseadas em legalidade, para o desenvolvimento. Dessa forma, implicitamente reconhece que a associação de objetivos com a governança por meio de normas é medida significativa, para que se logre êxito na promoção dos objetivos globais.

Nessa medida, a persecução do Estado de Direito no que se refere a normas de direitos humanos, para além de ter estrita correlação com desenvolvimento sustentável (em razão de o direito, as instituições, a transparência e a possibilidade de *accountability* serem meios necessários para tanto, conforme já debatido), também é importante porque, a partir da fixação progressiva de uma percepção da obrigatoriedade de cumprimento com os termos de normas internacionais e, mais especificamente, de normas de direitos humanos, também se fixa a obrigatoriedade de cumprimento e tomada de medidas para a promoção dos objetivos da Agenda 2030.

Nesse sentido, os atos ou práticas de legalidade empreendidos no sentido da elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional dos direitos humanos (que se constituem como premissas necessárias à edificação e à promoção do Estado de Direito) indiretamente são atos no sentido da promoção dos objetivos da Agenda 2030.

⁹⁶ No original: “[...] sharpen the strategies for achieving the Goals by addressing the discrimination, exclusion, powerlessness and accountability failures that lie at the root of poverty and other development problems”.

Ora, como os objetivos globais basicamente refletem normas de direitos humanos, as ações no sentido da promoção do Estado de Direito no tocante a tais normas, também são ações indiretamente direcionadas à persecução de objetivos globais.

Há uma racionalidade instrumental para essa abordagem, que consiste na identificação dos portadores do direito ao desenvolvimento e dos portadores de deveres; em proporcionar uma visão holística do ambiente social, que considera questões políticas, sociais e legais; em conferir assistência aos Estados na transcrição de objetivos em resultados atingíveis, com base em tratados internacionais; em proporcionar um processo participativo; em gerar meios para uma maior transparência e responsabilização, por empoderar comunidades a buscarem a responsabilização de governos quando seus direitos são violados; e em sustentar a possibilidade de monitoramento estatal, por meio de órgãos judiciais ou quase judiciais. Este foco na localização da responsabilidade de alguns atores pelas falhas sociais alarga significativamente o âmbito das reivindicações normalmente associadas com análise de desenvolvimento humano.

A efetividade dos ODS, dessa sorte, depende da extensão em que o direito internacional é aceito como seu contexto normativo (KIM, 2016), uma vez que é por meio da correlação entre normas e objetivos que a agenda possui o condão de ser promovida⁹⁷.

Tal ideia é enfaticamente defendida por Kanade (2020), o qual preconiza que não apenas a Agenda 2030, mas qualquer agenda global, não possui o condão de ser implementada com sucesso a não ser que um quadro normativo apropriado seja adotado, pelo qual se reconhece que a implementação dos ODS não é mera generosidade, mas sim um dever. Pondera o professor que convenções de direitos humanos dão forma, textura e cor apropriada para os ODS, por propositalmente expressarem os aspectos legais e os deveres relacionados ao desenvolvimento sustentável.

A tradução de compromissos políticos expressos em nível global em ações políticas nacionais ou locais é tarefa difícil. É por tal motivo que a presença de normas de caráter obrigatório no cenário internacional e a vinculação dos Estados a tais normas confere maior peso à obrigação de se empreender medidas para que tais compromissos políticos sejam implementados (RUDOLF, 2020). Dessa forma, a utilização de normas e mecanismos já existentes e os quais se destinam a assegurar a proteção de direitos

⁹⁷ Kim (2016) expressa, nessa medida, que normas de direitos humanos e objetivos globais devem ser vistos como complementares e como elementos importantes para a condução da política internacional de forma conjunta. Os sistemas, para ele, podem e devem ser integrados para sua concretização, os ODS devendo ser utilizados para orquestrar/coordenar as variadas instituições internacionais em direção ao desenvolvimento sustentável, enquanto o direito internacional dos direitos humanos deve ser utilizado como mecanismo destinado à implementação dos ODS de maneira integrada.

humanos consiste em elemento importante para a implementação dos ODS (BIERMANN; KANIE, 2017).

Daí resulta a necessidade de se falar na contínua consecução e promoção do Estado de Direito no que concerne a normas e regimes de direitos humanos quando se trata da promoção da Agenda 2030. Em razão de os objetivos na realidade referirem-se materialmente a normas de direitos humanos, a própria procura pelo fortalecimento dos regimes internacionais e regionais de proteção de tais direitos consiste em medida importante para a promoção dos objetivos globais.

A fixação de objetivos, como uma estratégia destinada a priorizar, motivar e prover direção, ajuda a reorganizar instituições existentes e a incentivar que se confira maior foco a tais objetivos.

O peso da agenda consiste no foco e visibilidade que essa confere aos direitos humanos, no direcionamento da ação das autoridades governamentais e na consolidação de um ambiente social em que a proteção de direitos é percebida como medida necessária para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o direito internacional provê o contexto normativo em que os ODS e metas devem operar e interagir, conferindo força jurídica aos objetivos visados, por possibilitar a responsabilização internacional de Estados infratores às normas de direitos humanos e por prover o espaço necessário para constantes práticas de legalidade, destinadas a sedimentar a obrigatoriedade de respeito a direitos humanos e, conseqüentemente, construir e reconstruir o Estado de Direito no que se refere a normas de direitos humanos.

1.2.2 O papel das organizações da sociedade civil na consecução do Estado de Direito em nível internacional

A consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em especial do Estado de Direito (meta 16.3), para além de demandar a percepção da associação entre tais objetivos e as normas de direitos humanos, também depende do esforço de atores relevantes para a elevação da percepção de obrigatoriedade de observância do direito internacional.

Quanto aos responsáveis pela consecução dos objetivos globais, é certo que a responsabilidade primária pelo acompanhamento e revisão do progresso obtido a partir de políticas para a implementação dos ODS é das autoridades estatais, como fixado na própria

agenda, em que pese a previsão de acompanhamento em nível regional e global⁹⁸ (ONU, 2015, parágrafo 47)⁹⁹.

Contudo, apesar dessa responsabilidade primária, o modelo de desenvolvimento promovido pela agenda depende da participação ativa de todos os atores: poderes públicos, academia, setor privado, organizações internacionais, sociedade civil e cidadãos, fato este que também é reconhecido em diversas passagens da agenda (TAN, 2019). Para Langenneger e Cunha (2013), o desenvolvimento pressupõe uma atuação conjunta entre agentes privados e o Estado, não havendo uma instituição ou uma combinação de instituições corretas para atingir os objetivos globais, sendo necessária a participação coordenada de todos na construção e implementação das instituições que possam viabilizar o desenvolvimento.

Como discutido no tópico anterior, uma das características inerentes à governança por meio de objetivos, e não normas, é que ela funciona por meio de arranjos institucionais fracos e possui grande generalidade, de forma a conferir grande margem de liberdade para que os governos nacionais determinem suas próprias ambições na implementação dos objetivos. Apesar de haver um conjunto de indicadores produzidos pela comunidade internacional para avaliar se os objetivos estão sendo cumpridos¹⁰⁰, os quais traçam algumas diretrizes de atuação, estes não necessariamente refletem a consecução dos objetivos visados, Whaites (2016) inclusive os caracterizando como fracos e incapazes de demonstrar de forma contundente o progresso ou ausência de progresso em atingir os

⁹⁸ Em nível global, o acompanhamento é feito pelo *High Level Political Forum* (HLPF), composto por Estados membros da ONU, pelos grupos identificados na Agenda 21 e por grupos de interesse. Em nível regional, o acompanhamento varia, mas em todas as regiões a Comissão Econômica Regional da ONU encontra-se envolvida. Em nível nacional, o modo de acompanhamento é determinado por cada Estado (RUDOLF, 2020).

⁹⁹ Salienta-se que tal responsabilidade primária do Estado pela garantia do desenvolvimento foi fixada expressamente na Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986), na qual enfaticamente se ressaltou o desenvolvimento como um direito humano inalienável e se frisou o dever do Estado de agir em prol de sua consecução (SILVEIRA; SANCHES, 2013).

¹⁰⁰ A equipe do *Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs), após a entrada em vigor da Agenda 2030, fixou indicadores destinados a servir de elemento de mensuração do progresso obtido na consecução dos 17 objetivos e 169 metas do desenvolvimento sustentável. Houve um acordo geral quanto aos indicadores selecionados, tendo estes posteriormente sido revistos, de modo a contar, até fevereiro de 2021, com 247 indicadores. Relativamente ao ODS 16 da agenda, há 24 indicadores, sendo que no tocante à meta 16.3 o grupo de expertos estabeleceu como indicadores: a) a mensuração da proporção de vítimas de violência nos 12 meses anteriores, que reportarem sua vitimização a autoridades competentes ou outros mecanismos oficiais de resolução de conflitos; b) a averiguação da quantidade de presos não sentenciados, em comparação com a quantidade total de presos; c) a avaliação da proporção da população que participou de uma disputa nos dois anos anteriores e que acessou mecanismos formais ou informais de resolução de disputas, por tipo de mecanismo; e d) a mensuração do valor total do fluxo de entrada e saída de recursos financeiros ilícitos (ONU, 2020). Considera-se que tais indicadores, entretanto, não refletem a meta visada pelo 16.3, o qual, como visto no tópico 1.1 deste trabalho, se refere à busca pela concretização do Estado de Direito, relacionado à autoridade do direito, à igualdade perante a lei, à *accountability* e à não discriminação.

objetivos do desenvolvimento sustentável.

Isso não implica, entretanto, uma visão pessimista de que há uma baixa probabilidade de sucesso na consecução dos objetivos propostos (em razão de a atuação governamental ser condicionada por questões políticas), mas sim que se exigem distintos meios de ação para atingir os objetivos e, segundo Biermann e Kanie (2017), que é necessária a atuação de distintos atores, interessados na implementação da agenda.

Em referência a tais atores, frisa-se o papel que organizações da sociedade civil possuem na promoção da Agenda 2030 e das normas de direitos humanos que se relacionam à agenda, sobretudo por serem elas responsáveis (em conjunto com outros atores sociais) por reiteradamente demandar das autoridades estatais que estas atuem de forma condizente com os compromissos internacionais assumidos e por constantemente interagirem com tais autoridades em meio a instituições internacionais (por meio de práticas de legalidade em tal esfera).

Insta aclarar, quanto a tal assertiva, que o destaque ao importante papel das organizações da sociedade civil na consecução de objetivos globais e promoção do Estado de Direito na esfera internacional decorre justamente da constatação de que os mecanismos sociais de controle governamental, denominados por Smulovitz e Peruzzotti (2003) de mecanismos de *accountability* social, são os pilares de sustentação de regimes democráticos, sendo eles essenciais para suprir lacunas e aprimorar as típicas relações de *accountability* vertical e horizontal¹⁰¹.

No que tange aos mecanismos de *accountability* social, Flávio Cabral (2014) tece importante estudo. Embora se refira eminentemente ao cenário doméstico, a pesquisa por ele empreendida nos permite compreender a relevância da participação de atores sociais no processo de controle e responsabilização do Estado por ações e omissões na condução da política governamental.

Ao se referir à essencialidade das ONGs, movimentos sociais, imprensa e associações civis, o acadêmico sugere que a *accountability* social por tais grupos levada a efeito, a qual se refere a uma forma de controle constituída por mecanismos não eleitorais de controle das autoridades políticas, por meio da utilização de ferramentas institucionais (como ações legais) e não institucionais (mobilizações sociais e divulgação pela imprensa), gera importantes consequências políticas, seja por macular a reputação de agentes

¹⁰¹ Para Cabral (2014), a *accountability* vertical, em termos amplos, corresponde ao controle de agentes públicos pelos cidadãos, normalmente por mecanismos eleitorais, enquanto a *accountability* horizontal encontra relação com o controle exercido por agências estatais com a capacidade de controle de agentes públicos (como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, o Tribunal de Contas da União, etc.).

políticos, seja por incitar e demandar a atuação de agentes estatais de controle, para que estes procurem conduzir os agentes políticos estatais a adotarem condutas condizentes com normas vinculantes às quais tais agentes encontram-se submetidos¹⁰² (CABRAL, 2014).

Diante dessa assertiva, pontua-se que a sociedade civil (e as organizações da sociedade civil) corresponde a ator fundamental no processo de controle, sendo ao mesmo tempo o destinatário das políticas governamentais, como também agente fiscalizador e limitador da atuação estatal (CABRAL, 2014).

Particularmente no que concerne à meta 16.3, o papel de tais organizações da sociedade civil é tido como essencial, considerando que apenas há que se falar em promoção do Estado de Direito em nível internacional nas hipóteses em que há um constante engajamento e articulação com as normas e instituições de direitos humanos edificadas na esfera internacional.

A atuação de referidas organizações contribui para a consolidação de um ambiente social em que a não conformidade às prescrições internacionais é reprovável e passível de gerar maiores pressões sobre os Estados desviantes e, com isso, permite a constante construção de uma percepção de obrigatoriedade de observância das normas internacionais. Ora, apesar de os Estados serem os principais agentes responsáveis pela condução da política internacional, não há dúvidas que referida articulação com normas e estruturas internacionais é promovida proeminentemente por atores sociais, os quais se utilizam da sistemática internacional para denunciar violações de direitos humanos e para pressionar autoridades no sentido da adequação de condutas, práticas e políticas ao preceituado na esfera internacional.

Insta destacar, nesse tocante, que desenvolvimento sustentável e Estado de Direito, que se referem a conceitos que possuem tanto conotação legal quanto política, relacionam-se eminentemente à criação de uma cultura de justiça, na qual apesar de juízes e autoridades governamentais terem um importante papel para sua promoção, a sociedade civil e, em especial, as organizações da sociedade civil, possuem um papel de destaque (KAHN, 2017). No mesmo sentido acentua Werther-Pietsch (2018) que a interpretação correta do sentido do ODS 16 significa conferir maior foco à sociedade civil (e organizações dela derivadas) como a principal condutora do desenvolvimento, sendo ela a responsável pela tomada de medidas para melhor balancear o poder na sociedade e

¹⁰² Cabral (2014) salienta que apesar de a doutrina majoritária expressar que em razão de os mecanismos sociais de controle carecerem de efeitos mandamentais de caráter impositivo eles não impõem consequências, gerando uma “*accountability* fraca”, na realidade eles trazem verdadeiras consequências materiais, as quais não podem ser desconsideradas.

promover o Estado de Direito.

A Assembleia Geral da ONU ensina haver uma estrita relação entre a consecução do Estado de Direito e a atuação de organizações da sociedade civil. Nesse sentido, é o acentuado no parágrafo 22, do documento A/66/749:

22. O estado de direito é fortalecido quando todos os indivíduos têm poderes para reivindicar seus direitos, solicitar remédios eficazes e expressar demandas legítimas às instituições públicas por prestação de contas na prestação justa de serviços públicos. As organizações da sociedade civil, incluindo associações profissionais de advogados, promotores e juízes, instituições de pesquisa acadêmica e política, organizações paralegais e organizações de defesa que se concentram no Estado de Direito, todas fazem importantes contribuições para fortalecer os serviços que garantem o Estado de Direito, principalmente por empoderar e informar indivíduos¹⁰³ (ONU, 2012b, parágrafo 22, tradução livre).

A ONU (2006) inclusive explana que apenas por meio de constantes demandas e pressões baseadas em práticas de legalidade, as quais se ancoram em quadros específicos de direitos humanos e obrigações estabelecidas sob o direito internacional, é que a agenda poderá ser promovida. No mesmo sentido asseveram Glauri e Gloppen (2012) que as organizações da sociedade civil, por meio da constante interação entre estruturas normativas internacionais e regionais, podem pressionar autoridades estatais e persuadir cidadãos a pensar por si mesmos como portadores de direitos, essa interação constantemente promovendo o Estado de Direito.

Como enuncia a ONU (2019), desenvolvimento não se relaciona apenas à mudança das condições materiais existentes para que se alcancem os objetivos da agenda, mas também ao empoderamento de integrantes da sociedade civil, para que estes busquem a transformação de leis, políticas, práticas, normas sociais e relações de poder, para a formação de sociedades mais inclusivas, em que haja a devida observância dos compromissos firmados pelos Estados no cenário internacional. Nessa medida, a promoção da meta 16.3 depende necessariamente do engajamento público, o qual deve agir, por meio dos instrumentos a ele postos a disposição, no sentido de cobrar das lideranças políticas nacionais o maior engajamento em prol dos objetivos globais.

Isso porque as autoridades estatais respondem às pressões internas e externas de

¹⁰³ No original: “22. *The rule of law is strengthened when all individuals are empowered to claim their rights, to request effective remedies and to express legitimate demands on public institutions for accountability in the fair and just delivery of public services. Civil society organizations, including professional associations of lawyers, prosecutors and judges, academic and policy research institutions, paralegal organizations and advocacy organizations focusing on the rule of law, all make important contributions to strengthening services that ensure the rule of law, especially by empowering and informing individuals*”.

grupos e organizações sociais, o progresso institucional dependendo da interação, do relacionamento, da capacidade e das pressões enfrentadas pelas autoridades na condução da política nacional (WHAITES, 2016).

Tais pressões, baseadas no direito, reiteradamente consolidam um ambiente social em que o respeito a direitos humanos é percebido como imperativo, percepção essa que fixa a obrigatoriedade/autoridade do direito internacional (BRUNNÉE; TOOPE, 2010). Desse modo, por meio da articulação da sociedade civil, logra-se um maior êxito na promoção do Estado de Direito e, conseqüentemente, do desenvolvimento sustentável, o qual é prejudicado em sua ausência (HOPE, 2020).

Firma-se a noção, pois, de que são as interações baseadas no direito conduzidas por tais atores sociais que permitem a edificação e promoção do Estado de Direito no nível internacional. Salienta-se, contudo, que tais interações no âmbito internacional por meio de práticas de legalidade apenas são promovidas se as normas e regimes internacionais lograrem êxito em influírem e empoderarem atores sociais. Caso contrário, se as normas não refletirem os propósitos e anseios sociais, os atores não se engajarão com o sistema, fato que inclusive obstaculiza o reconhecimento do mesmo como um sistema legítimo e de observância obrigatória.

Diante disso é que, em se discutindo Estado de Direito no âmbito internacional, torna-se necessária a análise da influência das normas sobre organizações da sociedade civil. Essa visão é compatível com a perspectiva de Brunnée e Toope (2010), por se ressaltar que tanto a análise das propriedades das normas, com a averiguação de como essas influenciam e moldam condutas, quanto a avaliação do processo legal (as práticas de legalidade) são importantes para a consolidação do Estado de Direito.

Contudo, o empoderamento gerado pelas normas de direitos humanos e o efetivo papel pelas organizações exercido não serão debatidos nesse momento, considerando que serão melhor delineados nos itens 2.2.1 e 2.2.2 desse trabalho. Por ora, suficiente é a consideração de que são os atores sociais e, em especial, as organizações da sociedade civil, as principais responsáveis por, mediante a utilização de normas de direitos humanos, interagir com as estruturas internacionais no sentido da consolidação e constante reforço do Estado de Direito, articulação essa que cria condições para a promoção de toda a agenda de desenvolvimento da ONU.

Identificou-se nesse capítulo a relação entre Estado de Direito e desenvolvimento sustentável; o elemento da autoridade ou obrigatoriedade como medida para a promoção do Estado de Direito no nível internacional; o processo legal ou as práticas de legalidade

como intrínsecos à consecução e à promoção constante do Estado de Direito na esfera internacional; a possibilidade e necessidade de operacionalização da Agenda 2030 por meio da correlação dos objetivos de desenvolvimento com normas de proteção de direitos humanos; e o papel proeminente das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional.

Com isso, vislumbrou-se a significância da consolidação do Estado de Direito no nível internacional e de constantes práticas de legalidade, de uma constante interação entre atores e estruturas jurídicas, para firmar-se a percepção de obrigatoriedade de conformação interna às normas de direitos humanos. No mais, percebeu-se que embora a interação entre organizações da sociedade civil e estruturas internacionais de proteção de direitos humanos não seja a única forma de promoção do Estado de Direito e da agenda de desenvolvimento, o processo engendrado por tais organizações, a articulação por elas realizada com as estruturas jurídicas internacionais, possui relevância premente para tal promoção.

CAPÍTULO 2: O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE NORMAS, PRÁTICAS E CONDUTAS INTERNAS ÀS DIRETRIZES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Identificou-se no capítulo anterior a correlação entre objetivos globais e normas de direitos humanos e a essencialidade da operacionalização da agenda de desenvolvimento das Nações Unidas em prol da consecução dos objetivos visados pela comunidade internacional. Além disso, delineou-se a importância da promoção do Estado de Direito para se avançar na consecução dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030, bem como se verificou que a promoção do Estado de Direito depende basicamente da constante interação entre agentes e estruturas internacionais de proteção de direitos humanos, por ser a partir dessa interação que se firma a percepção de obrigatoriedade de observância das normas internacionais.

Neste capítulo, busca-se avançar nas considerações até então formuladas com relação às formas de promoção do Estado de Direito no nível internacional, aprofundando o debate no nível teórico, ante a percepção de que as questões evidenciadas no capítulo anterior possuem estrita ressonância com uma diversidade de estudos do direito e das relações internacionais nos quais, embora não haja referência expressa a Estado de Direito nas construções doutrinárias, são tecidas discussões e análises quantitativas e qualitativas importantes que tangenciam o assunto.

Isso porque tais construções, que têm como fins primordiais a identificação do valor, da obrigatoriedade ou da autoridade do direito internacional, a análise de sua influência sobre condutas, políticas, práticas e normas domésticas e a compreensão de como jogos de poder e influência operam-se no cenário internacional, possibilitam uma melhor identificação dos processos, atores e mecanismos que efetivamente podem influenciar a busca pela promoção do Estado de Direito no âmbito internacional.

A melhor compreensão das forças políticas que governam as relações entre Estados, entre estes e indivíduos e entre estes e organismos internacionais, permite uma melhor percepção da significância dos distintos processos engendrados por atores sociais, bem como das possibilidades e dos limites da atuação de tais atores.

Mencionadas construções referem-se a pesquisas de *compliance*, as quais surgem e se desenvolvem entre pesquisadores do direito e das relações internacionais

prementemente ante a verificação dos paradoxos existentes entre a ratificação de tratados internacionais e a efetiva tomada de medidas para a adequação doméstica e a conformação de práticas, normas e políticas internas, ao acordado na esfera internacional. Surgem ante a percepção de que a adesão a tratados internacionais não necessariamente produz como consequência direta alterações comportamentais e de que muitas vezes os compromissos internacionais firmados por representantes estatais são apenas assumidos para o fim de evitar ou diminuir pressões externas, sem que haja efetivamente a pretensão de empreendimento de medidas para assegurar a conformidade doméstica com as normas acordadas.

Sublinha-se a significância de tais pesquisas, até mesmo ante a consideração de que, na América Latina, a principal problemática existente não é a ausência de ratificação de tratados de direitos humanos, mas sim, consoante Aguilar Cavallo (2011), a brecha de implementação e gozo efetivo de tais direitos¹⁰⁴⁻¹⁰⁵. Diante disso é que o teórico assinala que o desafio primeiro que se apresenta aos Estados da América Latina é conferir aplicabilidade prática e real efetividade aos tratados ratificados e “[...] seguir avançando no caminho do fortalecimento e consolidação de uma verdadeira cultura ‘de base’ dos direitos humanos”¹⁰⁶ (AGUILAR CAVALLO, 2010, p. 375, tradução livre).

Questão importante que é considerada em algumas das pesquisas de *compliance* é justamente a importância da contínua articulação com sistemas internacionais, da socialização de Estados e atores estatais por meio de uma interação constante com a sistemática internacional, para se avançar no processo de conformação doméstica ao internacional. Enfatiza-se a relevância do processo, dos atores, dos mecanismos e da articulação e interlocução. É nesse ponto que se entende que os estudos relacionam-se estritamente com a questão da promoção do Estado de Direito, o qual também preceitua, como visto, a contínua articulação e interação com normas e instituições internacionais

¹⁰⁴ Aguilar Cavallo (2011) sublinha que o paradoxo decorre do fato de que os países da América Latina apresentam uma das maiores taxas de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos, sem o empreendimento, na prática, de medidas para efetivamente conformarem-se ao pactuado na esfera internacional.

¹⁰⁵ Como exemplo desse paradoxo, cumpre destacar o sublinhado por Ramos (2012b) no que tange à redação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Segundo o doutrinador, é patentemente paradoxal que em 1969, um ano após a edição do Ato Institucional n. 5 no Brasil (marco de um período de repressão, abuso e de constantes violações a direitos humanos no país), os representantes do governo contribuíram para a edição da Convenção Americana, sendo para o teórico evidente que essa contribuição, em realidade, foi apenas uma tentativa do governo ditatorial de transmitir uma aparência de normalidade e semelhança com Estados Democráticos e de legitimar as ações do governo, mesmo sem qualquer intenção de efetivamente tutelar direitos humanos.

¹⁰⁶ No original: “[...] seguir avanzando por la senda del fortalecimiento y consolidación de una verdadera cultura «de a pie» de los derechos humanos”.

para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Nessa perspectiva, a avaliação dos mecanismos de *compliance* existentes e da forma que os atores sociais interagem com a sistemática internacional por meio de tais mecanismos é significativa para a compreensão de como tais atores podem promover o Estado de Direito no nível internacional.

Dessa forma, maiores digressões acerca das pesquisas de *compliance* existentes e suas distinções, do processo engendrado por atores sociais e dos mecanismos por eles utilizados para essa busca pela conformação doméstica ao acordado na esfera internacional, tidos como relevantes para a elevação da percepção da obrigatoriedade do direito internacional, devem ser efetuadas.

O capítulo destina-se a uma melhor elucidação das distintas teorias que avaliam o valor, a obrigatoriedade e a influência do direito internacional dos direitos humanos na conformação doméstica ao tutelado na esfera internacional, bem como dos processos que são engendrados para essa conformação, os quais se relacionam à questão da promoção do Estado de Direito.

Propõe-se a contribuir para uma melhor compreensão do tópico no âmbito das relações internacionais e dos estudos de direito internacional, a elucidar a perspectiva teórica a que esta pesquisa alia-se, bem como a lançar as bases para a identificação da importância de organizações da sociedade civil no processo em questão. No mais, dispõe-se a averiguar como os agentes e os mecanismos utilizados para essa conformação estatal preconizam a articulação, a interação, sendo a partir deles que se coloca em marcha um necessário processo de socialização e de elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Dividido em dois tópicos, o primeiro destina-se à apresentação de um panorama geral acerca dos diferentes entendimentos doutrinários existentes acerca da dinâmica do comportamento estatal em face de tratados internacionais de direitos humanos e dos fatores que influenciam a conformação doméstica ao preceituado por normas internacionais. Nele, primeiramente é efetuada uma análise das principais características das distintas doutrinas de *compliance* existentes, tecendo-se reflexões acerca da relevância das normas internacionais sobre a política doméstica. Após, é realizada a apresentação de pesquisas empíricas de *compliance* já efetuadas, para o fim de evidenciar os paradoxos existentes na esfera internacional no que tange à ratificação de tratados internacionais de direitos humanos e a efetiva tomada de medidas para cumprir com os termos de tais convenções e, por fim, é apresentada a perspectiva adotada para a condução do presente estudo, para o

fim de delimitar quais fatores podem influenciar o processo de busca pelo *compliance* estatal e pela promoção do Estado de Direito no âmbito internacional.

O segundo tópico, por outro lado, destina-se à elucidação dos mecanismos e agentes que influenciam o processo de consecução de comportamentos baseados no direito e da interação e articulação que são engendradas para tanto. Analisa-se o valor das organizações da sociedade civil como importantes agentes para o processo de conformação e, após, identificam-se os mecanismos existentes e que são utilizados por tais organizações na busca da conformidade dos atos estatais com normas de direitos humanos.

2.1 COMPLIANCE COM COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS: DEBATES TEÓRICOS

A proliferação de tratados internacionais e a participação intensiva dos Estados no processo de legalização da ordem internacional não são controversas. É inegável a significativa expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir da segunda metade do século passado, com a formação de distintos regimes de proteção, a criação de instituições e órgãos internacionais e regionais destinados a garantir a observância das normas internacionais e a edição de tratados focados na proteção de indivíduos.

Essa expansão, segundo Ramos (2012a), é produto de um processo de “juridificação das relações internacionais”, em que há uma ampliação quantitativa e qualitativa do direito internacional e a consequente tutela, na esfera internacional, de matérias antes reservadas apenas ao domínio exclusivo de sistemas domésticos. Conforme discutido em estudo prévio, é inclusive a partir dessa expansão que se pode afirmar a ocorrência de um processo de constitucionalização do direito internacional, esse imperante para a tutela de indivíduos na esfera internacional e para evitar arbitrariedades na condução da política doméstica e internacional (CALIXTO; CARVALHO, 2020b).

Não obstante os avanços nas sistemáticas internacional e regional de proteção de direitos humanos, entretanto, permanecem dúvidas quanto aos efeitos diretos ou indiretos dessa expansão sobre a conduta dos Estados para com a sociedade doméstica e sobre a própria força que tais normas possuem sobre as condutas estatais. Tais dúvidas levantam discussões e debates entre acadêmicos do direito e estudiosos das relações internacionais acerca da dinâmica das relações internacionais e, mais especificamente, do fenômeno da conformação doméstica ao pactuado na esfera internacional ou, utilizando termo na língua inglesa bastante difundido, do fenômeno do *compliance*. Referidas discussões surgem ante

a percepção da necessidade de se averiguar se tal conformação pode ser concebida como regra ou exceção e de se analisar criticamente o valor de estruturas internacionais para a proteção de direitos humanos.

São tais debates, pesquisas empíricas e distintas construções doutrinárias que se visa analisar, com o fim de possibilitar uma melhor compreensão do valor da proteção internacional por meio de normas de direitos humanos e da perspectiva adotada na condução desse estudo e, em consonância com a perspectiva adotada, entender quais fatores influenciam comportamentos de autoridades estatais no sentido do *compliance* ou conformação com normas de direitos humanos, quais agentes e mecanismos o possibilitam e como esses agentes e mecanismos conduzem à elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Como se articulou anteriormente, entende-se que essa análise é necessária justamente em razão de as pesquisas de *compliance* servirem para elucidar a dinâmica do comportamento estatal em face de normas internacionais, contribuindo para entender a necessidade de edificação e promoção do Estado de Direito, bem como ante a percepção de que são os processos engendrados em busca do *compliance* estatal que levam à interação baseada na legalidade necessária para a promoção do Estado de Direito.

No decorrer deste trabalho será precipuamente utilizada a expressão *compliance* quando da referência ao processo de busca pela conformação estatal ao preceituado por normas internacionais, por ser tal terminologia a mais utilizada, inclusive no Brasil, e por não ser possível traduzir o termo sem que isso gere modificações de sentido. No que concerne a tal terminologia, porém, assinala-se que não obstante a existência de uma diversidade de pesquisas de *compliance*, o termo até hoje padece de grande indefinição na doutrina.

Para os fins deste trabalho, *compliance* refere-se ao “grau em que o comportamento de um Estado está em conformidade com aquilo que um acordo prescreve ou proscreeve”¹⁰⁷ (VON STEIN, 2013, p. 478, tradução livre), havendo *compliance*, consoante definição de Risse, Ropp e Sikkink (2013, p. 10, tradução livre), quando há um “comportamento sustentado e práticas domésticas que se conformam a normas internacionais de direitos humanos ou [...] ‘comportamento consistente com a lei’”¹⁰⁸. Em consonância com Oran Young (1979), entende-se que o *compliance* com normas de

¹⁰⁷ No original: “[...] the degree to which state behavior conforms to what an agreement prescribes or proscribes”.

¹⁰⁸ No original: “[...] sustained behavior and domestic practices that conform to the international human rights norms, or [...] ‘rule-consistent behavior’”.

direitos humanos ocorre quando o comportamento de um dado sujeito conforma-se com o comportamento prescrito por uma norma.

Entende-se que o termo distingue-se de implementação, que, para Simmons (1998), consiste na adoção de normas domésticas ou regulações que se destinam a facilitar, porém que não constituem, o *compliance*, e de efetividade, o qual se refere ao resultado advindo da conformidade de comportamentos a normas. Embora se entenda que o *compliance* consiste em um passo em direção à efetividade¹⁰⁹, adota-se a perspectiva de Neyer e Wolf (2005), os quais esclarecem que implementação refere-se ao esforço do Estado em administrar diretrizes políticas, enquanto efetividade diz respeito à extensão em que um tratado soluciona os problemas que levaram a sua formação, sendo possível *compliance* mesmo sem a adoção de esforços pelo Estado (implementação) e sem que as condutas do Estado solucionem os problemas existentes (efetividade)¹¹⁰. Em suas palavras:

Compliance precisa ser diferenciado dos conceitos de implementação e efetividade. Diferentemente desses dois conceitos, *compliance* não se concentra nem no esforço de administrar diretivas de políticas públicas com autoridade e nas mudanças que elas sofrem durante esse processo administrativo (implementação) e nem na eficácia de um determinado regulamento para resolver o problema político que precedeu sua formulação (efetividade). [...] A avaliação do *compliance* é restrita à descrição da discrepância entre o texto (legal) do regulamento e as ações e comportamentos de seus destinatários. *Compliance* perfeito, implementação imperfeita e eficácia zero, portanto, não são necessariamente mutuamente exclusivos (NEYER; WOLF, 2005, p. 41-42, tradução livre)¹¹¹.

Desta feita, feito esse esclarecimento inicial, passa-se a apresentar as distintas construções doutrinárias em torno do assunto, o estado da arte das pesquisas empíricas de

¹⁰⁹ Em que pese reste praticamente assente na doutrina a diferença entre *compliance* e efetividade, pontuando-se a possibilidade de existência de um sem o outro, não se pode ignorar que quando uma norma é efetiva (produz os resultados visados), esta efetividade é em geral relacionada à conformidade de práticas, comportamentos e condutas ao preceituado por tal norma, ou seja, é estritamente relacionada ao *compliance*. Desta feita, considera-se que ainda que a mensuração do *compliance* distingue-se da análise da efetividade de uma norma, a análise dessa efetividade é importante, por trazer indícios de que o comportamento de atores internacionais está em consonância com referidas normas.

¹¹⁰ Hathaway (2002) cita que apesar do *compliance*, a Convenção de Direitos Políticos das Mulheres não gera um incremento da representação de mulheres no parlamento em distintos países do mundo. Da mesma forma Simmons (2008) esclarece que normas ambientais muitas vezes geram *compliance* mas não são efetivas, como no caso da instituição de normas para a redução dos índices de poluição do ar, as quais não levam efetivamente à solução dos problemas decorrentes de tal poluição.

¹¹¹ No original: “*Compliance needs to be distinguished from the concepts of implementation and effectiveness. Unlike those two concepts, compliance focuses neither on the effort to administer authoritatively public policy directives and the changes they undergo during this administrative process (implementation) nor on the efficacy of a given regulation to solve the political problem that preceded its formulation (effectiveness). [...] Assessing compliance is restricted to the description of the discrepancy between the (legal) text of the regulation and the actions and behaviors of its addressees. Perfect compliance, imperfect implementation and zero effectiveness therefore are not necessarily mutually exclusive*”.

compliance e a perspectiva adotada nessa pesquisa acerca do que pode ser compreendido como *compliance* e quais os fatores que o influenciam.

2.1.1 Por que os Estados se obrigam na esfera internacional?

As discussões acerca dos motivos que levam os Estados a se comprometerem na esfera internacional, por meio da celebração de tratados internacionais que em certa medida limitam sua soberania (como é o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH), e acerca da razão da obediência a tais normas internacionais sempre foi uma constante entre teóricos especialistas em direito internacional ou no estudo das relações internacionais. Contudo, apesar dessa discussão permear diversos estudos, até hoje não foi possível a produção de uma resposta única às indagações levantadas.

Não obstante a existência de diversos teóricos predecessores que buscavam definir o valor e a necessidade de obediência ao direito internacional, o maior foco na busca pelo esclarecimento dos motivos que levam os Estados a conformarem suas condutas a normas internacionais deu-se na era moderna, com os escritos de Alfred Verdross e James Brierly, os quais, no período entre guerras, modificaram a forma de pensamento até então vigente (baseada ou no estudo do direito natural ou no do direito positivo), para relacionar o processo de *compliance* com a figura da reputação (KOH, 1997).

Entretanto, as modificações nas relações internacionais a partir da Segunda Guerra Mundial (com a criação de instituições, a proliferação de constituições, a emergência de diversos tratados multilaterais destinados a organizar as relações internacionais, coordenar as relações entre os novos atores de direito internacional surgidos no período e, com isso, evitar novas atrocidades) e com a Guerra Fria (que levou à bipolarização do mundo e à constante disputa por poder no cenário internacional), também implicaram mudanças na forma de se pensar o direito internacional e a autoridade deste sobre a conduta de atores estatais.

Houve uma cisão entre acadêmicos das relações internacionais e estudiosos do direito internacional, os quais, apesar de discutirem questões semelhantes, já que buscavam encontrar os motivos pelos quais os Estados se comprometiam e conformavam suas práticas às normas internacionais, passaram a desenvolver teorias independentes e conclusões diversas acerca da influência exercida pelo direito internacional no âmbito doméstico.

Por um lado, estudiosos das relações internacionais concentraram seus estudos no

âmbito da teoria realista, em suma defendendo ser o direito internacional não obrigatório e ineficaz na concretização de mudanças nas políticas internas.

Em importante estudo acerca das teorias do realismo e da relação destas com as demais teorias das relações internacionais, Steinberg (2013) esclarece que os realistas em geral, sejam eles clássicos (Thucydides)¹¹², modernos (Maquiavel)¹¹³, tradicionais (Morgenthau)¹¹⁴ ou contemporâneos (Waltz)¹¹⁵, compartilham de três entendimentos básicos quanto ao funcionamento das relações internacionais. Como exprime o pesquisador, as teorias realistas veem o Estado como ator central nas relações internacionais, o concebem como um ator movido eminentemente por interesses (sejam esses materiais ou normativos) e defendem que o Estado é dotado de poder¹¹⁶ (este visto como a habilidade de compelir outros a fazerem aquilo que não fariam se não fosse pela coerção) para moldar a substância e a estrutura do direito internacional, poder este que é elemento central em qualquer teoria realista.

Baseados nessas três premissas básicas, os realistas em geral concluem, no que diz respeito ao papel do direito na política internacional, que o direito internacional reflete os interesses dos Estados mais poderosos, que a tendência é que tal ramo do direito possua como objetivo melhorar as relações entre Estados e que no caso de o direito internacional

¹¹² Thucydides (1956), em sua análise das relações entre cidades-estados, apresenta uma teoria realista clássica. Argumenta que tratados de aliança e paz são concluídos para avançar nos interesses das cidades-estados, salientando, contudo, que há alguns fatores que afetam o *compliance* estatal com tratados internacionais, motivando decisões acerca do comprometimento estatal, como a religião e a forma de governo do Estado.

¹¹³ Maquiavel reviveu o realismo na época do Renascimento Italiano, esclarecendo que o *compliance* estatal dependia fundamentalmente dos interesses estratégicos e do poder relativo das cidades-estados da Itália e que o comprometimento do Estado dependia de fatores como a forma de governo adotada pela cidade e o senso de obrigação moral (STEINBERG, 2013).

¹¹⁴ Para Morgenthau (1978), o direito internacional apenas existe se isso for do interesse comum de todas as partes de aderir a ele ou se há um poder suficientemente forte para impor seu cumprimento. Para ele, o direito internacional é dividido em dois tipos: o direito internacional não político, que inclui tratados e costumes que beneficiam os Estados independentemente do poder de cada um (como questões que tratam de imunidade diplomática, direito dos tratados ou direito comercial), e o direito internacional político, o qual apesar de poder ser benéfico para todos os Estados, depende do poder relativo de cada Estado (como tratados de paz e aliança).

¹¹⁵ Waltz é considerado estruturalista ou neorrealista, em razão de ter revivido a teoria realista na década de 1970, apresentando críticas às doutrinas tradicionais, clássicas e modernas até então formuladas (STEINBERG, 2013). O teórico argumentava que as teorias realistas anteriores não possuíam o condão de explicar a conduta dos Estados no cenário internacional, pelo valor exagerado conferido a fatores domésticos não realistas, como religião, forma de governo ou noção de moral. Apresentando uma teoria pura do realismo, o acadêmico passou a defender que a força motriz do direito internacional consistia na busca dos Estados pela sobrevivência, na avaliação primária dos ganhos relativos da cooperação, sendo que o foco no modelo da cooperação encontrava-se na manutenção da estrutura. Nesse sentido, apenas interesses próprios e o poder relativo dos Estados moldavam o conteúdo dos regimes internacionais, o direito internacional apenas sendo epifenomenal, sem autonomia e sem efetividade (WALTZ, 1979).

¹¹⁶ Como salienta Krasner (1999), o “poder estatal” consiste na habilidade de Estados poderosos coagirem Estados mais fracos a aceitarem normas internacionais que eles normalmente não aceitariam.

contradizer os interesses de longo prazo de um Estado poderoso, este Estado não irá conformar suas práticas às normas internacionais, até mesmo porque não são elas dotadas de autoridade suficiente (STEINBERG, 2013).

Realistas são céticos quanto à autoridade e efetividade das normas internacionais, à existência de uma sociedade ou comunidade global, à existência de um direito costumeiro internacional e à perspectiva de evolução das normas internacionais, de *soft law* para *hard law* (KRASNER, 1999), entendendo que tratados nada mais são que ferramentas criadas por Estados dotados de poder para atender interesses próprios (HARNER-BURTON; TSUTSUI, 2005).

Dessarte, para essa corrente de pensamento, ausentes Estados poderosos que possuam interesse em garantir a eficácia dos tratados, os custos da ratificação são baixos, fato que elimina barreiras à adesão a alguma convenção, mesmo que o Estado não objetive cumprir com seus termos (GOLDSMITH; POSNER, 2005).

Contudo, apesar de realistas em geral limitarem a importância do direito internacional e negarem a autoridade do mesmo, a ideia de que tal ramo do direito possui a capacidade de beneficiar todos os Estados é consistente com as ideias da maioria dos realistas (STEINBERG, 2013).

Particularmente atinente à noção de *compliance*, a corrente realista considera que normalmente os Estados apenas celebram tratados que não requerem que eles empreendam muitas (ou quaisquer) ações para seu cumprimento.

Outrossim, indicam os realistas que as autoridades estatais podem aparentemente conformar suas práticas a acordos internacionais, mas somente quando o direito não prejudica nenhum interesse nacional ou se é consistente com tal interesse, de forma que a tendência é que haja altas taxas de *compliance* estatal com as normas internacionais, mesmo sem a existência de mecanismos de *enforcement* (que imponham seu cumprimento) (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996). Quando se evidencia um *compliance* contra os interesses de um Estado, esse é tão somente produto da coerção por parte de Estados mais poderosos ou outros atores, sem a qual não haveria qualquer tentativa de conformação às normas internacionais (SIMMONS, 2008).

De qualquer modo, a ideia central dessa corrente é que o direito internacional não é dotado de grande autoridade, já que, em sendo as relações internacionais firmadas em um cenário de anarquia, os Estados podem sempre deixar de conformar suas práticas às normas internacionais por qualquer motivo, sempre que for do seu interesse o não cumprimento (MORGENTHAU, 1978). Nessa visão, sequer haveria que se falar em

Estado de Direito nos moldes em que apresentado no capítulo anterior, considerando que o direito internacional é tido como não obrigatório e não dotado de autoridade.

Por outro lado, para além das teorias realistas, denota-se o desenvolvimento concomitante de distintas teorias entre estudiosos do direito internacional, os quais concentraram suas análises na descrição da norma e na aplicação desta ao caso concreto. No que concerne a tais teóricos, alguns defendem que o direito internacional não poderia ser considerado efetivamente direito (em perspectiva semelhante aos realistas) e outros sustentam a ideia da obrigatoriedade de obediência ao direito internacional.

No que tange aos primeiros, pontuam-se as contribuições de acadêmicos positivistas, como Hans Kelsen (1952), o qual, não obstante entendia ser importante a evolução do direito internacional, argumentava que ele ainda se constituía como uma forma primitiva de direito, não obrigatória, e de Herbert Hart (1994), o qual argumentava que ao direito internacional faltavam duas características centrais ao conceito de direito (uma norma de reconhecimento e normas secundárias de modificação e adjudicação), de forma que se referia apenas a um conjunto de normas primárias que os Estados somente obedeciam em razão de um senso de moral e não diante da percepção de que se tratava de uma obrigação legal¹¹⁷.

Em resposta à corrente realista e às ideias positivistas, o segundo grupo de teóricos do direito internacional passaram a procurar esclarecer a essencialidade do direito nas relações internacionais, procurando redesenhar a relação entre direito internacional e política. Emergem liberais internacionalistas e teóricos da Escola Britânica da “Sociedade Internacional”, tendo-se como expoentes dessa última Martin Wight e Hedley Bull¹¹⁸, os quais, evocando a noção de sociedade internacional de Grotius, defendiam que as nações obedecem ao direito internacional por motivos comunitários, não baseados meramente em um cálculo dos custos e benefícios na cooperação (KOH, 1997).

Quanto aos liberais internacionalistas, a defesa do direito internacional seguiu dois caminhos distintos: o das ideias da *New Haven School* (com contribuições de Myres McDougal e Harold Lasswell) e o das ideias da Escola Internacional do Processo Legal (cujos principais expoentes são Abram Chaynes, Thomas Ehrlich e Andreas Lowenfeld).

¹¹⁷ Tal perspectiva é diametralmente oposta à ideia de existência de um Estado de Direito no nível internacional, por conceber o direito internacional como não obrigatório, não vinculante, dependente da vontade estatal.

¹¹⁸ Hedley Bull (2002), fundador da Escola Britânica das Relações Internacionais, é precursor das teorias construtivistas das relações internacionais, contribuindo para o reconhecimento de que o status que as normas internacionais possuem é construído socialmente, sendo importante a análise do status prescrito atribuído a tais normas pelos próprios atores.

Em ambas as escolas argumentava-se que o *compliance* estatal poderia ser explicado por meio do processo pelo qual os atores interagem no cenário internacional, interação essa que ajudava a traduzir demandas de autoridade legal no comportamento nacional, a diferença residindo no fato de a primeira focar no processo como uma justificação das políticas e a segunda focar no processo como uma constrição das políticas (KOH, 1997).

Especificamente em referência à *New Haven School*, Koh (1997) leciona que, para essa perspectiva, o direito internacional não corresponde meramente a um conjunto de normas, mas sim a um processo de decisão autoritária, cujo objetivo é a formação de uma ordem pública mundial baseada na dignidade humana. Já a Escola Internacional do Processo Legal, segundo o mesmo autor, vislumbra o direito internacional como um conjunto de regras promulgadas por uma comunidade pluralística de Estados, que cria um cenário em que é possível o desenvolvimento de um processo político de tomada de decisões.

Destaca-se a contribuição de Chaynes e Chaynes (1993), da Escola Internacional do Processo Legal, os quais esclarecem que a decisão de ratificação de tratados internacionais é eminentemente política, decorrendo de um processo prévio de negociação intensa, em que é efetuada uma avaliação prévia de custos e benefícios.

Para eles, sendo os tratados previamente negociados e havendo a possibilidade de sua edição posterior, não haveria que se falar de problemas de *compliance* estatal, já que estes apenas surgem quando a negociação não reflete os interesses daqueles que celebram tratados. O *compliance* com os tratados negociados evitaria a necessidade de um recálculo constante dos custos e benefícios, diminuindo custos transacionais e gerando uma racionalidade em prol da conformidade com a lei (GUZMAN, 2002).

Em consonância com essa visão, a qual se contrapõe à corrente realista por não concordar com a ideia de que o *compliance* estatal é uma decisão deliberada e premeditada¹¹⁹, o não cumprimento de normas convencionais não corresponde à regra, as convenções sendo obrigatórias e vinculantes e os Estados detendo plena consciência de que devem cumprir com os compromissos internacionais por eles assumidos (CHAYNES; CHAYNES, 1993)¹²⁰.

¹¹⁹ Para Chaynes e Chaynes (1993), a corrente realista ignora o fato de que o compromisso internacional de um Estado está estritamente vinculado com seus interesses, ou seja, ignora que Estados apenas celebram tratados, consentem com a vinculação internacional, quando possuem interesse em tal vinculação.

¹²⁰ O não cumprimento dos tratados apenas ocorre, para Chaynes e Chaynes (1993), não em razão de decisões deliberadas ou da inexistência de mecanismos de coerção (os quais são vistos como ineficazes), mas tão somente em razão de três situações especiais: a) ambiguidade ou linguagem indeterminada dos tratados; b)

Nessa perspectiva, portanto, o *compliance* estatal é a regra, em razão de as próprias normas (e não o medo de sanções) gerarem um *compliance pull*¹²¹, desvios apenas ocorrendo em razão de questões como incapacidade ou ambiguidade. Isso porque, como aclara Guzman (2002, p. 1831, tradução livre), “uma vez que as partes concordaram em um conjunto de comportamentos, nenhuma parte tem um incentivo para desviar do acordo e o *compliance* é o resultado esperado até mesmo na ausência de coerção. Porque não há incentivo para desvio, não há necessidade de foco na coerção”¹²².

Ensina Guzman (2002), contudo, que esse modelo, apesar de ser um bom guia para o *compliance* em casos de coordenação de interesses, não é suficiente para entender as situações em que Estados fazem acordos que os chamam à ação contra seus próprios interesses. Concorda-se com Guzman, acrescentando-se ao por ele assinalado que Chaynes e Chaynes (1993) deixam de considerar que interesses e identidades estatais são mutáveis, de forma que nem sempre o pactuado em um momento da história é de interesse de um Estado em outro momento. Além disso, entende-se que tais autores ignoram que as normas internacionais por si sós não geram um *compliance pull*, embora sejam identificadas como formalmente válidas ou legítimas, sendo que tal *pull* é dependente de processos reiterados de interação, em consonância com as ideias de Brunnée e Toope (2013).

Em que pesem as críticas existentes, as três escolas do direito internacional acima identificadas avançam no estudo do impacto do direito internacional, por considerar as normas internacionais como essenciais (ao contrário do defendido por realistas) e não apenas como elemento de limitação do comportamento dos Estados, mas sim como medida para a realização de valores (FALK, 1970). Ademais, são relevantes por acentuarem a presença de elementos de autoridade e obrigatoriedade no âmbito do direito internacional.

Posteriormente, a partir da década de 1970 e 1980, ante as alterações significativas pelas quais passou o cenário internacional, sobretudo com o crescimento de regimes e instituições internacionais (como o SIDH), a proliferação de atores não-estatais no cenário internacional (ONGs, empresas multinacionais e indivíduos) e a crescente

limitações na capacidade das partes em cumprir com os termos do tratado; e/ou c) a dimensão temporal das mudanças sociais e econômicas contempladas pelos tratados.

¹²¹ Não existe tradução semanticamente adequada do termo para o português, motivo pelo qual se opta manter a expressão na língua inglesa. Contudo, apenas a título elucidativo, ressalta-se que, traduzido literalmente, o termo refere-se a “puxão em direção à conformidade”, significando que as normas indiretamente produzem como efeito este “puxão”, este avanço, em direção a uma maior conformidade com normas internacionais.

¹²² No original: “[...] *once the parties have agreed on a certain set of behaviors, neither party has no incentive to deviate from the agreement, and compliance is the expected outcome even in the absence of enforcement. Because there is no incentive to cheat, there is no need to focus on enforcement*”.

interpenetração entre sistemas domésticos e o internacional, emergem novas formas de interpretar a dinâmica das relações internacionais. Em razão da emergência de novos atores, distintos acadêmicos, ao buscarem evidenciar os motivos de *compliance*, deixam de partir de uma visão centrada na figura do Estado como único ator relevante das relações internacionais, para focar nas redes transnacionais entre atores não estatais, instituições internacionais e estruturas políticas domésticas como de grande significância para mediar forças na sociedade internacional (KOH, 1997).

Nesse período, surgem entre estudiosos das relações internacionais teorias institucionalistas (neoliberalismo institucional)¹²³ e construtivistas, as quais mudam o foco no estudo do *compliance* para além da averiguação de como funciona o sistema internacional, para o estudo da cooperação internacional. Além disso, surgem as teorias liberais, as quais mudam o foco do *compliance* para o âmbito doméstico. No mais, entre os teóricos do direito internacional, também há mudanças, uma vez que apesar de os estudos relativos ao processo legal (seguindo as contribuições da *New Haven School* e da Escola Internacional do Processo Legal) continuarem a predominar na época, as discussões passaram a conferir maior enfoque ao estudo do direito transnacional (conforme uma visão de cunho construtivista).

Quanto aos institucionalistas, apesar de também vislumbrarem os Estados como os únicos atores internacionais e os tratarem como agentes unitários racionais que interagem em um mundo anárquico, eles foram significativos porque identificaram o valor do direito internacional no processo de cooperação, sobretudo ao detalharem como regimes internacionais condicionam e limitam o comportamento dos Estados. Tais institucionalistas, como Krasner (1999), Keohane (1984), Young (1979) e Abbott (1989), passaram a desenvolver teorias acerca do funcionamento dos regimes internacionais, caracterizando estes como produto da busca racional dos Estados por seus interesses próprios.

Em especial, sublinha-se a contribuição de Keohane (1984), o qual logrou êxito em explicar porque o mundo, após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se tão extensivamente organizado em estruturas cooperativas, algo que não havia sido levado em conta pelos realistas. O pesquisador, por meio da aceitação do racionalismo egoístico dos

¹²³ As teorias institucionalistas, quando de seu surgimento na década de 1970, eram denominadas de teoria dos regimes (*regime theory*), sobretudo por se concentrarem no papel e na relevância das instituições internacionais e no impacto que os regimes internacionais, as normas e os princípios detêm no comportamento do Estado. Apenas a partir da década de 1990 foram enquadradas na denominação mais genérica de institucionalismo (SLAUGHTER, 1993).

realistas, conseguiu teorizar e explicar racionalmente como que as normas e regimes internacionais geram ganhos recíprocos, por reduzir a incerteza, minimizar custos transacionais, criar pontos focais e elevar as expectativas de *compliance*, de forma a aumentar a cooperação. Segundo essa visão, a importância do direito e das estruturas internacionais decorre dos ganhos institucionais que proporcionam, havendo que se falar em uma concepção internacional de Estado de Direito quando as normas e estruturas geram cooperação entre Estados.

O institucionalismo encontra-se entre os extremos do realismo e do construtivismo, ora apresentando-se como uma teoria de coordenação no cenário de anarquia das relações internacionais, ora apresentando-se como fundamento da cooperação institucionalizada, sendo significativo por reforçar o papel das instituições em facilitar e estabilizar a cooperação entre Estados, por providenciar uma arena para regular a comunicação necessária ante a interdependência entre Estados (KOREMENOS, 2013). Essa abordagem elucida que a forma que os arranjos internacionais assumem é escolhida racionalmente pelos atores internacionais, tais arranjos existindo justamente para resolver problemas de cooperação que os Estados teriam dificuldades de resolver com sua inexistência (SIMMONS, 2008).

Para Koh (1997), os institucionalistas entendem o *compliance* com o direito internacional como sendo resultante dos benefícios funcionais que ele gera, de forma a ser dependente do desenho institucional do regime. Isso porque os institucionalistas analisam os benefícios que normas internacionais, organizações, procedimentos e outras instituições proscvem para Estados, vislumbrando tais instituições como incentivos para a cooperação, já que auxiliam na produção de informação imparcial, reduzem custos de transação, permitem a monitoração da conduta estatal e mediam disputas (ABBOTT, 2008).

A perspectiva institucionalista, contudo, também é criticada, Wendt (1992) asseverando, por exemplo, que ela não provê uma explicação suficientemente profunda para entender os motivos da criação do direito internacional e das instituições. Para o acadêmico, tal corrente ignora que a forma que os arranjos legais tomam é significativamente influenciada por entendimentos mais subjetivos, como os propósitos sociais que os atores estão coletivamente perseguindo.

Em que pese se evidencie a relevância de tal teoria por identificar os benefícios das instituições, do desenho institucional, dos procedimentos e das normas internacionais, aspectos até então desconsiderados, considera-se que o institucionalismo minimiza a

construção social das normas, enfocando demasiadamente em aspectos racionalistas relativos aos custos e benefícios do direito internacional. Entende-se que essa minimização acaba por diminuir a significância dos atores sociais e dos processos por eles engendrados, colocando o foco apenas em estruturas e não no processo de *compliance* como aspecto relevante a ser considerado para a compreensão da funcionalidade, valor e autoridade do direito internacional.

Ante a existência de distintas críticas, surgem os teóricos construtivistas, os quais procuraram identificar o direito internacional como um reflexo de propósitos sociais, fato que era até então ignorado por estudiosos do direito e das relações internacionais.

Introduzido nas relações internacionais por Nicholas Greenwood Onuf (1989), o qual foi o primeiro doutrinador a explicar que os Estados, da mesma forma que os indivíduos, vivem em um mundo social por eles mesmos criado, o construtivismo ocupa um terreno entre as teorias racionalistas e as ideias pós-modernistas, preocupando-se com a questão sociológica de formação de identidades e interesses e oferecendo uma concepção intersubjetiva do processo pelo qual identidades e interesses são endógenos às interações entre atores e estruturas internacionais (WENDT, 1992).

Estabelecido, posteriormente, por pensadores como Alexander Wendt, Emanuel Adler, Friedrich Kratochwil, John Gerard Ruggie e Peter Katzenstein, entre outros, o construtivismo corresponde a uma teoria social da política internacional que acentua a construção social das relações mundiais, em oposição à ideia de que a política internacional é moldada por escolhas e comportamentos racionais de atores egoísticos, que perseguem seus interesses por meio de cálculos materiais de custos e benefícios (BERAVESH, 2011).

Construtivistas distinguem-se dos institucionalistas e liberais em razão de rejeitarem as suposições de tais racionalistas e de focarem no papel que a cultura, as ideias, as instituições, o discurso e as normas legais apresentam na construção da identidade e do comportamento (BRUNNÉE; TOOPE, 2013). Trata-se de uma abordagem que foca mais explicitamente no papel das normas internacionais em moldar o comportamento do Estado, analisando as qualidades intersubjetivas dos regimes e os processos de construção de interesses e identidades. Refere-se a uma abordagem que foca no poder do processo e das instituições em transformar as percepções próprias dos participantes (SLAUGHTER, 1993).

Uma análise construtivista importante foi a apresentada pelo advogado e doutrinador Harold Koh (1996), o qual apresenta uma teoria do processo legal

transnacional, que acentua as dinâmicas que promovem o *compliance* com as normas internacionais. A teoria foca em como atores públicos e privados interagem em diferentes fóruns, tanto no nível doméstico quanto internacional, para criar, interpretar, impor e internalizar normas, internalização essa que gera o *compliance* estatal. Para ele, essa internalização inicia-se pela interação entre organizações internacionais, ONGs, empresas e outros na esfera internacional, a qual sedimenta a forma de interpretação de determinadas normas quando aplicáveis a situações específicas, produzindo inclusive entendimentos que possuem o condão de guiar futuras interações. Em suas palavras:

Como atores governamentais e não governamentais repetidamente interagem dentro de um processo legal transnacional, eles geram e interpretam normas legais internacionais e então buscam internalizar essas normas domesticamente. Na medida em que essas normas são internalizadas com sucesso, elas tornam-se futuros determinantes do porque as nações obedecem. Teóricos da sociedade internacional parecem reconhecer que este processo ocorre, mas têm empreendido poucos estudos ao “cinturão de transmissão”, por meio do qual normas criadas pela sociedade internacional infiltram na sociedade doméstica (KOH, 1997, p. 2651, tradução livre)¹²⁴.

O processo de internalização, que para Koh (1997) molda a identidade do Estado, pode ser social, no qual a legitimidade reconhecida de uma norma resulta na obediência a ela; político, a partir do qual as elites adotam uma norma internacional como política de governo; ou legal, por meio da incorporação da norma no sistema legal doméstico. É no reconhecimento do envolvimento tanto de atores estatais como não estatais no processo de *compliance* que reside a principal contribuição do acadêmico para o estudo da relação entre normas internacionais e políticas domésticas¹²⁵.

Outra teorização construtivista foi a apresentada por Freidrich Kratochwill e John Ruggie (1986), os quais foram os primeiros a chamarem atenção para a natureza inerentemente sociológica do desenvolvimento de regimes internacionais, ressaltando que o entendimento das intenções e propósitos dos atores é questão central para entender a existência e operação das instituições internacionais. Os autores apresentam uma

¹²⁴ No original: “As governmental and non-governmental actors repeatedly interact within the transnational legal process, they generate and interpret international legal norms and then seek to internalize those norms domestically. To the extent that these norms are successfully internalized, they become future determinants of why nations obey. The international society theorists seem to recognize that this process occurs, but have given little close study to the “transmission belt,” whereby norms created by international society infiltrate into domestic society”.

¹²⁵ Apesar de reconhecer os avanços trazidos por Koh (1997), Guzman (2002) critica a teoria em questão, acentuando que a visão apresentada não provê explicações acerca de como ou por que algumas normas legais são internalizadas. Frisa que Koh falha ao não explicar suficientemente como que os indivíduos e grupos de interesse que atuam na esfera internacional seguem normas internacionais, ressaltando que a teoria de Koh, na realidade, não explica o *compliance*, mas tão somente intenta identificar o motivo pelo qual se deve obedecer ao direito internacional.

abordagem intersubjetiva mais sociológica e contextual e, ao mesmo tempo, menos materialista e estratégica do funcionamento das relações internacionais, procurando delinear como que o direito e as instituições internacionais constituem-se como o produto de entendimentos comuns entre distintos atores internacionais, sendo decorrentes de constantes interações intersubjetivas entre tais atores.

Thomas Franck (1990), estudioso do direito internacional que enfocou seus estudos na importância da legitimidade das normas para o *compliance* do Estado com as normas internacionais, também se sobressai como importante construtivista. A teoria elaborada pelo autor, denominada *legitimacy theory*, sinaliza que os Estados obedecem a normas em razão de serem percebidas como criadas de acordo com o processo legal e diante da presença de qualidades específicas, quais sejam, clareza, validação simbólica, coerência e aderência. Tais qualidades promovem a legitimidade interna das normas e, conseqüentemente, um *compliance pull*. Para o professor, o *compliance* é produto da legitimidade das normas internacionais, esta decorrente do fato de as pessoas a quem as normas são endereçadas acreditarem que a norma ou a instituição operam em conformidade com princípios geralmente aceitos do processo legal¹²⁶.

No mais, tem-se a contribuição de Goodman e Jinks (2004), os quais apresentam uma perspectiva de “socialização estatal”, argumentando que as identidades, interesses ou estruturas organizacionais dos Estados são moldados pelos regimes globais. Nesta visão, os Estados conformam suas práticas ao direito internacional quando as elites governamentais aceitam e incorporam normas e valores que estruturam a vida política internacional. Dessa forma, as organizações internacionais possuem a função não apenas de restringir o comportamento dos Estados por meio de sanções, mas também de persuadir Estados a aceitarem novas normas e valores (HAFNER-BURTUN; TSUTSUI, 2005).

Tem-se, também, a construção de Brunnée e Toope (2013), discutida no capítulo anterior, os quais em sua teoria interacional do direito demonstram como a obrigação de observância das normas internacionais é produto da constante interação entre agentes e estruturas, explanando que é a partir de tal interação que se gera também o *compliance* estatal. Os teóricos evidenciam uma estrita relação entre elevação da percepção de obrigação de obediência ao direito internacional e *compliance* estatal, acentuando haver

¹²⁶ Guzman (2002) também critica a visão de Thomas Franck, expressando que a teoria possui falhas em razão de não explicar o motivo pelo qual os Estados preocupam-se com a questão da legitimidade e não esclarecer por que se deve esperar que as nações honrem regras legítimas em detrimento das não legítimas. Para ele, a perspectiva de Thomas Franck, de igual maneira que a de Koh, não provê um modelo de *compliance*, mas apenas expressa que as nações devem obedecer ao direito.

uma relação de circularidade entre eles.

De modo geral, a contribuição mais importante de construtivistas, para Brunnée e Toope (2013), foi oferecer uma visão diferenciada dos racionalistas, no sentido de revelar a centralidade das interações sociais e das práticas legais internacionais no processo de criação e operação do direito internacional. Conferem eles centralidade ao poder das normas, ou seja, a sua influência persuasiva (CHECKEL, 1998), sendo, dessa maneira, diametralmente opostos à ideia dos realistas de que os Estados agem apenas com a pretensão de satisfazer interesses próprios e auferir maior poder.

Como leciona Simmons (2008), em contraste com realistas, construtivistas veem o direito internacional não apenas como elemento epifenomenal do poder, mas como reflexo de propósitos sociais, de forma que, em razão de tais propósitos, o direito internacional produz efeitos importantes sobre atores e resultados. O direito produz efeitos constitutivos, gera reflexos sobre o ambiente social e possui a capacidade de potencializar ações de atores sociais, pelo peso simbólico que possui. Deixa-se, entretanto, de se tecer maiores considerações acerca das ideias construtivistas, visto que maiores esclarecimentos serão formulados no tópico 2.1.3 desse trabalho.

Por fim, para além das correntes institucionalistas e construtivistas acima, após a Guerra Fria houve o reavivamento das teorias liberais das relações internacionais, com contribuições de Andrew Moravcsik e Anne-Marie Slaughter. Essas teorias foram essenciais para o estudo das relações internacionais, por mudarem o foco do *compliance* para o âmbito doméstico, rejeitando a assunção de atores estatais unitários.

As novas teorias liberais aproximam-se de teorias de estudiosos do direito internacional como a *New Haven School* e a teoria do Processo Legal Internacional (DUNOFF; POLLACK, 2013a). A diferença principal, como aduz Slaughter (2000), é que liberais partem de uma perspectiva *bottom-up* das relações internacionais, centrando-se na relação Estado-sociedade e na interdependência entre atores sociais.

Defende-se por meio de tais teorias que cada Estado encontra-se inserido entre uma sociedade doméstica e uma sociedade internacional (formada por indivíduos, grupos sociais e oficiais estatais com diferentes ideais e diferentes poderes de influência), as quais são interdependentes e definitivamente moldam os propósitos básicos, interesses e políticas públicas do Estado, regulam sua interação com outros Estados e moldam o conflito e a ordem internacional (MORAVCSIK, 2013).

Quanto a esse quadro, não há separação entre as esferas internacional e doméstica, encontrando-se inexoravelmente interligadas (SLAUGHTER, 2000). O Estado é visto

meramente como uma instituição representativa que agrega e canaliza os interesses e ideais de atores sociais de acordo com o peso relativo de tais atores na sociedade e dependendo de sua habilidade de organizar e de exercer influências no processo político. Outrossim, o propósito do direito e da cooperação internacional não é simplesmente fixar o interesse do Estado numa negociação, mas sim iniciar uma transformação benéfica na economia, na sociedade e na política doméstica e transnacional (MORAVCSIK, 2013).

É certo que não há unidade completa entre teorias liberais, Moravcsik (2013) aduzindo que há três distintas (a idealizadora, a comercial e a republicana)¹²⁷. Contudo, considerando o foco deste trabalho, as teorias liberais serão analisadas conjuntamente, realçando sua contribuição para o estudo do *compliance*.

Nesse tocante, Slaughter (1993) esclarece que há três aspectos essenciais que caracterizam todas as teorias liberais, quais sejam: o reconhecimento de que os membros da sociedade doméstica (indivíduos e grupos privados que buscam seus interesses independentes) são os atores fundamentais da política internacional; a constatação de que todos os governos representam algum segmento da sociedade doméstica, cujos interesses são refletidos na política estatal; e a ideia de que o comportamento estatal (em prol de conflitos ou cooperação) reflete a natureza e a configuração das preferências estatais.

No que concerne ao *compliance*, as teorias liberais aduzem que os Estados celebram acordos internacionais e conformam suas práticas às normas internacionais em razão de possuírem um propósito substantivo para tanto. Com relação ao tema, Moravcsik (2013) alega que há três distintas formas em que o envolvimento de atores sociais possui influência direta sobre o *compliance* estatal.

Em primeiro lugar, as preferências futuras dos indivíduos e grupos influenciam decisões relativas à institucionalização e ao *compliance* estatal. Isso porque o direito internacional e as instituições legais dizem respeito a esforços em estabelecer arranjos correntes que moldam não apenas o futuro da interação entre Estados, mas também o futuro das relações domésticas e transnacionais entre o Estado e a sociedade. Desse modo, a ratificação de tratados internacionais influencia o comportamento dos Estados, pelo fato de previamente comprometer governos com incertezas quanto ao futuro das circunstâncias

¹²⁷ Liberais idealizadores atribuem o comportamento dos Estados à interdependência entre demandas sociais e a realização de formas particulares de bens públicos. Tais demandas baseiam-se em aspectos culturais, políticos, socioeconômicos, em questões de identidade e ordem e derivam tanto do processo de socialização doméstico quanto do transnacional. Liberais comerciais, por outro lado, vinculam a conduta do Estado à busca dos atores sociais pela concretização de certos bens materiais. Liberais republicanos, por fim, concebem o Estado como um mecanismo de representação política que privilegia os interesses de alguns atores sociais sobre outros na condução das políticas do Estado (MORAVCSIK, 2013).

sociais e preferências. Portanto, variações nas preferências presentes e futuras têm um impacto significativo no desenho institucional e no *compliance* estatal, razão pela qual Moravcsik (2013) afirma que um Estado, ao assumir um compromisso internacional, deve sempre pesar as vantagens e desvantagens de ficar comprometido no futuro.

Segundo, normas legais diretamente regulam o comportamento de atores não estatais (como ONGs, corporações, indivíduos, movimentos políticos e organizações internacionais).

Terceiro, em razão da constatação de que o *compliance*, para esta teoria, baseia-se na relação vertical entre Estados e sociedade e não na relação horizontal de reciprocidade e retaliação entre Estados, a adesão a normas internacionais acaba por modificar as políticas domésticas, por meio de um processo de internalização das normas internacionais (MORAVSIK, 2013). Dessa forma, o direito internacional possui a aptidão de alterar preferências e a influência de atores não estatais, fixando a importância de normas internacionais no âmbito doméstico ou transnacional por meio do estabelecimento de novas instituições legais, pela alteração das coalisões existentes e pela criação de novas ideias de legitimidade pública (ALTER, 2008).

Desse modo, para os liberais, o *compliance* estatal é determinado por um processo de negociação política doméstica, sendo que são as instituições políticas, os grupos de interesse domésticos e os atores estatais os que determinam se um Estado deve cumprir com os termos do tratado no longo prazo. Desta feita, a ratificação a um tratado em si não gera mudanças, essas sendo decorrentes da mobilização doméstica (MORAVCSIK, 2013).

Identificadas as principais ideias e discussões existentes entre estudiosos do direito e das relações internacionais acerca do valor e da relevância do direito internacional para induzir mudanças domésticas, passa-se a apresentar algumas pesquisas empíricas de *compliance* efetuadas que assinalam esse valor e influência, particularmente no que tange a tratados de direitos humanos.

2.1.2 Estado da arte: pesquisas empíricas quantitativas e a importância das estruturas internacionais de proteção de direitos humanos

Desde a edição da Carta das Nações Unidas, em 1948, houve uma grande expansão do número de tratados internacionais destinados à proteção de direitos humanos, tratados estes ratificados por grande parte dos países integrantes do sistema ONU.

Não obstante essa elevada aceitação das convenções internacionais, o que em

princípio sugere certo progresso no reconhecimento universal dos direitos humanos, hodiernamente ainda se indaga acerca dos reais efeitos das convenções sobre o comportamento de autoridades estatais e de outros atores na política internacional e da real importância das estruturas internacionais de proteção de direitos humanos. Tais indagações têm levado à formulação de uma série de pesquisas de cunho empírico, sobretudo por acadêmicos das relações internacionais e cientistas políticos, para o fim de analisar os efeitos das normas de direitos humanos sobre o comportamento de tais atores.

A centralidade das discussões acerca dos efeitos dos tratados de direitos humanos decorre do fato de que eles detêm características que os diferenciam de outras convenções internacionais (de cunho econômico, por exemplo). Tais tratados possuem, em geral, menor força e um menor número de instrumentos capazes de exigir a conformação estatal a suas diretrizes, além de que geram um menor interesse político no *compliance* com seus termos. Muitas vezes, em razão de serem considerados instrumentos fracos, considera-se que não há como se falar no elemento de autoridade ou obrigatoriedade no que concerne a tratados de direitos humanos (elemento esse necessário à afirmação da existência de um Estado de Direito no nível internacional, como visto).

Desta feita, inobstante existam diversas teorias que explicam os motivos por trás da ratificação de tratados internacionais em geral e da conformação ou não com as normas preconizadas por tais tratados (como visto no tópico anterior), bem como da obrigatoriedade ou não de observância dos tratados em geral, elas nem sempre logram êxito em explicar as razões do *compliance* estatal ou os fatores que geram influências sobre a percepção de obrigatoriedade dos tratados de direitos humanos, em específico.

A doutrina em geral expõe que os fatores que são considerados relevantes e decisivos para tal influência e para o *compliance* estatal e que são discutidos em uma série de estudos acerca do tema, como a existência de ganhos recíprocos¹²⁸, o temor de perdas reputacionais decorrentes do não cumprimento do tratado, as ações de reciprocidade e as perspectivas de retaliação¹²⁹, não possuem a capacidade de descrever os motivos da

¹²⁸ No que concerne a ganhos recíprocos, esse fator encontra-se ligado à perspectiva de existência de tratados internacionais autoexecutáveis, vistos como convenções que não necessitam de instrumentos de coerção, por não haver qualquer interesse em seu não cumprimento, já que as partes apenas aderem ao tratado em razão de os ganhos para todos serem maiores com o cumprimento do que com o seu não cumprimento (SIMMONS, 2009).

¹²⁹ Referindo-se a tais fatores como os “Três Rs do *Compliance*”, Guzman (2002) explica que ações de reciprocidade correspondem a ajustes na conduta de um Estado motivados pelo seu interesse de maximizar seus ganhos diante de novas circunstâncias ou informações, como nos casos em que um Estado denuncia um tratado ou deixa de cumprir com seus termos porque outro Estado viola uma obrigação do mesmo; ações de retaliação correspondem à imposição de sanções (sejam essas diplomáticas, econômicas ou militares) pela violação, para encorajar o Estado violador a cumprir a convenção; e perdas reputacionais referem-se à perda

observância e do reconhecimento da autoridade do direito internacional dos direitos humanos.

Nesse sentido, Simmons (2009) esclarece que não há como se falar de ganhos recíprocos relativamente a tratados de direitos humanos, uma vez que a tomada de medidas em prol de tais direitos não gera benefícios diretos aos demais Estados pactuantes, fato que diminui o interesse dos Estados em empreender medidas para a diminuição dos abusos. Ainda, de acordo com a mesma pesquisadora, regimes de direitos humanos não envolvem *compliance* recíproca (como nos casos de tratados de comércio, em que o respeito do tratado por uma parte decorre necessariamente de seu respeito pela outra parte), já que nenhum governo irá alterar suas práticas em razão de abusos em outro Estado, e não implicam, no caso de descumprimento, uma reputação ruim, até mesmo em razão da constatação de que a ausência de implementação de direitos humanos não implica necessariamente consequências na reputação do país violador em outras áreas¹³⁰.

De maneira semelhante, Carneiro e Wegmann (2017) defendem a necessidade de se ter presente que os tratados de direitos humanos não são autoexecutáveis e que os custos de retaliação no caso de *noncompliance* estatal com tais tratados são baixos ou até mesmo inexistentes, já que a ação de uma nação contra seus próprios cidadãos não ameaça diretamente outros Estados. Ante tal perspectiva, alguns teóricos entendem que tratados de direitos humanos não são dotados de autoridade e não obrigam Estados a adequarem suas condutas (HAFNER-BURTON, 2005).

É em razão de tais constatações que surgem dúvidas quanto à imprescindibilidade de se empreender esforços para que um maior número de países ratifiquem tratados internacionais (já que a mera ratificação não implica necessariamente uma diminuição das violações) e que se levantam dúvidas quanto à própria obrigatoriedade dos tratados de direitos humanos. Haveria que se falar, então, relativamente a tais instrumentos considerados de coercibilidade fraca, de Estado de Direito?

Diante de tais considerações, estudos empíricos foram formulados para avaliar se,

da credibilidade que um Estado possui no cenário internacional relativamente a seu histórico de cumprimento ou descumprimento de tratados, as quais possuem o condão de incentivar ou desincentivar outros Estados a contratarem com ele. Nesse sentido defende Scott Barrett (1999), o qual constata que uma reputação danificada resultante do *noncompliance*, a qual pode inclusive ser decorrente de um único desvio de comportamento, pode tornar difícil ao desviante participar de futuros acordos.

¹³⁰ Com relação a esse terceiro ponto, Downs e Jones (2002) enunciam não haver motivos para suspeitar que países que violam direitos humanos vão desrespeitar outros tratados de que fazem parte em outras áreas. O *compliance* estatal com tratados de direitos humanos são muito fracamente identificáveis com o *compliance* em outras áreas, de forma que a reputação não seria um instrumento válido para levar a um maior *compliance* do Estado com tratados de direitos humanos.

apesar da ausência de mecanismos de retaliação, reputação, reciprocidade e ganhos recíprocos, convenções de direitos humanos geram efeitos importantes, havendo como se falar em Estado de Direito no que concerne a tais instrumentos.

Passa-se a apresentar algumas pesquisas efetuadas para, então, procurar identificar que, relativamente a direitos humanos, se deve atentar não apenas para os resultados diretos e quantitativamente mensuráveis dos tratados sobre a conduta estatal, mas sim para o processo que é engendrado por tais tratados e instituições internacionais, já que estas criam condições para a atuação de agentes domésticos e transnacionais que possuem como objetivo a proteção de direitos. Visa-se evidenciar justamente que a importância dos tratados decorre do processo que eles engendram no sentido do *compliance* estatal, o qual é imprescindível para a promoção do Estado de Direito no nível internacional.

Distintas pesquisas empíricas de *compliance* demonstraram quantitativamente os efeitos da ratificação de tratados de direitos humanos sobre a conduta de diferentes Estados. Os resultados verificados, entretanto, foram bastante inconclusivos, considerando haver estudos que indicam tanto que a ratificação leva a um maior respeito a direitos humanos (FARISS, 2018), quanto que não há qualquer relação entre a ratificação e a diminuição do abuso e da repressão (HATHAWAY, 2002; KEITH, 1999). No mais, outros estudos explanaram ser o *compliance* estatal e a percepção da obrigatoriedade do direito internacional condicionados a alguns fatores (COLE, 2012; HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005; HUG; WEGMANN, 2016; NEUMAYER, 2005; SIMMONS, 2009) ou indicaram que tal *compliance* do Estado com normas de direitos humanos e tal reconhecimento da autoridade do direito internacional na realidade dependem dos direitos tutelados pelo tratado (HILL JR., 2010).

Linda Camp Keith (1999), por exemplo, ao efetuar uma análise acerca da influência da ratificação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos na tutela de direitos (com base em dados mensurados pela *Freedom House*¹³¹ e pelo Índice de mensuração de Integridade Pessoal de Stohl e Gibney¹³²), apresenta uma análise pouco otimista. Sustenta que apesar de inicialmente ser possível constatar que os Estados que ratificaram tal pacto internacional geralmente apresentam melhores índices de tutela de direitos civis e políticos que aqueles Estados que não o ratificaram, não há qualquer evidência de que a ratificação promoveu mudanças sobre a conduta estatal, considerando

¹³¹ Para acesso aos relatórios e índices de democracia e direitos civis da *Freedom House*, vide: <https://freedomhouse.org>.

¹³² O índice em questão inclui uma análise que considera um conjunto estreito de violações de direitos humanos, quais sejam, aprisionamento político, tortura, homicídios e desaparecimentos.

que os índices de violação antes da adesão dos Estados partes continuaram basicamente os mesmos após a adesão¹³³. Nessa medida, a ratificação não engendrou um processo de reconhecimento da obrigatoriedade da conformação aos termos do tratado.

Hathaway (2002) também procurou quantitativamente demonstrar a relação entre ratificação e melhora na proteção de direitos humanos¹³⁴. Do mesmo modo que Keith (1999), verificou que apesar de haver evidências de que Estados que ratificam tratados possuem melhores índices de proteção que aqueles que não os ratificam (com exceção de alguns tratados regionais)¹³⁵, não há evidências de que a ratificação leva diretamente ao *compliance* estatal. Pelo contrário, constatou que, muitas vezes, a ratificação implica uma piora no comportamento dos Estados ratificadores, até mesmo ante a percepção de que tal ato muitas vezes é realizado com o objetivo de impedir pressões externas. Nessa pesquisa também se evidenciou que a ratificação produz poucos reflexos sobre a percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

De acordo com Hathaway (2002), essa discrepância muitas vezes se deve ao duplo papel que os tratados internacionais detêm. As convenções, para a autora, possuem tanto uma função instrumental quanto expressiva, esta última se referindo ao fato de os tratados expressarem para a comunidade internacional que o Estado ratificador possui a disposição para se comprometer com direitos humanos, já que aceita as diretrizes e princípios ditados pelas normas internacionais de proteção de direitos. Tal fato acaba por aliviar a pressão externa, já que simbolicamente já assumido pelo Estado o compromisso internacional de conformar suas ações para um maior respeito dos direitos humanos.

Dessa forma, em razão de a mera ratificação oferecer recompensas (decorrentes do papel expressivo dos tratados) e não implicar altos custos (não sendo eles de observância obrigatória), não são observáveis na prática muitas modificações decorrentes da ratificação (HATHAWAY, 2002).

Por outro lado, há pesquisas que expõem que a ratificação leva ao *compliance*,

¹³³ A pesquisadora efetuou uma análise comparativa de 178 países num período de 18 anos (1976-1993), levando à conclusão de que não há como se afirmar que a ratificação possui o condão de gerar quaisquer impactos na realidade, no que se refere à proteção de direitos humanos (KEITH, 1999).

¹³⁴ Para a condução de seu estudo, Hathaway (2002) optou por examinar cinco áreas distintas, que englobam um grande espectro de direitos humanos, quais sejam, perspectivas de genocídio, tortura, liberdade civil, julgamentos públicos e justos e representação política de mulheres.

¹³⁵ Hathaway (2002) evidencia que índices de *compliance* estatal são mais elevados no que diz respeito a tratados regionais de proteção de direitos humanos no que concerne a convenções internacionais. Isso porque a interdependência regional política e econômica incentiva e muitas vezes exige a ratificação, os Estados a realizando até mesmo quando eles são incapazes ou não detêm vontade de cumprir com as obrigações contratuais. Ela salienta, inclusive, que mesmo que os mecanismos de coerção na esfera regional são mais fortes quando em comparação com tratados internacionais, eles ainda deixam muito espaço para o *compliance*, até mesmo porque os mecanismos são raramente utilizados.

este sendo dependente, contudo, de alguns fatores, como a existência de mecanismos de coerção ou a existência de uma sociedade civil organizada, os quais progressivamente geram a noção de que as normas de direitos humanos são dotados de autoridade.

Nesse tocante, Cole (2012) aduz que o *compliance* estatal com tratados de direitos humanos e a percepção da obrigatoriedade do direito internacional dos direitos humanos é dependente do nível de comprometimento do Estado, expressando que um maior comprometimento na forma de provisões opcionais que permitem aos Estados e indivíduos apresentarem reclamações com relação a abusos de direitos humanos está relacionado com uma melhora nas práticas dos países. Demonstra, inclusive, que a existência de mecanismos de monitoramento e de coerção em alguns tratados¹³⁶ leva a uma diminuição das violações de direitos, sendo tais mecanismos de coerção importantes para sedimentar a noção de imprescindibilidade de cumprimento com os termos de convenções de direitos humanos.

No mesmo sentido Hug e Wegmann (2016) enunciam que nos sistemas de proteção de direitos humanos em que há um maior número de instrumentos de *enforcement* (de coercibilidade) e de *management* (de persuasão), combinados, há um maior respeito a tais direitos. Os estudiosos comparam o Sistema Europeu, o Sistema Americano e o Sistema das Nações Unidas de proteção de direitos humanos, evidenciando que o tipo de regime e a autoridade do regime influenciam os índices de proteção de direitos, razão pela qual no Sistema Europeu, no qual há mais mecanismos de coercibilidade e de persuasão há uma maior proteção, enquanto que entre os países que aderiram somente ao Sistema Global evidenciam-se maiores variações nos índices de violação de direitos humanos.

Há também a contribuição de Hafner-Burton e Tsutsui (2005), os quais efetuam uma análise dos seis principais tratados de proteção de direitos humanos¹³⁷, buscando averiguar se com o decorrer do tempo há uma melhora nos índices de tutela. Após uma análise sistemática, concluem que aqueles países que ratificam um maior número de tratados não necessariamente são mais propensos a mudarem suas práticas internas em prol

¹³⁶ O autor analisa as variáveis instrumentais dos mecanismos de monitoramento e de coerção de 04 tratados, quais sejam: a Convenção Contra a Eliminação de toda e qualquer forma de Discriminação Contra a Mulher; a Convenção Contra toda e qualquer forma de Discriminação Racial; a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e seu Primeiro Protocolo Facultativo.

¹³⁷ Os seis principais tratados de proteção de direitos humanos são: o Pacto Internacional de Proteção de Direitos Cívicos e Políticos; a Convenção contra a Tortura; a Convenção contra a Eliminação de toda e qualquer forma de Discriminação contra a Mulher; o Pacto Internacional de Proteção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção contra a eliminação de toda e qualquer forma de Discriminação Racial; e a Convenção sobre a proteção de Direitos da Criança.

da proteção de direitos do que aqueles que ratificam um pequeno número de convenções, de forma que o comprometimento de um Estado não implica automaticamente o reconhecimento da obrigatoriedade de conformação de práticas internas ao preceituado na esfera internacional. Em sentido contrário, verificam que muitas vezes a ratificação leva a um aumento das violações e abusos, sobretudo no tocante aos direitos previstos no Pacto Internacional de Proteção de Direitos Cíveis e Políticos e na Convenção contra a Tortura.

Diante disso, concluem que os efeitos da ratificação são negativos no que diz respeito ao comportamento dos Estados, não havendo evidências que sugiram uma correlação entre ratificação e uma efetiva melhora no comportamento das elites governamentais na proteção de direitos humanos (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005)¹³⁸.

Para os estudiosos, na realidade, os “tratados internacionais de direitos humanos pouco fazem para encorajar melhores práticas e não conseguem impedir muitos governantes de uma espiral de crescente comportamento repressivo, inclusive podendo exacerbar práticas ruins”¹³⁹ (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005, p. 1398, tradução livre), não sendo possível afirmar sua obrigatoriedade.

Isso porque os tratados de direitos humanos não preveem mecanismos institucionais fortes que impliquem um maior comprometimento dos Estados (pelo contrário, a ausência de mecanismos inclusive oferece incentivos à ratificação, já que não gera custos *ex post* ao Estado ratificador) e podem constituir-se como escudos a governos autoritários, já que conferem ao Estado legitimidade e tornam difícil para outras nações pressionarem o Estado a ações futuras, fato que leva a um aumento na repressão, após a ratificação.

Contudo, salientam que há forças contrárias a esse panorama, que possuem o condão de levar a uma diminuição dos abusos. Para os pesquisadores, naqueles Estados nos quais os cidadãos fazem parte de um maior número de ONGs internacionais, há uma maior probabilidade de proteção de direitos humanos, justamente porque a sociedade civil internacional estrategicamente utiliza-se do regime internacional de proteção para

¹³⁸ Salienta-se que os teóricos apresentam duas explicações para tal fenômeno. Para eles, o efeito negativo pode ser direto, que ocorre quando um governo propositalmente ratifica um tratado para que este sirva de escudo, ou seja, para que a ratificação desvie o foco da continuidade de violações de direitos humanos, como também pode ser indireto, que ocorre quando o regime não possui a capacidade de impedir um Estado ratificador de elevar a repressão, mas o tratado em si não constitui a causa desse comportamento (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005).

¹³⁹ No original: “[...] *international human rights treaties do little to encourage better practices and cannot stop many governments from a spiral of increasing repressive behavior, and may even exacerbate poor practices*”.

pressionar os governos a modificarem seus comportamentos e progressivamente consolidar a percepção de obrigatoriedade de cumprimento com os termos dos tratados. Ou seja, apesar de a mera institucionalização não gerar impactos positivos, as normas de direitos humanos previstas nos tratados internacionais e articuladas pela sociedade civil internacional contribuem para melhoras nas práticas de direitos humanos (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005).

De maneira semelhante sustenta Simmons (2009), a qual, após analisar os efeitos da ratificação de diversos tratados de direitos humanos, sustenta que a democracia e a força da sociedade civil doméstica influenciam positivamente o respeito a direitos humanos e o *compliance* estatal com tais tratados.

No mais, da mesma forma que Keith (1999), Neumayer (2005) também buscou acessar a relação entre ratificação e proteção de direitos civis e políticos e direitos de integridade pessoal. Diferentemente da acadêmica, o estudioso analisou não somente a observância do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, mas também da Convenção contra a Tortura e de tratados regionais de direitos humanos (no caso, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamento Desumanos ou Degradantes, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos).

Em consonância com Hathaway (2002), o autor concluiu que na inexistência de uma sociedade civil forte ou no caso de Estados autocráticos a ratificação de tratados de direitos humanos não gera qualquer repercussão na prática, podendo inclusive levar a um aumento nas violações de direitos humanos. Além de tal constatação, ele demonstra, em conformidade com a perspectiva de Hafner-Burton e Tsutsui (2005), que a ratificação promove maiores mudanças quanto mais democrático for um país e quanto mais forte for a sociedade civil de tal país.

Ante tais evidências, aduz que há poucos casos em que a mera ratificação leva a benefícios incondicionais na proteção de direitos humanos e sobre a percepção de obrigatoriedade do direito internacional. Para ele, é necessário, para que a ratificação gere efeitos e para que haja uma elevação da percepção de que o *compliance* é medida obrigatória, que existam condições no país para que grupos domésticos, indivíduos e a sociedade civil em geral persuadam, convençam e pressionem os governos a tornar os compromissos formais em melhores práticas de direitos humanos (NEUMAYER, 2005).

Além das pesquisas acima assinaladas, também há pesquisadores, como Hill Jr.

(2010), que encontraram resultados mistos no que diz respeito à relação entre ratificação e proteção de direitos humanos, ao afirmar que o nível de *compliance* estatal encontra estrita relação com o tratado considerado.

De acordo com pesquisa quantitativa do teórico, o qual analisou os efeitos decorrentes da ratificação da Convenção contra a Tortura, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção contra toda e qualquer forma de Discriminação contra a Mulher, a ratificação dos dois primeiros tratados produziu efeitos negativos, reduzindo o respeito a direitos de integridade física nos países ratificadores (em consonância com os dados de Hathaway), enquanto a adesão ao último tratado gerou efeitos positivos, com um maior respeito a direitos das mulheres (HILL JR., 2010).

Tal evidência deve-se, para o autor, ao fato de a diminuição da violação da integridade física significar a redução da repressão a dissidentes ou a membros da população que são vistos como uma ameaça àqueles que se encontram no poder, o que não é do interesse das elites do governo, enquanto que a melhora nos direitos das mulheres não impõe ameaça à posição dos governantes (HILL JR., 2010). Nessa consideração, a percepção de obrigatoriedade não influencia a conformação aos termos do tratado, mas tão somente os interesses dos Estados.

Também possui relevância a pesquisa de Fariss (2018), o qual apresenta perspectiva diametralmente contrária às demais acima referidas, uma vez que identifica que, na realidade, a ratificação sempre produz efeitos positivos na percepção de obrigatoriedade de conformação e na tutela de direitos. Alega o estudioso que o efeito negativo da ratificação não se deve efetivamente ao aumento das violações, mas sim à mudança sistemática da forma em que organizações, como a Anistia Internacional, por exemplo, monitora e interpreta informações sobre abusos. Superado esse viés negativo, enuncia que a ratificação à Convenção contra a Tortura e a outros tratados de direitos humanos leva a um efeito positivo no *compliance* estatal, por se vislumbrar a conformação como medida obrigatória.

Por fim, têm-se as contribuições de Poe e Tate (1994) e Zanger (2000), os quais se concentram na análise dos fatores que influenciam o *compliance* estatal com tratados de direitos humanos e logram êxito em demonstrar quantitativamente que fatores como a democracia, a ocorrência de guerras civis ou internacionais, o tamanho populacional do país, o desenvolvimento econômico e os níveis passados de repressão estatisticamente geram efeitos na repressão governamental e na violação de direitos humanos. Zanger (2000) esclarece que violações de direitos humanos diminuem com a passagem de um país

para um regime democrático e, por outro lado, aumentam com a passagem de um regime democrático para um híbrido.

O que se observa é que os estudos empíricos em geral são bastante inconclusivos quanto aos efeitos diretos dos tratados de direitos humanos sobre o comportamento de autoridades estatais, ora atestando que a ratificação não gera efeitos ou apenas gera efeitos negativos, ora concluindo que a adesão formal aos tratados implica efeitos positivos. Lançam-se, dessarte, dúvidas quanto à eficácia e quanto ao real valor dos tratados de direitos humanos, sobretudo diante da impossibilidade de as convenções obrigarem os Estados a cumprir os compromissos internacionais por eles assumidos.

Entretanto, em que pese tal inconclusividade, também se evidencia das análises que há uma diversidade de fatores que influenciam indiretamente o *compliance* estatal e a visão de que o cumprimento com os termos de acordos internacionais de direitos humanos é medida obrigatória. Nesse sentido, sugere-se que a presença ou ausência de distintos mecanismos de *enforcement* e *management* geram variações (COLE, 2012; HUG; WEGMANN, 2016); que os tratados geram maiores efeitos dependendo do regime de governo do país (POE; TATE, 1994; ZANGER, 2000); e que as convenções geram efeitos indiretos sobre agentes não estatais, os quais mediante a articulação com a sistemática internacional influenciam o *compliance* estatal e essa percepção de obrigatoriedade (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005; NEUMAYER, 2005; SIMMONS, 2009).

É diante desses fatores que Keith (1999), apesar de sua análise pessimista quanto ao real valor de tratados internacionais, defende que não há como se descartar as expectativas otimistas de que as convenções internacionais podem fazer alguma diferença na proteção de direitos humanos. Isso porque embora os efeitos de tais tratados não sejam diretos, eles podem gerar impactos positivos, sobretudo ante a influência que exercem sobre atores outros que não apenas as autoridades estatais.

Igualmente, Neumayer (2005) leciona que embora não haja nenhuma demonstração estatística condicional ou incondicional dos efeitos da ratificação de tratados e ainda que não haja mecanismos suficientemente fortes para que as instituições internacionais imponham o cumprimento das normas internacionais, isso não necessariamente implica que os tratados de proteção de direitos humanos são ineficazes. Para ele, a discrepância na mensuração quantitativa e os resultados inconclusivos podem, por um lado, ser decorrentes de problemas de estatística, em razão de os efeitos da ratificação demorarem maior tempo para serem evidenciados, ou, para Hathaway (2002), em razão da escassez de informações precisas acerca das condutas estatais. Por outro lado,

podem ser resultantes do fato de a doutrina em geral não observar os efeitos indiretos dos tratados de direitos humanos (NEUMAYER, 2005), efeitos esses que são de difícil mensuração.

Pondera o autor ser necessário observar que, por mais que se conclua que a ratificação não gera efeitos diretos, ela acaba por implicar efeitos indiretos em todos os países, seja por prover uma linguagem comum de direitos humanos, seja por reforçar a universalidade de tais direitos, seja por sinalizar um maior consenso na comunidade internacional, conferindo base para ativistas de direitos humanos e para a sociedade civil em geral buscar tornar concretos os direitos previstos nas normas internacionais (NEUMAYER, 2005), processo esse que progressivamente favorece o reconhecimento da obrigatoriedade de observância dos tratados em questão.

Quanto a tal constatação, Robert Howse e Ruti Teitel (2010) apresentam importante crítica, argumentando ser importante olharmos para além dos efeitos diretos do direito internacional sobre Estados. Esclarecem que não se pode perder de vista que o direito internacional é importante por diversas razões, seja por modificar a autoridade decisória de um ator para outro, seja por fixar um marco de referência (*benchmarks*) não apenas para ações dos Estados mas também para atores privados, seja ainda por moldar a interpretação do direito doméstico, razões essas que não são visíveis pelo simples foco no *compliance* como instituto estritamente atrelado à conduta do Estado em face das normas de direito internacional ou pela simples mensuração quantitativa até então levada a efeito.

Diante disso é que Hug e Wegmann (2016) apontam que, tendo em vista que as convenções de direitos humanos possuem características que as distinguem de outros tratados internacionais (já que não são regidas por perspectivas de reputação, reciprocidade, ou retaliação e não possuem mecanismos fortes de coercibilidade), a princípio não sendo dotadas do elemento da obrigatoriedade, a verificação de como o *compliance* dos Estados com tais convenções é atingido e como a percepção de sua obrigatoriedade é influenciada demanda explicações alternativas.

2.1.3 Por uma análise construtivista e racionalista das relações internacionais

Avaliadas as distintas construções teóricas e pesquisas empíricas, passa-se a apresentar a perspectiva que este estudo segue, construída com base nas análises anteriores, para que seja possível compreender a significância do direito internacional e do processo

de busca pelo *compliance* estatal para a promoção do Estado de Direito¹⁴⁰.

No âmbito do estudo das teorias de *compliance* há basicamente duas questões que são consideradas para a identificação do valor e da obrigatoriedade do direito internacional e dos fatores que influenciam o reconhecimento de tal obrigatoriedade. A primeira diz respeito ao que motiva atores nas relações internacionais, enquanto a segunda é relativa aos atores que devem ser considerados como focos primários da análise do *compliance* (SIMMONS, 2008).

Atinente à primeira questão (motivação dos atores nas relações internacionais), não obstante a existência de diferenças entre cada construção doutrinária, as teorias de *compliance* normalmente são agrupadas em duas perspectivas: a abordagem racionalista (que agrupa o realismo, o institucionalismo e o liberalismo) e a abordagem construtivista (BATES, 2014).

Racionalistas, nessa divisão, são identificados como o grupo de pesquisadores que foca suas análises nos incentivos materiais por trás do *compliance* estatal (realizam considerações acerca de questões como hegemonia, sanções, incentivos, interesses materiais e preocupações com questões reputacionais), enquanto os construtivistas, por outro lado, são identificados como o grupo que expressa a natureza social do direito internacional, a extensão que ele reflete expectativas normativas e a retórica persuasiva e política identitária que informam a criação de normas, o reconhecimento do dever de cumprir com seus termos e o *compliance* (SIMMONS, 2008).

De acordo com Checkel (1998), os racionalistas em geral usam modelos de comportamento baseados na maximização da utilidade, ou seja, na ideia de que quando os atores internacionais são confrontados com diversas opções, eles escolhem racionalmente aquela que melhor serve a seus interesses e objetivos, por agirem de acordo com propósitos específicos. Interesses são dados *a priori* e são exógenos¹⁴¹, as normas no máximo servindo para constranger o comportamento dos Estados que atuam de acordo com interesses próprios (*self-interested states*)¹⁴², em um cenário de anarquia e de acordo com

¹⁴⁰ Já se tangenciou a questão no capítulo anterior, ao se discutir os elementos integrantes do Estado de Direito no nível internacional. Contudo, faz-se uma análise teórica mais aprofundada neste capítulo.

¹⁴¹ Conforme Wendt (1992), racionalistas tratam identidades e interesses de agentes como exogenamente dados, focando em como o comportamento dos agentes geram resultados. Limitam-se a oferecer uma concepção sobre processos e instituições, explicando que estes mudam o comportamento, mas não as identidades e interesses (em contraposição, pois, ao defendido por construtivistas).

¹⁴² A existência de *self-interested states* corresponde ao ponto inicial das teorias racionalistas, as quais assinalam que Estados atuam em um cenário de anarquia, poder e competição. A diferença entre as teorias consistindo no fato de os institucionalistas defenderem que o processo de institucionalização pode gerar comportamentos de cooperação, inclusive em *self-help systems* que são exogenamente dados, enquanto realistas não aceitam essa possibilidade (WENDT, 1992).

uma “lógica de consequência” (CHECKEL, 1998). Em consonância com tal lógica, as ações de indivíduos, organizações ou Estados são dirigidas por um cálculo de interesses e mensuradas por meio de preferências (materiais ou altruísticas) prévias, estáveis no tempo e similares a todos os atores (ALKOBY, 2008). O *compliance* estatal decorre, dessa sorte, da expectativa de ganhos ou benefícios, somada na perspectiva realista à preocupação com questões reputacionais (DOWNS; JONES, 2002; GUZMAN, 2002).

Ignora-se a possibilidade de as instituições gerarem efeitos mais profundos, no nível dos interesses e das identidades, as normas não possuindo efeitos constitutivos relevantes, mas tão somente efeitos constritivos e procedimentais (CHECKEL, 1998). Atribui-se, pois, um papel limitado e instrumental ao direito internacional, o qual é entendido como um conjunto de normas usadas para alterar o comportamento dos Estados, por meio da redução dos custos e dos benefícios de suas ações (DUNOFF; POLLACK, 2013b).

Desta feita, em referência a Estado de Direito no âmbito internacional, entende-se que nessa perspectiva apenas haveria que se falar no conceito caso as normas efetivamente refletissem maiores benefícios aos Estados partes do que custos, em nenhum momento sendo possível, entretanto, afirmar a obrigatoriedade do direito internacional.

Por outro lado, construtivistas criticam as premissas racionalistas¹⁴³, por estas ignorarem o conteúdo e a origem dos interesses estatais e o pano de fundo social da política mundial, além de limitarem o papel do direito e não oferecerem uma teoria sistemática acerca de como as mudanças ocorrem nas relações internacionais, apenas oferecendo esclarecimentos acerca do papel das estruturas (WENDT, 1992).

Essas perspectivas acentuam o valor das normas e sua importância na legitimação de condutas e no pragmatismo. Como destaca Reus-Smit (2004), normas guiam a ação, definem problemas ou questões como legalmente relevantes e reduzem custos de oportunidades, invocando a padronização e soluções sancionadas socialmente. Com base nessa premissa, expande-se o discurso do valor das estruturas internacionais, trazendo a foco questões não consideradas por racionalistas.

Wendt (1992) ensina que há duas concepções principais que fundamentalmente distinguem construtivismo das tradições racionalistas, quais sejam, a ideia de que as estruturas internacionais são compostas não apenas de elementos materiais, mas também

¹⁴³ Koskeniemi (2009) leciona que as teorias racionalistas (inclusive aquelas que conferem um destaque importante ao direito internacional, como o liberalismo e o institucionalismo) reduzem o direito a um papel decorativo e negam ao direito sua autonomia e significância normativa, sendo elas insuficientes para descrever a realidade das interações internacionais.

de componentes sociais, e a ideia de que os fatores sociais influenciam e proveem os atores internacionais com entendimentos acerca de seus interesses e identidades, constituindo-os.

Pontua Checkel (1998) que é diante dessas considerações que construtivistas, em suas críticas, sublinham que tais interesses e identidades não são exógenos, mas emergem e são endógenos à interação com normas e estruturas internacionais, da mesma forma que as normas não apenas regulam comportamentos, mas sim são entendimentos coletivos que produzem efeitos mais profundos, constituindo identidades e interesses dos atores internacionais¹⁴⁴.

Na visão construtivista, diferentemente da perspectiva racionalista, impera a “lógica da adequação”, segundo a qual o comportamento dos atores internacionais não é dirigido por um cálculo de custos e benefícios, mas sim por um senso de identidade. Além disso, as preferências e identidades não são prévias ou dadas de forma exógena *a priori*, mas se constituem por meio da interação entre atores e estruturas, até mesmo porque os atores internacionais não operam em um vácuo normativo, mas em um ambiente social composto de sistemas de significados coletivos. O *compliance* estatal, desse modo, é logrado quando as normas são vistas como apropriadas, no sentido de que a conformidade com normas combina com a concepção de si mesmo (ALKOBY, 2008).

No mesmo sentido, a possibilidade de reconhecimento da existência de uma concepção internacional de Estado de Direito decorreria da percepção dos atores de que as normas são apropriadas e refletem as identidades dos Estados partes da convenção internacional.

Parte-se da ideia de que estruturas sociais e normas legais conferem aos Estados direcionamento e objetivos de ação. Os valores e normas geram comportamentos, os atores conformando-se por serem socializados no sentido da aceitação de tais valores, regras e papéis. Eles internalizam as normas às quais se conformam, não por meio de escolhas conscientes, mas porque entendem que tais comportamentos são apropriados (FINNEMORE, 1996).

Aspecto relevante à concepção construtivista é que se contesta a noção de poder e anarquia do cenário internacional nos moldes em que concebida por racionalistas. Nesse tocante, Wendt (1992, p. 395, tradução livre) afirma que, no cenário de anarquia, a política

¹⁴⁴ Racionalistas consideram que os Estados sabem o que querem, suas preferências sendo endógenas e inerentes a eles. Construtivistas, por outro lado, problematizam atores e interesses, salientando que preferências não necessariamente são inerentes ou decorrem de condições materiais, mas sim são maleáveis, sendo os Estados receptivos a ensinamentos acerca do que são ações apropriadas e úteis (FINNEMORE, 1996).

de poder não é elemento básico, mas sim corresponde “àquilo que os Estados fazem dela”¹⁴⁵, possuindo o condão de gerar desconfiança ou cooperação, dependendo da forma como os Estados agem uns para com os outros.

O poder e a anarquia, nessa visão, não são as únicas variáveis a moldar o comportamento e as ações dos atores, sendo que as expectativas mútuas e crenças compartilhadas dos atores também são critérios formadores dos regimes internacionais (CONCEIÇÃO; VALDEVINO, 2016). Diante disso é que Wendt (1992) argumenta contra a ideia de que a anarquia do cenário internacional justifica o desinteresse e a irrelevância na transformação institucional de identidades e interesses.

Além disso, outra questão interessante da concepção construtivista é o destaque conferido às normas e ao processo dinâmico de interação entre atores e estruturas, processo esse que constitui constantemente interesses e identidades e reflete na percepção da obrigatoriedade do direito internacional.

Como uma teoria social, o construtivismo contesta o materialismo, por meio da defesa da ideia de que as estruturas de associação humana são primariamente culturais, bem como contesta o racionalismo, por meio de defesa da concepção de que sua função não é apenas a regulação de comportamentos, mas também a construção de identidades e interesses. Enfatiza-se a significância de estruturas normativas, as quais produzem grande impacto nas relações internacionais; o papel da identidade como fator que molda os interesses estatais e comportamentos; e a necessidade da interação dinâmica entre agentes e estruturas (BEHRAVESH, 2011), por ser a partir dessa interação que o *compliance* estatal é auferido.

No tocante ao valor das normas, a perspectiva construtivista diferencia-se das demais teorias racionalistas por assinalar seu papel constitutivo (KLOTZ, 1995)¹⁴⁶. Como leciona Checkel (1998, p. 327-328, tradução livre):

Enquanto os realistas veem as normas como desprovidas de força causal, a teoria neoliberal dos regimes argumenta que elas desempenham um papel influente em certas áreas temáticas. No entanto, mesmo para os neoliberais, as normas ainda são uma superestrutura construída sobre uma base material: elas cumprem uma função reguladora, ajudando atores com interesses específicos a maximizar a utilidade. [...] Para os construtivistas, ao contrário, normas são entendimentos coletivos que fazem reivindicações comportamentais sobre os atores. Seus efeitos são

¹⁴⁵ No original: “[...] *what states make of it*”.

¹⁴⁶ Klotz (1995) efetuou um estudo que foca no processo de reconstituição de interesses, logrando êxito em explicar como que a emergência de normas globais de igualdade racial levou atores a adotarem sanções contra o Apartheid na África do Sul, em que pese a existência de interesses econômicos e estratégicos contrários ao fim da segregação.

mais profundos: eles constituem identidades e interesses de atores e não simplesmente regulam o comportamento¹⁴⁷.

Outrossim, normas não são uma superestrutura em uma base material, mas também ajudam a criar e a definir essa base, diante da constante interação entre agentes e estruturas, que se constituem mutuamente.

Para os racionalistas, as instituições e normas são criadas a partir do interesse dos atores, modificando as opções disponíveis para eles, enquanto, para os construtivistas, o papel das normas, influenciando os atores, é enfatizado. Ante a perspectiva de que os atores são intrinsecamente seres sociais e de que as estruturas e normas internacionais são socialmente construídas por tais atores, defende-se nessa perspectiva que concomitantemente a tal processo essas estruturas acabam por moldar as identidades e interesses de tais atores, e não apenas seu comportamento (BEHRAVESH, 2011).

Dessarte, no construtivismo, a edificação social da política mundial ocorre por meio de um processo de interação e constituição mútua entre atores e estruturas (BEHRAVESH, 2011), as normas internacionais possuindo um papel relevante na transformação das identidades e interesses dos atores (HERZ; HOFFMAN, 2004). As normas, as quais são significativas na medida em que moldam entendimentos e interesses, percepções de comportamento legítimas e a natureza do discurso justificativo nas relações internacionais (SIMMONS, 2008), não possuem apenas efeitos constritivos ou procedimentais (não se limitando a constranger o comportamento dos atores ou a modificar as opções disponíveis para eles), mas constituem, em um processo de interação dialética, os interesses dos atores internacionais.

Sublinha-se, pois, o caráter intersubjetivo, ideacional e social da política mundial, conferindo-se enfoque ao exame de como identidades e interesses são construídos mediante um processo de interação contínua (BEHRAVESH, 2011). Dessa forma, em contraposição ao racionalismo, o conhecimento intersubjetivo que constitui identidades e interesses não é dado exogenamente, mas é construído todo dia por um processo de *social will formation* (formação da vontade social) (WENDT, 1992).

Reus-Smit bem resume as distinções entre as noções racionalistas e construtivistas:

¹⁴⁷ No original: “While realists see norms as lacking causal force, neoliberal regime theory argues that they play an influential role in certain issue-areas. However, even for neoliberals, norms are still a superstructure built on a material base: they serve a regulative function, helping actors with given interests maximize utility. Agents (states) create structures (norms and institutions). For constructivists, by contrast, norms are collective understandings that make behavioral claims on actors. Their effects reach deeper: they constitute actor identities and interests and do not simply regulate behavior”.

[...] construtivistas avançam três proposições fundamentais sobre a natureza social das relações internacionais. Primeiro, na medida em que as estruturas moldam o comportamento dos Estados e de outros atores, as estruturas normativas e ideacionais são tão importantes quanto as estruturas materiais. Não apenas o conhecimento compartilhado incorporado em tais estruturas determina como os atores respondem ao seu ambiente material, mas as crenças intersubjetivas moldam as identidades dos atores e, por sua vez, seus interesses. Segundo, construtivistas argumentam que se você deseja entender o comportamento de Estados e outros atores, precisa entender como suas identidades sociais condicionam seus interesses e ações. Em contraste com os realistas e racionalistas, que explicitamente agrupam os processos de formação de interesses, os construtivistas sustentam que, na medida em que as identidades sociais dos atores variam, o mesmo ocorre com seus interesses, com implicações significativas na maneira como eles se comportam. Além disso, as identidades devem ser vistas como sociais porque são aprendidas – atores estão em um constante diálogo com as normas prevalentes de agência legítima que constituem identidades, para definirem os sentidos que têm de si mesmos. Finalmente, embora construtivistas enfatizem o poder constitutivo das estruturas normativas e ideacionais, eles enfatizam que essas estruturas só existem devido às práticas rotineiras de agentes sociais conhecedores, o que os torna artefatos humanos passíveis de transformação¹⁴⁸ (REUS-SMIT, 2004, p. 21-22, tradução livre).

Para o professor, o construtivismo, ao tratar regras, normas e ideias como constitutivas e ao estressar a importância do discurso, da comunicação e da socialização no processo comportamental, oferece recursos novos para entender como a política e o direito internacional são mutuamente constitutivos (REUS-SMIT, 2004). Esse foco no poder das normas e na habilidade destas definirem comportamentos apropriados e constituírem identidades e interesses de atores, acaba por deslegitimar a ideia de que os Estados agem apenas com o fim de satisfazer interesses próprios e de auferir maior poder, em contraposição, pois, ao preconizado pelos racionalistas.

É diante dos avanços trazidos pelas teorias construtivistas; da consideração não apenas do poder, mas também dos aspectos sociais que circundam as relações

¹⁴⁸ No original: “[...] constructivists advance three core propositions about the social nature of international relations. First, to the extent that structures shape the behaviour of states and other actors, normative and ideational structures are as important as material structures. Not only does the shared knowledge embedded in such structures determine how actors respond to their material environment, but intersubjective beliefs shape actors’ identities and in turn their interests. Second, constructivists argue that if you wish to understand the behaviour of states and other actors you need to grasp how their social identities condition their interests and actions. In contrast to realists and rationalists, who explicitly bracket processes of interest formation, constructivists hold that as the social identities of actors vary so too do their interests, with significant implications for how they behave. Furthermore, identities must be seen as social because they are learned – actors are in a constant dialogue with the prevailing norms of legitimate agency that constitute role identities to define their senses of self. Finally, although constructivists emphasize the constitutive power of normative and ideational structures, they stress that these structures only exist because of the routinized practices of knowledgeable social agents, which makes them human artefacts amenable to transformation”.

internacionais; do valor constitutivo que se vislumbra que as normas possuem; e do reconhecimento do processo de interação entre atores e estruturas, que se considera a perspectiva construtivista como a que melhor descreve o funcionamento das relações internacionais na atualidade, partindo-se de tais ideias no presente estudo. Ademais, tal opção é possível de ser percebida até mesmo ante as considerações formuladas no primeiro capítulo dessa tese, ante o reconhecimento das interações como processo imperante para a promoção do Estado de Direito.

Na perspectiva adotada, normas internacionais constituem comportamentos, moldando identidades e interesses. Não há como se negar o valor que o direito em si possui sobre distintos atores e sobre a conduta estatal, mesmo que a influência do direito internacional sobre Estados seja produzida de forma diferenciada da tradicionalmente entendida (como elemento construtivo). O construtivismo sublinha essa forma diferenciada, pontuando a essencialidade do ambiente social nesse processo e identificando como a articulação por meio de práticas de legalidade, ou melhor, como a interação entre agentes e estruturas internacionais, gera o *compliance* estatal, por concomitantemente construir um ambiente social em que a obediência às normas internacionais é percebida e sentida como medida apropriada e obrigatória.

A teoria construtivista permite compreender melhor o assinalado no capítulo anterior no que tange aos elementos integrantes do Estado de Direito e dos fatores que o promovem, inclusive sendo essa a perspectiva da qual partem Brunnée e Toope (2017). Ora, em sendo evidenciado o valor e o papel do ambiente social, a questão da percepção da obrigatoriedade é essencial, da mesma forma que em sendo identificada a significância de constantes processos de interação e articulação, a questão da necessidade de constantes práticas de legalidade (as quais promovem o Estado de Direito) deixa de ser considerada despicienda.

Contudo, em que pese se parta de premissas construtivistas, por se acreditar no poder constitutivo das normas internacionais sobre identidades e interesses e no processo de interação intersubjetiva, bem como por se considerar que as estruturas internacionais são compostas não apenas de elementos materiais, mas também de componentes sociais, a análise ora formulada também considera algumas das contribuições trazidas pelos racionalistas, em especial a corrente liberalista.

Isso se deve primeiramente à segunda questão apontada no início desse tópico como aspecto a ser considerado para a identificação de como funciona o direito internacional, qual seja, a identificação dos atores relevantes que são considerados como

focos primários da análise do *compliance*.

Frisa-se que não somente a maioria das correntes racionalistas mas também as correntes construtivistas, em geral, partem de focos eminentemente centrados na figura estatal, suas análises destinando-se a averiguar como cálculos de custos e benefícios por agentes estatais influenciam o *compliance* estatal (perspectivas racionalistas) ou concentrando-se na averiguação de como normas constituem interesses e identidades estatais (análises construtivistas). Contudo, a perspectiva ora adotada não coaduna com tais ideias, mas sim com as considerações de liberais racionalistas, os quais colocam os atores sociais no centro da análise.

Há que se considerar que tratados de direitos humanos, sejam esses internacionais ou regionais, não foram desenvolvidos para o fim de regular as relações entre Estados, mas sim para o monitoramento das relações de abuso do Estado para com indivíduos e para com a sociedade no geral. Dessa forma, estudos destinados a verificar a influência de tais tratados exigem uma análise da relação entre Estado e sociedade, análise essa efetuada pela doutrina liberal.

Concorda-se, nesse tocante, com a perspectiva de Slaughter (1993), a qual assevera que os estudos que partem meramente da análise de como os Estados comportam-se nas relações internacionais acabam por se constituírem como uma *black box* (caixa preta) ou um *billiard ball model* (modelo de bola de bilhar) do sistema internacional, já que caracterizam os Estados como idênticos em sua forma e em suas funções, desconsiderando o regime doméstico e as relações entre o Estado e a sociedade. Concorda-se, inclusive, em consonância do Moravcsik (2013), que são os próprios atores sociais que determinam o *compliance* estatal e que promovem o Estado de Direito, bem como que, concomitantemente, as normas internacionais possuem a aptidão de alterar preferências dos atores não estatais, ante um processo de internalização de tais normas.

A adoção dessa perspectiva nos permite refletir que as preferências, os interesses e as identidades estatais a que se referem os construtivistas na realidade são uma agregação de preferências de grupos e indivíduos (ALKOBY, 2008). Como sugere Finnemore (1996), da mesma forma que as normas que contêm certa lógica de adequação proveem Estados com novos entendimentos acerca de seus interesses, há de se considerar que instituições e atores, como organizações da sociedade civil, também constituem os interesses estatais.

Com isso, a investigação do processo de promoção do Estado de Direito (decorrente de processos de busca pelo *compliance* estatal, como se analisará no tópico 2.2 desse trabalho) depende necessariamente da investigação da interação complexa entre

atores não estatais (como as organizações da sociedade civil) com as normas e estruturas internacionais, no processo de busca pela conformidade das práticas estatais com as normas internacionais de proteção de direitos humanos, justamente em razão de os interesses e identidades de tais atores serem os que configuram os interesses e identidades estatais (encontrando, então, expressão no nível interestatal).

Em um segundo momento, a adoção de considerações racionalistas na presente análise também se deve à constatação de que, em que pese as críticas a tais doutrinas¹⁴⁹, elas ainda são importantes para o entendimento da dinâmica das relações internacionais. Nesse sentido defendem importantes construtivistas, como Goodman e Jinks (2013), Hillebrecht (2014) e Risse, Ropp e Sikkink (2013), posições com as quais se coaduna.

Tais autores, apesar de engajarem em pesquisas construtivistas, ancorando suas análises na interação entre normas, instituições e atores políticos, incorporam em suas análises questões relativas a incentivos materiais e escolhas racionais, por identificarem que algumas ideias racionalistas também possuem significância para o estudo do *compliance* e para a compreensão do valor e da autoridade do direito internacional.

Para Risse, Ropp e Sikkink (2013), isso se deve à percepção de que atualmente não faz mais sentido testar hipóteses derivadas de teorias racionalistas contra teorias construtivistas, sendo de maior valia para o estudo do direito internacional examinar os mecanismos e sequências (e contradições internas), por meio dos quais os variados modos de ação social interagem para a promoção de mudanças e para o reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional.

Ante essa visão, Risse, Ropp e Sikkink (2013), sem procurar estabelecer uma total separação entre racionalismo e construtivismo, efetuaram estudos empíricos destinados a averiguar e explicar os fatores que levam ao *compliance* estatal com normas internacionais (e, ao mesmo tempo promovem o Estado de Direito no nível internacional), considerando nesse sentido que tanto elementos de persuasão/discurso, quanto a coerção, a presença de incentivos e a construção de capacidades são fatores relevantes para o *compliance* estatal¹⁵⁰

¹⁴⁹ Para Alkoby (2008), a falha principal das teorias racionalistas é que estas olvidam que os valores e as identidades são construídos socialmente, negligenciando a qualidade intersubjetiva das ideias e a noção de que estas são produto de entendimentos compartilhados.

¹⁵⁰ Em trabalho anterior intitulado *The Power of Human Rights*, Risse, Ropp e Sikkink (1999) elaboraram uma teoria construtivista por meio de uma pesquisa qualitativa, propondo um “modelo em espiral” de cinco estágios para explicar como Estados progridem da repressão para comportamentos consistentes com normas internacionais. Contudo, após tal publicação, diversas pesquisas quantitativas revelaram a tensão entre a ratificação e as condutas estatais, disputando as premissas dos autores, fato que os levou a integrar em sua análise uma perspectiva de escolhas racionais, aliando a lógica de consequências (racionalismo) com a lógica da apropriação (construtivismo).

e para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional. Argumentaram que não somente a “lógica da adequação” e a persuasão produzem impactos significativos sobre o *compliance* estatal, no sentido de que os atores estatais são altamente influenciados por normas de direitos humanos que sugerem padrões apropriados de comportamento na comunidade internacional (perspectiva construtivista), mas também que a “lógica da consequência” e o cálculo de custos e benefícios inserem-se nessa “lógica da adequação”, também produzindo impactos.

De igual maneira defendem Goodman e Jinks (2013) que há a necessidade de integração teórica para a explicação do papel e do valor do direito internacional dos direitos humanos e Hillebrecht (2014)¹⁵¹, a qual também insere sua análise em um ponto intermediário, já que também formula uma análise que leva em consideração os incentivos materiais para o reconhecimento da autoridade do direito internacional e para o *compliance*.

É diante de tais considerações que se parte de uma perspectiva intermediária. Entende-se que as normas internacionais moldam e transformam as percepções próprias dos atores sociais, constituindo seus interesses e identidades, ao mesmo tempo em que tais atores moldam o direito internacional e elevam a percepção de sua obrigatoriedade, em um processo de interação contínua, de forma que a presente pesquisa é eminentemente influenciada por análises construtivistas.

Contudo, também é influenciada por noções racionalistas, sobretudo por também considerar custos e incentivos e por não partir de uma análise estado-cêntrica das relações internacionais.

Dessa maneira, entende-se que tanto a lógica da adequação quanto da consequência devem ser levadas em consideração, de forma integrada. Ademais, não obstante a base construtivista que se segue (ainda que influenciada por análises racionalistas), destaca-se que em estudo anterior já se assinalou a relevância da lógica da consequência para avanços na proteção de direitos humanos, por se entender que a percepção dos custos do *noncompliance* gera influências significativas sobre grupos sociais e autoridades estatais, produzindo “efeitos diretos no *compliance*, o que leva a uma maior procura pela conformidade dos atos de autoridades estatais com as normas internacionais de proteção dos direitos humanos” (CALIXTO; CARVALHO, 2020a, p. 459).

¹⁵¹ Hillebrecht (2014) foca no processo dentro e entre instituições políticas domésticas e atores da sociedade civil na implementação de remédios ordenados por cortes regionais de direitos humanos. Ela alega que o *compliance* é inerentemente uma questão doméstica, sendo as instituições domésticas críticas para tal processo.

Essa junção de perspectivas permite uma melhor compreensão do *compliance* estatal como um processo de constante interação entre estruturas e agentes (os quais se articulam com a sistemática internacional de acordo com interesses próprios ou após um processo de socialização) e confere maior destaque ao papel que atores sociais, como organizações da sociedade civil, possuem na busca pelo *compliance* estatal com normas internacionais de direitos humanos e no processo de elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Considerando-se o *compliance* estatal como decorrente de um processo (perspectiva construtivista), vislumbra-se que é a partir dos mecanismos e agentes de *compliance*, do contínuo engajamento e articulação em prol da busca pela conformidade de práticas e condutas de autoridades estatais com normas internacionais, que se torna possível a progressiva consecução do Estado de Direito no nível internacional, criando-se dessa maneira condições para a promoção de um dos objetivos de maior valia para a sociedade internacional no que tange à agenda de desenvolvimento. Logo, é o processo de busca pelo *compliance* estatal engendrado por atores da sociedade civil (o qual eminentemente preceitua a necessidade de práticas de legalidade) que possibilita a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional.

Fixada a perspectiva adotada e identificada a relação entre o processo de *compliance* engendrado por atores sociais e a promoção do Estado de Direito, passa-se a discorrer com maior detalhe no próximo tópico acerca dessa última afirmação (que o processo de *compliance* promove o Estado de Direito no âmbito internacional), discorrendo-se acerca dos atores e mecanismos de *compliance*.

Visa-se delinear como que a interação entre atores e estruturas gera efeitos na conformação de condutas do Estado às normas interamericanas e, ao mesmo tempo, eleva a percepção de obrigatoriedade de observância do direito internacional, promovendo, pois, o Estado de Direito no nível internacional.

2.2 O PROCESSO DE COMPLIANCE E DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: A INTERAÇÃO E ARTICULAÇÃO ENTRE AGENTES E ESTRUTURAS COMO MEDIDA PREMENTE

Checkel (1998) aponta que construtivistas, em razão de concentrarem suas análises no papel social das estruturas e normas com o fim de contrapor suas concepções às teorias racionalistas até então dominantes, acabaram por desconsiderar o papel dos atores

internacionais e dos distintos mecanismos existentes para a criação e modificação de estruturas e normas internacionais, para a elevação da percepção da autoridade do direito internacional e para a busca pela garantia da conformidade dos atos e práticas internas com referidas normas.

Mais recentemente, entretanto, diante das críticas formuladas às ideias construtivistas, um número variado de acadêmicos passou a estudar não apenas referido papel social das normas e a se contrapor à ideia de que os Estados agem tão somente com base em interesses materiais, mas também a analisar quais os atores e mecanismos que promovem mudanças, quais as condições sob as quais tais mudanças ocorrem e quais os fatores que facilitam ou obstaculizam a busca pela conformação de práticas domésticas ao preceituado por normas internacionais (procurando identificar a razão da existência de variação no grau de *compliance* entre diferentes países).

Essa mudança opera-se em razão de uma diversidade de pesquisas quantitativas em direitos humanos indicarem que a ratificação de tratados internacionais não leva automaticamente à conformidade (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005; HATHAWAY, 2002; KEITH, 1999), pesquisas essas evidenciadas no item 2.1.2 desse trabalho, bem como diante do reconhecimento de que a busca pela conformidade dos atos e práticas estatais com as normas internacionais é uma questão de processo, de constantes interações entre agentes e estruturas por meio de mecanismos apropriados (ALKOBY, 2008).

Entende-se que a avaliação desse processo e dos atores e mecanismos de *compliance* é medida premente para a compreensão dos elementos que promovem o Estado de Direito no nível internacional. Isso porque se considera que o processo em questão, caracterizado pela constante interação intersubjetiva entre agentes e estruturas, ao mesmo tempo em que possibilita a consecução de comportamentos baseados no direito, progressivamente consolida e eleva a percepção da obrigação de observância do direito internacional, promovendo, portanto, o Estado de Direito no nível internacional.

Adotando-se uma análise de cunho construtivista, porém com aspectos racionalistas, procura-se nessa seção justamente analisar como se desenvolve o processo de *compliance*, quem o desenvolve e por meio de quais mecanismos. Para tanto, passa-se a apresentar considerações acerca da influência exercida pelas normas de direitos humanos sobre atores sociais e da significância das organizações da sociedade civil para o referido processo (sem, contudo, desconsiderar o papel de outros atores) e, após, a identificar os mecanismos existentes e utilizados por mencionadas organizações para a persecução do *compliance* estatal com normas de direitos humanos. Objetiva-se delinear como a interação

intersubjetiva em direção ao *compliance* estatal opera-se na esfera internacional e, em consequência, também gera reflexos sobre o Estado de Direito.

2.2.1 A influência exercida por normas e regimes de direitos humanos sobre agentes de *compliance*

Os apontamentos até o momento efetuados conduzem à identificação de algumas premissas específicas relativas a tratados de direitos humanos, quais sejam, de que referidas convenções geram a socialização de distintos atores e de que, para a análise do *compliance* estatal com normas de direitos humanos e dos fatores que promovem o Estado de Direito, é preciso olhar para além dos efeitos diretos de convenções sobre a conduta estatal e identificar de que forma elas acabam por socializar e influenciar agentes outros que não meramente os representantes estatais, principais interessados na efetividade das normas de direitos humanos e principais responsáveis pela interação com estruturas internacionais.

Essa consideração de que normas internacionais socializam e influenciam a atuação de grupos de interesse, como organizações da sociedade civil, é decorrente da própria percepção de que os Estados não são os únicos atores da esfera internacional, a qual é composta por diferentes instituições e indivíduos, as normas influenciando comportamentos individuais na esfera internacional (RISSE; SIKKINK, 1999). No mais, decorre da constatação de que a agenda internacional possui um caráter descentralizado, as questões que ela disciplina escapando do monopólio estatal e legitimando a atuação de atores diversos (VILLA, 1999)¹⁵².

A influência exercida pelos tratados sobre referidos atores é que possibilita e leva à interação e à articulação necessárias para a edificação de um ambiente social em que o direito internacional é percebido como obrigatório e, dessa maneira, para induzir o *compliance* estatal com normas de direitos humanos e promover o Estado de Direito na esfera internacional, motivo pelo qual se tecem considerações quanto a tal influência.

Nesse teor, importante é o estudo efetuado por Beth Simmons (2009), a qual em uma pesquisa empírica de cunho quantitativo e qualitativo tece considerações acerca dos principais efeitos que os tratados de direitos humanos geram e dos principais responsáveis

¹⁵² No mesmo sentido, ponderam Nye e Keohane (1971) que apesar de os Estados ainda serem importantes atores da política mundial, eles cederam espaço a outros atores, em razão de terem perdido controle sobre a totalidade do ambiente, sobretudo diante das mudanças rápidas no mesmo, levadas a efeito pela atuação de forças sociais e avanços na tecnologia.

pela promoção do *compliance* estatal com tais convenções. Ela sugere que as normas internacionais de proteção de direitos humanos, uma vez ratificadas, geram três consequências principais evidenciáveis, quais sejam, a mudança da agenda política do governo¹⁵³; o apoio à litigância¹⁵⁴; e a criação de espaços para que atores sociais façam demandas com base no direito.

Com alusão a esse último efeito positivo da ratificação, mais importante para o presente estudo, Simmons (2009) afirma que os acordos internacionais de direitos humanos podem levar grupos e atores a demandarem o *compliance* estatal, servindo eles para aumentar a probabilidade de os indivíduos reivindicarem os direitos por eles tutelados. Isso porque proveem distintos indivíduos e grupos da sociedade com os recursos políticos, legais e sociais para exigir das autoridades estatais o cumprimento das promessas por eles assumidas¹⁵⁵⁻¹⁵⁶. A professora apresenta uma eminente análise racionalista, asseverando que a atuação de tais grupos está diretamente relacionada às mudanças políticas, legais, organizacionais e sociais que se operam no âmbito interno ou internacional, as quais reduzem os custos da formulação de demandas e elevam a probabilidade de que os atores sejam bem sucedidos quando da formulação de reivindicações.

Para ela, pois, os tratados são importantes por possibilitarem o seu uso estratégico como uma ferramenta para a efetuação de demandas no sentido da garantia da conformidade das práticas estatais às normas internacionais (SIMMONS, 2009). No mesmo sentido, inclusive, leciona Hillebrecht (2014) que normas internacionais e decisões de tribunais de direitos humanos podem servir de ímpeto para ações de atores individuais ou de uma coalizão de atores.

¹⁵³ De acordo com o explicado por Simmons (2009), os tratados podem mudar a agenda política simplesmente em razão de levantarem indagações relativas à ratificação e implementação e inserirem questões nas políticas nacionais que não existiriam na ausência de normas internacionais. Desta feita, a partir do momento em o Executivo celebra um acordo internacional, ele insere na agenda política nacional uma discussão antes reservada exclusivamente ao Legislativo, permitindo que mudanças legislativas pró-direitos humanos possam ser levadas a efeito, o que possivelmente não ocorreria se não houvesse a ratificação.

¹⁵⁴ Para Simmons (2009), tratados modificam o papel do Judiciário, já que tornam a litigância em torno de direitos humanos possível no âmbito doméstico, em razão de tais direitos serem legalmente impositivos a partir da ratificação. Os tratados, nesse sentido, criam oportunidades para indivíduos reivindicarem, definirem e lutarem perante o Judiciário para a concretização de direitos que possivelmente não se encontram bem definidos na legislação nacional.

¹⁵⁵ Simmons (2009) trata especificamente dos grupos e atores domésticos, por ela considerados os principais responsáveis pela exigência de mudanças. Contudo, na presente análise, não se faz uma diferenciação entre atores domésticos e transnacionais, visto que se considera que ambos, quando da demanda internacional de autoridades estatais, atuam com o mesmo fim, qual seja, exigir que os Estados respeitem direitos humanos e atuem de forma condizente com o prescrito pelas normas internacionais de proteção de tais direitos e, com isso, criar condições para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

¹⁵⁶ Concorde-se com Risse e Sikkink (1999) que o *compliance* estatal decorre tanto de pressões vindas do âmbito doméstico (*pressure "from below"*), quanto de pressões vindas do cenário internacional (*pressure "from above"*), decorrendo de pressões tanto da sociedade civil doméstica quanto de atores transnacionais.

Ainda no que tange à influência do direito sobre atores sociais, Eskridge (2001) explica que há uma conexão intrínseca entre direito e sociedade, esta última sofrendo influência do direito e utilizando-se dele para a promoção de objetivos políticos e sociais. Da mesma maneira defendem Losekann e Bissoli (2017), as quais alertam que não se pode perder de vista que apesar de normas, princípios e declarações jurídicas possuírem um papel constitutivo na sustentação de hierarquias sociais já existentes, eles também criam constrangimentos e oportunizam estratégias potenciais para as organizações da sociedade civil.

Com relação a normas de direitos humanos, Glauri e Gloppen (2012) explicam que elas encorajam a formação e a atuação de organizações da sociedade civil, as quais, em contrapartida, pressionam ou influenciam governos a proverem serviços diretos a grupos marginalizados. Isso porque discursos de direito, consciência quanto a direitos e possibilidade de reivindicação de direitos são forças propulsoras, que promovem mudanças sociais. Assim é que se afirma, inclusive, a imprescindibilidade do Estado de Direito, em razão de o direito, em contraposição a outras normas sociais, gerar um peso simbólico e um valor maior, diretamente conduzindo ações sociais.

Importante teoria para a compreensão do papel do direito para a operação das organizações da sociedade civil é a Teoria da Mobilização Legal, desenvolvida por McCann (2006), o qual clarifica como que instrumentos de cunho jurídico possuem uma dimensão importante para demandas sociais. Apesar de se referir eminentemente à contribuição do direito para a formação e desenvolvimento de movimentos sociais, possui a teoria destaque justamente por demonstrar como o direito é parte relevante no cotidiano da sociedade, a qual em muitas situações age tendo como referência normas positivadas ou objetivos e princípios declarados.

A teoria em questão evidencia a relevância do direito com base na consideração do aspecto social das normas, entendendo o direito como tradições particulares de conhecimentos e como processo comunicativo. Como ensinado por McCann (2006), deve-se compreender que o foco do direito não se concentra tão somente na regulação do comportamento, mas sim na construção de significados e no incentivo à interação. Nessa perspectiva, normas jurídicas, além de possuírem um papel instrumental e estratégico, também são significativas em razão de seu papel simbólico, que se refere ao poder de autoridade do universo jurídico sobre a vida social e cultural (LOSEKANN; BISSOLI, 2017).

De acordo com McCann (2006), há uma relação mais complexa entre a sociedade

e as normas, decisões judiciais, declarações e princípios, complexidade essa derivada do fato de esses últimos produzirem efeitos indiretos sobre a ação social, decorrentes de seu aspecto simbólico e de se identificar neles a necessidade de empreendimento de ações concretas para tornar efetivo aquilo que é abstratamente afirmado em algum documento.

Desse modo, documentos jurídicos são elementos constitutivos da vida social que possuem uma dupla dimensão: por um lado, elas moldam as atividades, os entendimentos e as expectativas dos cidadãos; por outro, servem de elemento estratégico para a concretização de objetivos visados por grupos sociais, já que incentivam a busca por avanços nas metas da vida social e a formulação de demandas (MCCANN, 2006). Nessa função simbólica e estratégica, normas jurídicas diretamente incentivam a adoção de constantes práticas de legalidade para a persecução dos objetivos visados pelos grupos a que as normas referem-se, incentivando a articulação e o engajamento necessários ao *compliance* estatal e à progressiva consolidação do Estado de Direito.

Referida função simbólica relaciona-se ao fato de o direito moldar identidades individuais e coletivas e elevar a consciência e empoderar atores sociais para que estes busquem as transformações necessárias à consecução dos objetivos declarados ou à garantia da conformidade das ações estatais com normas positivadas e princípios declarados no âmbito interno ou internacional.

Relativamente ao processo de formação de identidades por documentos jurídicos, Enger e Munger (2000) asseveram que normas, princípios, metas e objetivos têm um efeito constitutivo positivo sobre a identidade em razão de sua aptidão de transformar a percepção que os indivíduos têm de si mesmos, evidenciar injustiças e implicar mudanças culturais e discursivas. Para eles, a identidade está relacionada a como os indivíduos visualizam-se como situados de forma inapropriada em algum enquadramento normativo (*frame*), ou seja, como excluídos de atividades que deveriam fazer parte e como separados de configurações tradicionais por barreiras que foram inapropriadamente construídas.

Simmons (2009), ao tratar de normas de direitos humanos, bem sublinha que elas têm o potencial de sugerir novas formas de os indivíduos olharem sua relação com o governo e de um com o outro, de condicionar autoentendimentos, referenciais e comportamentos dos atores e de levar os cidadãos a ganharem um maior senso identidade política, legitimidade e eficácia. Tem o condão, inclusive, de influenciar a forma como povos locais formam sua identidade como demandantes de direitos e o entendimento acerca de seus interesses, de forma a tornar os direitos humanos um aparato de justiça local. Isso porque, como explanam Risse e Sikink (1999), normas de direitos humanos

possuem um *status* especial, já que ao mesmo tempo em que prescrevem normas de comportamento adequado, definem e transformam identidades, constituindo comportamentos.

Dessa forma, as identidades constituídas pelo direito determinam como e quando os atores sociais transformam o direito numa estrutura para interpretar condições percebidas como injustas (ENGER; MUNGER, 2000), criando incentivos para a ação, para a articulação com sistemas jurídicos, em prol da reversão dessas injustiças. Nesse sentido assevera Hunt (1990, p. 325-326, tradução livre) que normas jurídicas

[...] possuem papel relevante na constituição de atores sociais, sejam eles individuais ou coletivos, cujas identidades são mudadas por meio da mobilização de algum discurso de direitos. Eles articulam uma visão de titularidade, de como as coisas poderiam ser, o que por sua vez possui a capacidade de avançar políticas aspiracionais e ações.¹⁵⁷

Noutro norte, o direito também é tido como importante elemento de elevação da consciência social e de empoderamento de atores. Explicita Silbey (2005, p. 359, tradução livre) que documentos jurídicos são “um atributo constitutivo básico de nossa consciência social”¹⁵⁸, a qual, para Zemans (1982), influencia a decisão de empreendimento de medidas para tornar concretos os objetivos, princípios ou normas declaradas e para a própria percepção de algum incidente como potencialmente em necessidade de alguma resposta. Da mesma forma enfatizam Piovesan e Fachin (2017) que normas de direitos humanos e a educação em torno da temática são relevantes pela carga de empoderamento que carregam.

Especificamente no que concerne à América Latina, Bogdandy (2017) frisa ser não problemática a afirmação de que direitos possuem um impacto profundo e transformador na região, ainda que eles não sejam efetivamente garantidos. Segundo o teórico, direitos proveem uma linguagem legal, política e social comum na região, que não existia antes de sua edição.

Para Hillebrecht (2014), na medida em que os cidadãos tornam-se mais conscientes das decisões e atitudes de seus governantes, eles também mais provavelmente tomarão medidas para demandar legitimidade e, por extensão, exigir que os governos cumpram com suas obrigações no que diz respeito à proteção de direitos humanos. Desse modo, por meio do empoderamento gerado pelo discurso legal, organizações da sociedade

¹⁵⁷ No original: “[...] they play a part in constituting the social actors, whether individual or collective, whose identity is changed by and through the mobilization of some particular rights discourse. They articulate a vision of entitlements, of how things might be, which in turn has the capacity to advance political aspiration and action”.

¹⁵⁸ No original: “[...] is a basic, constitutive attribute of our social consciousness”.

civil passam a identificar melhor as injustiças sociais e as ações tomadas de forma contrária a tal discurso, sendo incentivadas à ação, à interação, às práticas de legalidade no âmbito das estruturas internacionais de proteção de direitos humanos.

Normas de direitos humanos, dessa forma, elevam a consciência dos atores sociais quanto a seus direitos (*rights consciousness raising*)¹⁵⁹, levando a seu empoderamento. Normas e decisões judiciais servem para esclarecer grupos marginalizados de sua subordinação social, além de aumentar a confiança dos grupos na possibilidade de demandar direitos. O direito, pois, cria oportunidades para nomear injustiças, direcionar culpa e enquadrar demandas sociais (MCCANN, 2006), incentivando a interação entre atores e estruturas no sentido da busca pela concretização das normas publicadas.

Como ensinam Glauri e Gloppen (2012), direitos humanos possuem um papel relevante na elevação da dignidade, autoestima e capacidade de mobilização daqueles cujos direitos são violados ou não realizados, sobretudo ante a elevação das expectativas dos cidadãos quanto àquilo a que têm direito. Dessa forma, incentivam e criam condições para a ação de grupos e organizações da sociedade civil, os quais passam, por meio de práticas de legalidade, a demandar as autoridades estatais na esfera internacional, como forma de limitar o abuso de poder estatal.

Enunciam Lutz e Sikkink (2000) que as normas jurídicas possuem uma função expressiva importante, enfatizando valores sociais de destaque. Elas possuem “uma qualidade de ‘dever ser’ que as distingue de outros tipos de regras. Normas envolvem padrões de comportamento ‘apropriado’ ou ‘adequado’”¹⁶⁰, motivo pelo qual até mesmo normas de *soft law* (caracterizadas pela doutrina como normas com baixo nível de legalização)¹⁶¹ detêm um valor significativo na geração de mudanças comportamentais, por expressarem e comunicarem valores socialmente aceitáveis (LUTZ; SIKKINK, 2000, p. 655, tradução livre).

¹⁵⁹ Atinente à elevação da *rights consciousness*, Holzmeyer (2009) salienta que no caso *Doe v. Unocal* o discurso de direitos humanos elevou a consciência ao elevar a moral da comunidade da Birmânia (por enfatizar que grupos marginalizados possuem direitos), ao elevar a consciência de ativistas quanto aos abusos existentes na Birmânia e ao incentivar a comunidade a demandar direitos dos atores estatais. Consoante exprime o pesquisador, todos os ativistas birmanos por ele entrevistados enunciaram a importância do discurso de direitos humanos na demanda por melhores condições sociais, salientando a importância de tais direitos como um recurso para a mobilização.

¹⁶⁰ No original: “[...] a quality of ‘oughtness’ that sets them apart from other kinds of rules. Norms involve standards of ‘appropriate’ or ‘proper’ behavior”.

¹⁶¹ O grau de legalização das normas e regimes jurídicos, para pesquisas das relações internacionais, é condicionado por três fatores: obrigação (grau ao qual os comprometimentos estatais constituem *pacta sunt servanda*), delegação (grau ao qual uma instituição tem autoridade sobre ações dos Estados) e precisão (clareza e definição precisa daquilo que se espera de seus sujeitos) (HILLEBRECHT, 2019). Desta feita, regimes altamente legalizados seriam aqueles com altos níveis de obrigação, delegação e precisão, enquanto regimes menos legalizados seriam aqueles em que a obrigação, a delegação e a precisão são menores.

No mesmo sentido Finnemore (1996) pontua que as estruturas e normas são relevantes por propagarem normas culturais, as quais influenciam os interesses e identidades dos atores, preconizando condutas consideradas apropriadas. Isso decorre do fato de que as normas e estruturas internacionais, além de serem produtos de uma construção social, em contrapartida também influenciam e reconstróem agentes. Em suas palavras:

[...] regras socialmente construídas, princípios, normas de comportamento e crenças compartilhadas podem prover Estados, indivíduos e outros atores com entendimentos acerca do que é importante e valioso e quais são os meios efetivos ou legítimos para se obter tais bens valiosos¹⁶² (FINNEMORE, 1996, p. 15, tradução livre).

Nessa visão, ao se constituírem como expectativas que uma comunidade de atores possui acerca de comportamentos adequados e ao construírem o mundo social internacional, por definirem objetivos e criarem interesses para atores, normas podem ser articuladas por diferentes grupos sociais para justificar ações ou persuadir outros atores em prol dos objetivos visados. Além disso, especificam responsabilidades e definem o trabalho que deve ser levado a efeito por Estados partes, dando a tal trabalho significado e valor normativo, passível de ser cobrado (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Como pontua Simmons (2009), diante dessa constituição do mundo social, a adesão a tratados internacionais tem um papel constrictivo relevante com relação aos governos, uma vez que torna evidente o tamanho da distensão entre as normas ratificadas e as políticas adotadas (distensão essa denominada pela autora de *expectations gap*) e, com isso, gera a prerrogativa de outros atores constrangerem as autoridades estatais e demandarem *compliance* com as normas internacionais, mediante um processo constante de interação desses atores com as estruturas internacionais destinadas à proteção de direitos.

No que tange a essa interação, expõe-se a necessidade da compreensão não apenas do valor das normas, mas também das estruturas internacionais de direitos humanos (ou seja, dos órgãos judiciais ou quase judiciais internacionais associados à defesa dos direitos tutelados pelos tratados de direitos humanos). Sua significância decorre do processo que desencadeiam, indiretamente promovendo o *compliance* estatal e o Estado de Direito, sobretudo por habilitar a participação de atores no processo internacional, incentivando a interação e articulação internacional. Nesse sentido é que Finnemore e Toope (2001, p.

¹⁶² No original: “[...] socially constructed rules, principles, norms of behavior, and shared beliefs may provide states, individuals, and other actors with understandings of what is important or valuable and what are effective and/or legitimate means of obtaining those valued goods”.

750, tradução livre) aduzem que não se pode desconsiderar que, na realidade, estruturas e normas internacionais

[...] podem ser muito mais sobre processo do que sobre forma ou produto. Muito do que legitima o direito e o distingue de outras formas de normatividade são os processos por meio dos quais ele é criado e aplicado – aderência a valores de processos legais, a habilidade de atores participarem e sentirem sua influência, e o uso de formas legais de raciocínio. Uma visão de legalização que foca em relacionamentos legais e processos ao invés de formas seria mais dinâmico e melhor adequado para explicar mudanças.¹⁶³

Relativamente à importância das instituições internacionais para a demanda pelo *compliance* estatal e para o Estado de Direito, Risse-Kappen tece importante estudo, assinalando que apesar de tais instituições não garantirem a influência de agentes não estatais sobre políticas domésticas, elas facilitam o acesso de atores domésticos e transnacionais a processos políticos nacionais, disponibilizando a eles um meio para intentar influenciar a conduta de agentes estatais. Dessa sorte, elas acabam por fortalecer as coalisões da sociedade civil que advogam no sentido do *compliance* e do reconhecimento da imperatividade do direito internacional (RISSE-KAPPEN, 2004).

Tais instituições proveem um enquadramento comunicativo no qual atores possuem a prerrogativa de debater questões de seu interesse, que consideram legítimas (REUS-SMIT, 2004). Como exprime Risse-Kappen (1995), as ONGs e redes transnacionais podem influenciar governos muito mais facilmente dentro do *framework* das instituições internacionais, uma vez que facilitam o acesso de distintos atores a processos que influenciam a formulação de políticas internacionais e aumentam a disponibilidade de canais que os atores podem utilizar-se para atingir Estados.

Por tal motivo é que Simmons (2009) frisa que pouco importam os motivos da adesão de um Estado a tratados internacionais de direitos humanos, ou seja, pouca diferença faz se governantes comprometem-se no âmbito internacional a tratados que possuem a capacidade e disponibilidade de implementar, em razão de apoiarem os objetivos dos tratados e quererem implementá-los, ou se tal comprometimento é realizado com o fim de evitar pressões sociais e políticas que possam decorrer da não adesão a tratados multilaterais que um grande número de outros Estados aderiu. As convenções irão produzir efeitos indiretos independentemente da vontade dos governantes em adotar

¹⁶³ No original: “[...] may be much more about process than about form or product. Much of what legitimates law and distinguished it from other forms of normativity are the processes by which it is created and applied – adherence to legal process values, the ability of actors to participate and feel their influence, and the use of legal forms of reasoning. A view of legalization that focuses on legal relationships and processes rather than forms would be more dynamic and better suited to explain change”.

medidas para tornar efetivas as normas ratificadas.

É nesse sentido que Ariosi (2004) afirma que o direito internacional, ao mesmo tempo em que se constitui como um elemento de coesão, possibilitando uma maior cooperação entre os diversos atores do sistema global e uma harmonização entre a ordem jurídica interna e a internacional, também se refere a um importante elemento de tensão, já que coloca em evidência as contradições existentes entre as diversas ordens jurídicas internas e a ordem internacional, de modo a criar um ímpeto para que se demande a maior conformidade interna com as normas internacionais.

Ante tal efeito, a *norms cascade*, ou seja, a expansão de tratados e demais normas de direitos humanos, não gera custos zero para os Estados partes, ao contrário do defendido por realistas (LUTZ; SIKKINK, 2000). Pelo contrário, gera sinais positivos para atores, sejam esses domésticos ou transnacionais, demandarem do Estado maiores níveis de *compliance* (HUG; WEGMANN, 2016), por meio de um processo de articulação e interação constante.

Mesmo que as convenções reflitam políticas, a negociação das mesmas refletindo o “poder, organização e aspirações dos governos que as negociam e assinam, e legislaturas que as ratificam, e os grupos que fazem lobby em seu nome”¹⁶⁴, eles também moldam o comportamento político e alteram políticas “preparando o terreno para novas alianças políticas, capacitando novos atores políticos e aumentando o escrutínio público”¹⁶⁵ (SIMMONS, 2009, p. 12 e 05, tradução livre).

Nesse sentido expressam Hafner-Burton e Tsutsui (2005, p. 1378, tradução livre):

Na medida em que os Estados nações fazem compromissos legais formais para simbolizar *compliance* com direitos humanos inclusive enquanto ainda violam tais direitos, esse processo de comprometimento institucional ‘vazio’ a um regime fraco paradoxalmente empodera defensores não estatais com as ferramentas para pressionar governantes em direção ao *compliance*.¹⁶⁶

O comprometimento internacional, tido como “a realização de uma promessa explícita, pública e legal pelas autoridades públicas de agirem dentro de limites específicos

¹⁶⁴ No original: “[...] power, organization, and aspirations of the governments that negotiate and sign them, and legislatures that ratify them, and the groups that lobby on their behalf”.

¹⁶⁵ No original: “[...] setting the stage for new political alliances, empowering new political actors, and heightening public scrutiny”.

¹⁶⁶ No original: “As nation-states make formal legal commitments to symbolize human rights compliance even while they are in violation, this process of “empty” institutional commitment to a weak regime paradoxically empowers nonstate advocates with the tools to pressure governments toward compliance”.

em suas relações com pessoas individuais”¹⁶⁷, eleva a expectativa de atores sociais e os empodera (SIMMONS, 2009, p. 07, tradução livre). Da mesma forma, ajuda atores locais a definirem suas prioridades, a fazerem demandas e negociarem por meio de uma posição de maior força do que tais atores teriam no caso de ausência do comprometimento estatal (SIMMONS, 2009).

Não obstante os tratados de direitos humanos sejam negociados na esfera internacional, eles criam detentores de direito na sociedade, seja essa doméstica ou transnacional, impactando a relação entre os indivíduos e Estados (SIMMONS, 2009). No mesmo sentido sustentam Risse e Sikkink (1999) que o ato de ratificar uma norma não apenas expressa um valor, mas gera expectativas coletivas, que criam o ímpeto para que se exija comportamentos em consonância com tais valores.

Desse modo, apesar de a vinculação a tratados internacionais poder constituir-se como uma medida política tomada pelo governo, essa vinculação é capaz de alterar o comportamento dos governos e de gerar influência sobre a percepção da obrigatoriedade de conformação ao direito internacional, sobretudo ao criar espaço para a atuação de organizações da sociedade civil em busca da adequação da conduta do governo às normas internacionais a que eles mesmos comprometeram-se.

Normas e estruturas de direitos humanos, dessa maneira, correspondem a estruturas que incentivam atores sociais no sentido da mobilização e da constante interação no espaço internacional, já que permite a tais atores que eles pressionem autoridades governamentais para que estas promovam mudanças legais domésticas e institucionais, bem como direcionem políticas públicas no sentido da consecução do direito protegido na esfera internacional. Empoderados, os atores sociais passam a interagir com o sistema internacional com o fim de concretizar demandas sociais, sendo essa interação medida necessária para o *compliance* estatal e para a própria promoção do Estado de Direito no âmbito internacional.

Por fim, ainda atinente a tais agentes de *compliance*, pontua-se novamente sua relevância para o processo em evidência.

Nesse tocante, importante estudo é o elaborado por Risse e Sikkink (1999), os quais, ao buscarem avaliar o impacto das normas de direitos humanos sobre a conduta estatal, procurando verificar as condições sobre as quais tais normas são internalizadas, argumentam ser no relacionamento de tais atores com os regimes internacionais, na

¹⁶⁷ No original: “[...] the making of an explicit, public and lawlike promise by public authorities to act within particular boundaries in their relationship with individual persons”.

interação e articulação com estruturas e normas internacionais, que o *compliance* estatal é auferido, este sendo dependente justamente da sustentabilidade de atores domésticos e transnacionais. Para eles, por meio da interação com estruturas internacionais, os atores em questão alertam a opinião pública, colocam os violadores na agenda internacional no que se refere à elevação da consciência moral e desafiam os violadores por meio da pressão por eles exercida, progressivamente gerando alterações de comportamento.

Da mesma forma assinalam Keck e Sikkink (1998, p. 42, tradução livre) ser essa relação intersubjetiva que gera mudanças na prática. Como explicado pelos autores, o pensar em normas e sua relação com as práticas de atores sociais “elimina a dualidade entre ações estratégicas e principiológicas. As práticas não ecoam simplesmente as normas – elas as tornam reais. Sem a atividade disruptiva desses atores, provavelmente não ocorrerão mudanças normativas nem mudanças nas práticas”¹⁶⁸, de forma a ser o contato constante entre atores e normas relevante para o *compliance* estatal e para a promoção do Estado de Direito.

Há que se frisar que uma das características inerentes às normas é seu aspecto dialético, ou seja, o fato de se encontrarem em um constante processo de construção e reconstrução, mediante o contato com a realidade social e com novos valores que vão surgindo nessa realidade (REALE, 1994). Esse aspecto é diretamente relacionado à consideração construtivista de que agentes e estruturas são mutuamente constitutivos, envolvendo-se em um processo intersubjetivo constante, o qual é necessário para a efetividade das normas e para a adequação da realidade social às normas (e vice-versa) (FINNEMORE, 1998).

Nesse processo, há uma interação entre distintos agentes (em especial, organizações da sociedade civil) e a estrutura internacional (tratados e órgãos judiciais ou quase judiciais), com vistas à conformação das condutas estatais ao prescrito nos distintos regimes de proteção de direitos humanos. Nessa interação também se criam condições para a progressiva percepção da autoridade e obrigatoriedade do direito internacional.

2.2.2 A interação engendrada pela utilização de mecanismos de *compliance*

Preferências estatais são constituídas não apenas por condições e necessidades

¹⁶⁸ No original: “[...] eliminates the duality between principled and strategic actions. Practices do not simply echo norms— they make them real. Without the disruptive activity of these actors neither normative change nor change in practices is likely to occur”.

funcionais internas, mas também por mecanismos externos. Encontrando-se inseridos em uma estrutura global, caracterizada por conhecimentos compartilhados e entendimentos intersubjetivos, os quais moldam e motivam atores, os Estados acabam sendo socializados por meio das normas e da interação entre os distintos atores com as estruturas existentes em tal ambiente (FINNEMORE, 1996), os quais, buscando seus próprios interesses, adotam uma série de medidas em face dos Estados, em prol da socialização de referidos atores.

Aspectos importantes a serem considerados são as condições sob as quais pressões ou mecanismos externos podem influenciar comportamentos estatais, quais as forças políticas ou sociais que são potencialmente efetivas na mudança de comportamentos de atores governamentais e qual a relação entre preferências estatais e estruturas materiais e ideacionais no nível global. Isso porque auxiliam na identificação das formas indiretas que tratados de direitos humanos importam para a promoção de mudanças sociais e trazem à lume a necessidade de se considerar o *compliance* estatal e o reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional como questões que decorrem de um processo, o qual envolve uma multiplicidade de atores e preceitua a interação como significativa na promoção de mudanças reais e mudanças na percepção de distintos atores.

Ademais, a afirmação das organizações da sociedade civil como agentes essenciais para a promoção do Estado de Direito exige a compreensão dos meios que podem ser utilizados por mencionados agentes para buscar a consecução dos fins por eles visados. Diante disso é que Goodman e Jinks (2004) sugerem a necessidade de clarificação dos mecanismos de influência do direito, os quais podem produzir proposições verificáveis acerca do papel do direito e da sociedade na formação e transformação de preferências estatais. Isso porque é por meio da utilização de tais mecanismos e técnicas a eles relacionadas que as interações entre agentes e estruturas são levadas a efeito, levando progressivamente a uma maior socialização estatal no sentido da elevação da percepção da autoridade do direito internacional e à conformação interna com o preceituado pelas normas de direitos humanos.

Nesse tocante, Hafner-Burton (2005) esclarece que a literatura em geral aponta que o processo de influência exercido sobre condutas estatais ocorre por meio de dois mecanismos principais, quais sejam, pela persuasão e pela coerção. Referem-se a mecanismos que são utilizados por uma diversidade de agentes (Estados, organizações intergovernamentais, ONGs, associações, indivíduos, entre outros) por meio de técnicas como a publicação de melhores práticas, a monitoração e a produção de relatórios, o

crítico a atores que violam normas de direitos humanos e a emissão de decisões vinculantes e sanções materiais contra Estados violadores, sendo destinados a conduzir Estados a adotarem práticas em conformidade com normas internacionais.

Apesar de serem mecanismos tipicamente utilizados por referidos agentes, a utilidade e a viabilidade de seu uso é discutido na doutrina, a qual diverge justamente na conferência de maior destaque a um mecanismo em detrimento do outro para o *compliance* estatal com as normas de proteção de direitos humanos. O debate foi posto em pauta por cientistas políticos tidos como céticos, como é o caso de Downs, Rocke e Barsoom (1996), e acadêmicos do direito internacional como Chaynes e Chaynes (1993), refletindo posteriormente os embates entre racionalistas realistas e construtivistas, em razão de os primeiros identificarem a coerção como principal mecanismo de *compliance* e os segundos alegarem ser a persuasão o mecanismo de maior relevância.

Na visão dos primeiros, o *compliance* estatal com normas que não geram benefícios diretos aos Estados (como no caso de normas de direitos humanos) somente seria logrado no caso de existência de mecanismos de coerção que o assegurasse. Igualmente, a afirmação da obrigatoriedade do direito internacional apenas seria possível se houvesse como se compelir Estados a observarem normas e decisões internacionais.

A perspectiva coercitiva ou de *enforcement* como elemento preponderante para o *compliance* estatal e para o reconhecimento da autoridade do direito internacional é normalmente defendida por racionalistas. Defende-se a significância da coerção para o reconhecimento da obrigatoriedade e preconiza-se que os Estados, instituições e atores apenas influenciam o comportamento de outros Estados pela elevação dos custos do *compliance* ou de seus benefícios por meio de recompensas materiais ou punições (GOODMAN; JINKS, 2004). Coerção, identificada pela imposição de multas, sanções e outras punições, não implica mudanças nas preferências, percepções e identidades dos atores, mas tão somente no cálculo dos custos e benefícios, visto que repercute sobre interesses materiais dos Estados.

Nesse sentido, tão somente os mecanismos tradicionais de poder (militar e econômico), como sanções (por exemplo, artigos 103-111 do Estatuto de Roma) e outros mecanismos, como, por exemplo, aqueles dispostos nos artigos 39 a 51 da Carta das Nações Unidas, proveem o maquinário principal para mudar práticas estatais, sendo elas inclusive que fixam a autoridade do direito internacional. Não se confere valor às práticas de publicação, de monitoração e produção de relatórios ou de crítico a atores violadores, a não ser que esses mecanismos estejam integrados em algum aparato

coercitivo (GOODMAN; JINKS, 2004), visto que referidas técnicas não geram qualquer efeito para o cálculo de custos e benefícios.

Em contrapartida, na visão de Chaynes e Chaynes (1993), os quais defendem a teoria *managerialist* e asseveram que em razão de os problemas de *compliance* estatal com normas internacionais serem decorrentes de fatores como a ambiguidade dos tratados, a baixa capacidade nacional no empreendimento de esforços para o *compliance* ou o lapso temporal entre a assunção do compromisso internacional e o *compliance*, a coerção não é tida como instrumento útil, visto que não soluciona os problemas referidos. No mesmo sentido expõem Henkin (1979) e Koh (1997), os quais acreditam haver uma pré-disposição dos países em acatarem as normas internacionais mesmo sem a presença de mecanismos de coerção, estes sendo inclusive concebidos como improdutivos e ineficazes.

Ademais, tais teóricos, em consonância com Simmons (2008) alegam que sequer há que se falar na possibilidade de coerção com relação a tratados de direitos humanos. Como aduzido, os “mecanismos internacionais formais destinados à imposição do direito internacional são notoriamente fracos”¹⁶⁹ (SIMMONS, 2008, p. 200, tradução livre), de forma que sua força decorre basicamente de técnicas de persuasão. Nessa perspectiva, a obrigatoriedade do direito internacional apenas é possível nos casos de resolução dos problemas de *compliance* e da efetiva socialização dos atores no sentido do reconhecimento dessa obrigatoriedade.

Diante disso, defende-se a necessidade de se conferir um maior foco a técnicas de persuasão e à tomada de medidas para reverter a ambiguidade ou ausência de capacidade estatal, justamente porque tais técnicas seriam as únicas capazes de criar condições para o *compliance* e a socialização estatais. Como assevera Tallberg (2002), de acordo com esse ponto de vista, o *compliance* é melhor resolvido por meio de estratégias de construção de capacidades, interpretação legal e transparência, sugerindo ainda a necessidade de uma interpretação normativa autoritativa por corpos legais internacionais, por meio de processos de adjudicação formal (cortes internacionais) ou de processos não vinculativos destinados a clarificar normas legais.

No que se refere à defesa da persuasão como principal mecanismo para o *compliance* estatal e a socialização (com o reconhecimento progressivo da obrigatoriedade do direito internacional), essa advém do entendimento de que o direito internacional influencia o comportamento dos Estados por meio de processos de aprendizado social,

¹⁶⁹ No original: “*Formal international mechanisms to enforce international law are notoriously weak*”.

requerendo, pois, a adoção de medidas de argumentação e deliberação em um esforço de mudar ideias de outros atores internacionais.

Nessa visão, conforme Risse e Sikking (1999), as ações dos Estados são moldadas por processos de formação de identidades em razão de normas, argumentação, persuasão, diálogo e negociação, todos esses integrantes de um processo de socialização normativa. Estados, dessarte, cumprem com tratados internacionais não em razão do temor a sanções, mas sim em razão do poder persuasivo das normas (as quais promovem debates, diálogos e ensinamentos para que haja uma progressiva autorregulação e obediência voluntária) (HELPER; SLAUGHTER, 1997), ante a legitimidade das mesmas (FRANCK, 1990) e diante da articulação de grupos sociais que engajam em debates e diálogos na esfera internacional para o fim de influenciar e socializar Estados no sentido da conformidade com as normas internacionais.

A ênfase em referido mecanismo decorre de percepções construtivistas das relações internacionais, sobretudo por se compreender que por meio de técnicas de persuasão, os atores internacionais internalizam normas e regras apropriadas de comportamento e redefinem seus interesses e identidades de acordo com tais normas, por se convencerem da validade ou adequação da norma, crença ou prática (GOODMAN; JINKS, 2004). Com isso, eleva-se a percepção de autoridade do direito internacional e engendram-se mudanças comportamentais ante essa percepção.

Salientam Goodman e Jinks (2004) que, por meio de técnicas de persuasão, os regimes de direitos humanos encorajam comportamentos desejáveis de duas formas: engajando sistematicamente governantes na discussão acerca de práticas controversas e promovendo oportunidades estruturais para redes transnacionais engajarem governantes ou outros públicos.

Nessa perspectiva, técnicas como a monitoração e a produção de relatórios são úteis na geração de informações e soluções cooperativas. Os relatórios, em especial, auxiliam os Estados e outros atores interessados em acessarem práticas reais tomadas sob os auspícios do tratado internacional. Combinados com a monitoração, a documentação e o estudo acerca da extensão de abusos de direitos humanos em determinado Estado podem levar ao reexame de práticas e políticas internas. No mais, a revelação de padrões de violação de direitos humanos por meio de tais técnicas ajuda a mobilizar e organizar respostas a nível sistêmico, por modificar a ideia relativa à gravidade do problema (GOODMAN; JINKS, 2004).

Além da monitoração e produção de relatórios, os teóricos listam como técnicas

de persuasão o *framing* e *cuing*¹⁷⁰ (GOODMAN; JINKS, 2004). Ainda, Risse e Sikink (1999) também crescem processos de *shaming* e de apresentação de denúncias, as quais, para os pesquisadores, se destinam a gerar mudanças de comportamento e induzir a socialização estatal não por meio de processos de argumentação, mas sim pela pressão, pela cobrança e por causar vergonha a atores alvo¹⁷¹.

A persuasão, contudo, é considerada um mecanismo de *soft power*, sendo concebido por alguns como instrumento fraco para coibir o comportamento indesejável de governos, já que não gera sanções e consequências diretas (KENNEY, 2003; MORENO, CRISP, SHUGART, 2003). Contudo, há estudiosos, como Smulovitz e Peruzzotti (2003), que ensinam que o mero fato de um mecanismo ser enquadrado como de *soft power* não faz com que ele não tenha a capacidade de controle e não implica que não gere consequências. Isso porque, mesmo assim, pode gerar perdas simbólicas para Estados que violam os direitos protegidos na esfera internacional (KOSLINSKI, 2007).

De maneira semelhante expõem Cabral e Pio (2017), ao fazerem referência aos mecanismos de *accountability* social e à necessidade de ativação de mecanismos de controle não dotados de elementos de coercibilidade (referindo-se à apresentação de denúncias relativas às irregularidades praticadas por agentes públicos), por mencionados mecanismos permitirem a alteração na apreciação da sociedade de determinados fenômenos específicos e a inserção de temas no cerne do debate público. Para eles, quando indivíduos e organizações da sociedade civil provocam a atuação de provimentos judiciais, de entidades estatais de controle ou de entes internacionais, isso gera consequências eleitorais (influenciando a *accountability* vertical) e ativa a *accountability* horizontal¹⁷².

Para além dos mecanismos de coerção e persuasão, Goodman e Jinks (2004) identificam um terceiro, denominado de aculturação, que para eles também se encontra eminentemente atrelado ao papel do direito na formação e transformação de preferências estatais. Sustentam que a atenção dada por racionalistas e construtivistas apenas nos mecanismos de coerção e persuasão é insuficiente para avaliar a significância do direito,

¹⁷⁰ Para os teóricos, *framing* corresponde ao processo pelo qual se persuade algum ator por meio do enquadramento de uma conduta como ressonante com outras normas já aceitas; e *cuing* refere-se à conferência de dicas a audiências alvo para que essas pensem melhor acerca dos méritos de uma conduta quando essa a princípio não é de seu interesse (GOODMAN; JINKS, 2004).

¹⁷¹ Referidos processos de *shaming* e apresentação de denúncias, apesar de enquadrados como mecanismos de persuasão, para Goodman e Jinks (2004), entretanto, são mecanismos de aculturação.

¹⁷² Para Cabral (2014), é por meio de denúncias que se informa à sociedade civil (e, permitindo-se um adendo, à comunidade internacional) as ilegalidades perpetradas por autoridades estatais, de forma a prover elementos para o devido exercício da *accountability* eleitoral (vertical) e a demandar a atuação de entidades institucionalizadas para a correção de irregularidades (*accountability* horizontal).

uma vez que o foco apenas na coerção deixa de considerar a complexidade do ambiente social no qual os Estados agem, enquanto o foco apenas na persuasão deixa de considerar as distintas formas pelas quais a difusão de normas legais e sociais ocorre e deixa de perceber que o *compliance* estatal e o reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional ocorre mesmo sem a aceitação interna completa das normas sociais¹⁷³. Para eles, referidos focos geram uma subespecificação, subanálise e subexplicação dos microprocessos de influência social, sendo necessária a identificação de mais um mecanismo (a aculturação), para explicar como as normas causam mudanças de comportamento e por meio de quais microprocessos há essa mudança.

Apesar de o mecanismo em questão não receber a denominação de aculturação por outros teóricos, ele aparece indiretamente em outras abordagens construtivistas, como elemento ou uma das técnicas do mecanismo de persuasão¹⁷⁴. Em que pese a pouca utilização do termo na doutrina, refere-se à aculturação, neste trabalho, como mecanismo distinto, apenas para fins didáticos.

Para Goodman e Jinks (2004, p. 626, tradução livre), aculturação refere-se ao “processo geral por meio do qual atores adotam as crenças e padrões de comportamento da cultura ao seu redor”¹⁷⁵, abrangendo os microprocessos da ortodoxia, imitação (*mimicracy*), identificação e maximização de *status*. Difere-se, para os doutrinadores, dos demais mecanismos em razão de abranger técnicas particulares de socialização mesmo na ausência de coerção ou persuasão, ou seja, mesmo quando constrições não produzem efeito, ou quando a completa internalização visada por meio da persuasão não é lograda¹⁷⁶.

A ideia por trás desse mecanismo é que mudanças de comportamento e na percepção da autoridade do direito internacional ocorrem em razão da identificação de um ator com um grupo de referência, o qual gera pressões cognitivas e sociais em prol da conformidade com o visado pelo grupo e o preconizado por normas internacionais. Parte-se do pressuposto de que atores em geral são altamente influenciados por seu ambiente, o

¹⁷³ Essa insuficiência dos mecanismos de coerção ou persuasão ocorre porque os Estados não detêm interesse suficiente ou disponibilidade política para sustentar estratégias de coerção e porque as teorias de persuasão não proveem maneiras eficazes de se pensar em processos parciais ou incompletos de internalização (GOODMAN; JINKS, 2004).

¹⁷⁴ Como já explicitado, Risse e Sikkink (1999), por exemplo, entendem que algumas técnicas, como o *shaming* e a apresentação de denúncias, que para Goodman e Jinks (2004) se inserem como técnicas de aculturação, na realidade são técnicas de persuasão.

¹⁷⁵ No original: “[...] *general process by which actors adopt the beliefs and behavioral patterns of the surrounding culture*”.

¹⁷⁶ Goodman e Jinks (2004) não sugerem a prevalência de um mecanismo sobre os demais, defendendo, pelo contrário, que a melhor abordagem refere-se à incorporação de elementos dos três mecanismos, visto que cada um reforça o outro por meio de uma relação dinâmica, relação essa que é sacrificada quando se confere foco a apenas um dos mecanismos.

compliance estatal sendo resultante das pressões reais ou imaginárias, internas e externas, exercidas para a adoção de comportamentos considerados adequados (GOODMAN; JINKS, 2004).

Por meio da aculturação, a conformação estatal às diretrizes internacionais e o reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional decorrem eminentemente da necessidade de justificação de suas ações para si mesmo e para os outros e de atendimento às expectativas do grupo social. Isso porque Estados, sendo produtos da criação humana e regidos também por homens, também respondem a forças culturais e ao ambiente que os circunda, respondendo a pressões internas e externas, reais ou imaginárias.

No que tange às pressões internas, estas decorrem da ortodoxia, da ideia de legitimidade social, do papel e das expectativas que são internalizadas pelo ator e que servem de guia de autoridade para o comportamento do ator social. Isso implica que uma vez internalizado algum papel ou uma vez formada uma identidade, os atores são impelidos a agirem de forma consistente com os propósitos e atributos de tal papel. Por outro lado, no que concerne às pressões externas, essas incluem a imposição de custos sociais e psicológicos de *shaming* (diminuindo a legitimidade e o status social do ator) e a conferência de benefícios por meio de *back-patting* e outros demonstrativos de aprovação pública (diminuindo a reprovação social àquele ator) (GOODMAN; JINKS, 2004).

No âmbito estatal, representantes ou autoridades de alto nível podem ser diretamente aculturadas; membros de grupos de interesse especiais podem ser aculturadas e estes, em contrapartida, podem persuadir audiências domésticas ou líderes políticos a adotarem práticas sociais legítimas; ou audiências domésticas relevantes podem ser aculturadas e, em seguida, podem coagir ou persuadir líderes políticos em direção à socialização e à conformação com o exigido por normas de direitos humanos (GOODMAN; JINKS, 2004). Isso porque tal conformação e socialização são logrados quando a importância do grupo eleva-se para o ator, quando a exposição do ator ao grupo torna-se maior e quando o tamanho do grupo de referência aumenta, já que se elevam as pressões exercidas sobre tal ator.

Em razão de algumas pressões serem externas, os teóricos ensinam que o *compliance* estatal e a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional não necessariamente derivam da aceitação privada de normas sociais. Nesse ponto é que a aculturação diferencia-se da persuasão, visto que se refere a um estágio anterior ao referido mecanismo, não exigindo a completa internalização das normas ou a aceitação da validade ou legitimidade de uma prática ou norma, mas tão somente exigindo que se perceba que

um grupo social relevante preceitua tal prática ou norma¹⁷⁷.

Do mesmo modo, para Goodman e Jinks (2004), a aculturação diferencia-se da coerção, uma vez que apesar de ambas incluírem sanções sociais, aquela abrange sanções tão somente na extensão em que os custos sociais influenciam ideias e ações, na procura pela legitimidade social, e não na extensão em que tais custos geram custos materiais.

Relativamente às técnicas de aculturação, Goodman e Jinks (2004) lecionam que o mecanismo em questão valoriza de forma mais intensa que a persuasão e a coerção as técnicas de publicação de melhores práticas e de criticismo a atores ruins, visto contribuírem para pressões em prol da padronização. A publicação de melhores práticas incita o *mimicracy* e o criticismo, levando à identificação de comportamentos inaceitáveis e a pressões para que os Estados atuem de forma diferenciada. Enunciam, inclusive, a relevância das técnicas de monitoração e produção de relatórios e de estipulação de recompensas e sanções, por elas deterem função regulatória significativa, já que, em consonância com as lições de Foucault (2002), a visibilidade possui um poder significativo na regulação de comportamentos sociais. Contudo, entendem que essas últimas técnicas não são estritamente necessárias para o mecanismo de aculturação, podendo inclusive gerar efeitos negativos, dependendo da forma como são utilizadas¹⁷⁸.

De qualquer modo, em que pese o embate racionalista-constructivista e a identificação ou não da aculturação como um mecanismo separado da persuasão, coaduna-se com a percepção de que para a compreensão das distintas formas que o *compliance* estatal é levado a efeito (gerando reflexos sobre o Estado de Direito), tais embates devem ser ultrapassados, sendo de maior importância considerar conjuntamente todos os aspectos em que o contexto social influencia atores (GOODMAN; JINKS, 2004; HAFNER-BURTON, 2005; KOH, 1998). Como salientam Goodman e Jinks (2004), a utilização integrada de todos os mecanismos aparenta ser mais efetiva, mesmo que se considere que a

¹⁷⁷ Como sugerem os teóricos, a persuasão requer ação e relaciona-se ao conteúdo, enquanto a persuasão ocorre tacitamente e envolve apenas a relação social, ou melhor, o grau de identificação entre o ator e o grupo (não é resultado do conteúdo da norma, mas de uma estrutura social). A aculturação, portanto, ao preceituar que há forças sociais mais amplas que influenciam atores de outras formas que não apenas a internalização, corresponde a parte do processo mais amplo de persuasão, servindo como predicado cultural para todos os atos de persuasão (GOODMAN; JINKS, 2004).

¹⁷⁸ Isso porque sanções também criam incentivos para que informações não sejam reveladas. No mais, o monitoramento e a produção de relatórios podem levar à institucionalização do *compliance*, uma vez que a ênfase na prevalência de violações pode promover, em contrapartida, desordem e mais violações (consoante a teoria das janelas quebradas). É diante disso que Goodman e Jinks (2004) afirmam que sob certas condições a obrigatoriedade de decisões, as sanções materiais e o foco dado nas violações pelos processos de monitoração e produção de relatórios podem enfraquecer a efetividade do processo de aculturação e persuasão, em razão de a presença simultânea de ameaças instrumentais e promessas ter a capacidade de desestabilizar formas de socialização (GOODMAN; JINKS, 2004)

utilização de um mecanismo pode gerar efeitos negativos para os demais, de modo que a apreciação das distintas qualidades e interações entre processos de coerção, persuasão e aculturação é significativa para o *compliance* estatal, para a efetividade dos regimes de direitos humanos e para alterações progressivas na percepção da obrigatoriedade do direito internacional.

Apesar de normas de direitos humanos terem sido em princípio criadas para influenciar por meio da persuasão, ou seja, para identificar e classificar “quais direitos são globalmente legítimos, para prover um fórum para o intercâmbio de informações relativas a violações e para persuadir governos e violadores que leis protegendo direitos humanos são restrições apropriadas sobre Estados que devem ser respeitadas”¹⁷⁹ (HAFNER-BURTON, 2005, p. 603, tradução livre), apenas a persuasão não induz *compliance* estatal e não gera uma elevação da percepção da obrigatoriedade do direito internacional.

Lista Hafner-Burton (2005) quatro motivos principais a tal respeito: a exigência de que haja a modificação da preferência dos atores pela repressão, o que não se julga plausível, já que os ganhos com a repressão são maiores do que as perdas; a demora do mecanismo em auferir mudanças; a inconsistência dos atores, já que o mero advento de novos líderes no governo pode tornar necessário que constantemente se reinicie o processo de persuasão; e a imprescindibilidade de um acesso repetido aos violadores, o que é bastante difícil.

Para a professora, também não há dados que indiquem ser apenas a coerção suficiente. Isso ocorre porque a maioria dos sistemas de proteção de direitos humanos possui pouco poder coercitivo, sendo praxe que os governos ignorem, mesmo que parcialmente, decisões ou sentenças proferidas por tribunais e comissões internacionais de proteção de direitos (HAFNER-BURTON, 2013). No mesmo sentido defende Harold Koh (1998) que apesar de ter havido toda a construção de um sistema de *accountability* internacional, a realidade é que não há como seriamente obrigar um país a acatar decisões ou sentenças internacionais, o sistema internacional sendo, em sua perspectiva, impotente e ineficiente para lograr êxitos por meio da coerção.

É por tal razão que se sustenta que é apenas por meio da ativação de distintos mecanismos que o *compliance* estatal e a elevação da percepção de autoridade do direito internacional são induzidos, justamente diante do fato de que a combinação de técnicas, de

¹⁷⁹ No original: “[...] which rights are globally legitimate, to provide a forum for the Exchange of information regarding violations, and to sway governments and violators that laws protecting human rights are appropriate constraints on the nation-state that should be respected”.

práticas de legalidade, produz melhores resultados. No mesmo sentido é a visão de distintos teóricos construtivistas e racionalistas, como Alter (2003), Keck e Sikkink (1998), Martin (1993) e Tallberg (2002).

Construtivistas como Keck e Sikkink (1998), por exemplo, apesar de ressaltarem a relevância da persuasão (incluindo técnicas de aculturação), lecionam o importante papel da coerção na promoção de mudanças. Igualmente, Oran Young (1979) argumenta que os atores em geral são motivados por interesses próprios, mecanismos de coerção (*enforcement*), induzimento, pressões sociais, senso de obrigação e hábito, de modo que seria limitante a não observância da significância de todos os mecanismos existentes para a promoção do *compliance* estatal e para o processo de elevação da percepção de autoridade do direito internacional.

No mais, os construtivistas Tallberg (2002) e Alter (2003), ao focarem no estudo de distintas organizações e cortes internacionais de proteção de direitos humanos, concluem que a união dos mecanismos em questão possui a capacidade de elevar o nível de *compliance* estatal. Tallberg (2002), em especial, após analisar os mecanismos de *compliance* existentes no Sistema Europeu de Proteção de Direitos Humanos (SEDH) e explicar como eles interagem para induzir comportamentos consistentes com as normas europeias, conclui que os mecanismos de coerção e persuasão não são estratégias que competem entre si para a garantia do *compliance* estatal, mas sim são mais efetivos quando combinados, já que complementares e mutuamente reforçáveis, de forma que um sistema de *compliance* que desenvolve essa complementaridade eleva a capacidade de serem promovidas mudanças.

Partindo de outro foco, a racionalista Lisa Martin (2014) também identifica a relevância de mecanismos de persuasão e não apenas de coerção, ao destacar a importância do ambiente social na eficiência de técnicas coercitivas tradicionais.

Em consonância com essas perspectivas, Risse, Ropp e Sikkink (2013) pontuam que não faz mais sentido testar hipóteses racionalistas contra hipóteses construtivistas, sendo de melhor proveito examinar os mecanismos e sequências por meio dos quais os variados modos de ação social interagem. Como alegado pelos pesquisadores, os distintos mecanismos defendidos por uma ou outra corrente são todos essenciais para a explicação de como funcionam as relações internacionais, sendo relevante a consideração de como os agentes interagem com os distintos mecanismos, na busca pelo *compliance* estatal com normas de direitos humanos. Ademais, é justamente nessa busca, por meio da ativação de distintos mecanismos, que se edifica um ambiente social em que há uma elevação da

percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Especificamente com relação às organizações da sociedade civil, estas não possuem a capacidade de coerção, não podendo diretamente obrigar os Estados ao *compliance* ou forçar eles a obedecerem a tratados de direitos humanos. Para Villa (1999), atores da sociedade civil possuem apenas o poder de influência, ou seja, o poder de determinar e dirigir alguns resultados, independentemente das estruturas formais de autoridade. Contudo, em que pese tal posicionamento, reconhece que essa influência ocorre por duas formas: pela sensibilização da opinião pública e pela ação direta, ambos sendo acompanhados por estratégias de pressão, realizados para influenciar decisões, alterar padrões e determinar novos rumos às políticas questionadas.

Dessarte, por mais que atuem por meio de técnicas de persuasão e aculturação, também se utilizam dos aparatos de coerção existentes no sistema internacional para exercer pressões sobre as autoridades estatais. Atuam, portanto, tanto politicamente, por meio de mecanismos de influência e pressão como a diplomacia desenvolvimentista, o *lobby* nacional e da pressão interna e externa aos governos por técnicas de *naming* e *shaming*, quanto por meio da provocação de órgãos judiciais ou quase judiciais internacionais ou regionais destinados à proteção de direitos humanos, para o fim de intentar coagir indiretamente Estados no sentido da conformação ao preceituado por normas internacionais de direitos humanos.

Articulam-se dessa maneira para o fim de “mudar percepções que tanto os Estados como os atores sociais possuem de suas identidades, interesses e preferências, para transformar posições discursivas e, ulteriormente, para mudar procedimentos, políticas e comportamentos”¹⁸⁰ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12, tradução livre).

No que tange à temática, destaca-se estudo conduzido por Silva (2016), a qual demonstrou em importante pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas com representantes de 7 ONGs integrantes do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, que os atores não estatais agem pela combinação de variadas técnicas, contribuindo para a formulação da política externa de direitos humanos brasileira, principalmente por meio de atos de *advocacy* e fiscalização. Por meio da *advocacy*, realizam atividades destinadas a influenciar a formulação e a execução da política externa, seja pressionando diretamente ou mobilizando a opinião pública. Pela fiscalização,

¹⁸⁰ No original: “[...] to changing perceptions that both state and societal actors may have of their identities, interests, and preferences, to transforming their discursive positions, and ultimately to changing procedures, policies, and behavior”.

monitoram o cumprimento pelo Estado de diretrizes internacionais de proteção e promoção de direitos humanos, pugnando pela responsabilização do Estado em caso de violação.

É por meio de tais atos de pressão combinados que políticas de direitos humanos emergem (KECK; SIKKINK, 1998) e práticas são mudadas, por meio deles sendo transformados os entendimentos acerca da natureza da autoridade soberana dos Estados sobre seus indivíduos. Sustenta-se que é por meio de tais atos de *compliance*, pelos quais organizações da sociedade civil interagem com estruturas e normas internacionais, que se criam condições para a promoção do Estado de Direito, por tais atos constituírem-se como práticas de legalidade essenciais para referido processo.

Fixada a perspectiva adotada na condução deste estudo, identificada a significância de instituições e estruturas internacionais, evidenciada a importância dos processos de articulação engendrados por atores sociais e constatados os mecanismos de interação e técnicas a eles relacionadas que engendram o *compliance* estatal e a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional, adentra-se no próximo capítulo no principal foco dessa tese. Passa-se a intentar identificar a presença de elementos do Estado de Direito no cenário latino-americano, a relevância das organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito no âmbito regional e como que referidas organizações, utilizando-se dos mecanismos de coerção, persuasão e aculturação existentes no SIDH e das distintas técnicas relativas a tais mecanismos, influenciam o *compliance* estatal com as normas de direitos humanos e, ao mesmo tempo, por meio da utilização de tais técnicas, promovem o Estado de Direito no âmbito interamericano.

CAPÍTULO 3 – O PAPEL E A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO (META 16.3 DA AGENDA 2030) NO CENÁRIO REGIONAL LATINO-AMERICANO

A partir da segunda metade do século XX, consolidou-se no cenário latino-americano, de forma complementar ao Sistema Global de Proteção de Direitos Humanos, um importante sistema de tutela de direitos humanos. Formado por 23 países¹⁸¹, incluindo o Brasil¹⁸², o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos (SIDH) foi estabelecido com o fim primordial de firmar um compromisso, um vínculo, dos Estados da região com a proteção dos direitos humanos e a consequente integração entre os países para a tutela de tais direitos.

Entretanto, em que pese o desenvolvimento de uma sistemática interamericana de proteção e de os Estados da região formalmente vincularem-se às normas regionais de proteção, referidos Estados nem sempre conformam suas normas, práticas e políticas domésticas às diretrizes interamericanas, ou seja, nem sempre há *compliance* com tais diretrizes, nos termos em que definido no segundo capítulo dessa tese. Do mesmo modo, não obstante a aderência à Agenda 2030 pelos países que integram o sistema regional, observa-se que nem sempre autoridades estatais engendram esforços na implementação dos objetivos de desenvolvimento.

Basta olhar para os elevados índices de desigualdade social até hoje existentes na região, com a limitação do acesso à educação e ao saneamento básico para camadas mais pobres da população e com a exclusão e vulnerabilização social produzida por questões étnicas, de gênero e raciais, bem como para as situações degradantes em que alguns

¹⁸¹ Compõem o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos os países signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos que não apresentaram denúncia a referida convenção (de modo a se retirar do sistema). Nesse sentido, apesar de inicialmente 25 dos 35 países que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA) terem aderido à sistemática regional de proteção, atualmente (2021) fazem parte do sistema tão somente os seguintes países: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai (considerando que Trinidad e Tobago e a Venezuela denunciaram a Convenção Americana).

¹⁸² Apesar da elaboração da Convenção Americana de Direitos Humanos (também denominada de Pacto de São José da Costa Rica) em 1969 e sua entrada em vigor em julho de 1978, o Brasil apenas se inseriu na sistemática regional de proteção dos direitos humanos a partir da ratificação da CADH, em 1992. Ainda, não obstante a criação da Corte IDH em 1979 (ante a entrada em vigor da CADH), o Brasil somente reconheceu sua jurisdição em 1998.

indivíduos, como a população encarcerada, vivem na maior parte dos países da região, consoante relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2018), para vislumbrar a ausência de *compliance* estatal com normas de direitos humanos e decisões prolatadas pelos órgãos de proteção internacional.

O problema, segundo Bogdandy *et al.* (2017), não diz respeito à ausência de normas adequadas, mas sim ao fato de que as normas existentes não são cumpridas ou são cumpridas seletivamente, em algumas instâncias havendo uma patente indisposição por parte de autoridades estatais de conformarem suas práticas e condutas ao direito interamericano. Como afirma Salazar Ugarte (2017), a onda de constitucionalização na América Latina impactou as normas regionais e constitucionais, mas não a realidade social.

Tal desconformidade gera reflexos negativos, impactando não apenas a legitimidade e o funcionamento do SIDH, mas também o próprio Estado de Direito no âmbito interamericano e, como consequência, a promoção dos demais objetivos da Agenda 2030. Isso porque, como discutido no primeiro capítulo dessa tese, a consecução dos objetivos da agenda política encontra-se estritamente correlacionada com a tutela integral de direitos humanos e a promoção do Estado de Direito no nível internacional, de modo que a ausência de conformidade das práticas internas às normas de direitos humanos consiste na própria desconformidade estatal com os objetivos globais.

No que concerne à relação entre a promoção do Estado de Direito no âmbito regional para a consecução de uma agenda editada no âmbito global (sistema ONU), há de se frisar que a opção por referida análise cinge no fato de se partir da premissa de que as relações internacionais na atualidade desenvolvem-se em um cenário de constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico, no qual há uma interdependência inerente entre os variados sistemas jurídicos, sejam estes do plano doméstico, regional ou internacional. Referidos sistemas disciplinam questões constitucionais comuns e podem e devem fortalecer-se e comunicar-se para a consecução de objetivos comuns.

O constitucionalismo multinível¹⁸³ corresponde a um modelo erigido ante a nova realidade internacional na qual o pluralismo jurídico demarca o exercício da autoridade pública e a consecução de objetivos constitucionais comuns. Caracterizado pela defesa da

¹⁸³ Frisa-se que há diversas construções que procuram identificar o estágio atual de inter-relacionamento entre ordens jurídicas, sendo que, para além do uso da terminologia “constitucionalismo multinível”, fala-se de um processo de “interconstitucionalidade” (José Gomes Canotilho), de “transconstitucionalismo” (Marcelo Neves), de “*cross*-constitucionalismo” (André Ramos Tavares), de “constitucionalismo transnacional” (Manoel Aragon Reyes), ou de “Estado constitucional cooperativo” (Peter Häberle). A escolha pelo uso da terminologia “constitucionalismo multinível” deve-se à amplitude de sua utilização por diversos teóricos, dentre eles destacando-se Ingolf Pernice, Anne Peters, Neil Walker, Cottier e Paola Andrea Acosta Alvarado.

imprescindibilidade da existência de uma inter-relação entre as distintas ordens jurídicas existentes para a própria efetividade de tais ordens, entende-se que tal modelo demonstra o atual estágio de relacionamento entre os distintos sistemas jurídicos no cenário fragmentado do direito em que nos encontramos.

Não há dúvidas de que devido às constantes transformações no cenário jurídico global passamos para um modelo de sociedade caracterizada por ser complexa, plural, multipolar e interdependente. O processo de globalização, cumulado com o desenvolvimento e aproximação concomitante entre o direito constitucional doméstico e o direito internacional e regional de proteção de direitos humanos, acabou por criar uma comunidade multicêntrica, formando um sistema de níveis múltiplos, em que cada ordem jurídica (seja doméstica, regional ou internacional) é apenas um dos níveis de proteção do indivíduo (ARAÚJO, 2015).

Esse modelo é particularmente evidente no campo da proteção de direitos humanos, justamente por se evidenciar que tal proteção corresponde a um ideal comum em todos os níveis de governança. Reconhece-se por meio de cartas constitucionais e de tratados ou declarações e resoluções regionais e globais a existência de direitos nucleares, fundamentais, que limitam os poderes dos governos domésticos. Nesse sentido é que Queiroz (2009) afirma que questões constitucionais, antes de interesse de determinado Estado, passaram a ser de interesse de uma comunidade de países reunidos por meio de um tratado ou até mesmo de toda a comunidade internacional, já que os problemas atuais comunicam-se entre os distintos sistemas.

De tal maneira é que se afirma que no presente momento de interdependência entre as ordens jurídicas, caracterizado pela formação de uma sociedade em rede, conectada e interligada, e pela edificação de modelos jurídicos multiníveis de tutela do indivíduo, é necessário que se caminhe rumo a uma hermenêutica na qual haja um intercâmbio estrutural entre as diferentes ordens (ACOSTA ALVARADO, 2015), justamente porque referidos modelos não se anulam, mas se reforçam mutuamente (QUEIROZ, 2009).

Exige-se nesse cenário, a conjugação de esforços entre os distintos modelos de proteção, a articulação de referidas instâncias normativas para que se efetive a devida tutela dos direitos humanos, justamente ante o fato de se compreender que a eficácia de um ordenamento depende do auxílio do outro, de uma complementação pelo outro, para que se logre êxito no exercício de suas funções comuns (ACOSTA ALVARADO, 2013). Como destaca Zagrebelsky (2009, p. 18, tradução livre), “a atitude aberta não é um luxo, um

acessório; É uma necessidade vital”¹⁸⁴. Essa complementação e harmonização é tida como imperativa para o cumprimento da principal função visada em todos os planos, qual seja, a proteção do indivíduo contra abusos e violações a seus direitos fundamentais.

No mesmo sentido assevera Neil Walker (2002) que não há mais como se continuar a defender a existência de um constitucionalismo marcado pela ausência de qualquer processo de inter-relação. Como pontua Peters (2006), a fragmentação da governança promove a necessidade de uma interação entre as diferentes normas e seus usuários, sendo que somente a partir da junção dos diversos níveis de governança, em que se compensam as deficiências crescentes de cada ordem, é que será possível a integral proteção dos direitos humanos.

Desta feita, pressupõe-se que a pluralidade de ordens jurídicas deve articular-se e interagir de forma coordenada e não hierárquica¹⁸⁵ para a resolução de problemas relativos à violação de direitos humanos que surgem no cenário global. Nesse sentido é que o fortalecimento do sistema regional serve para o próprio fortalecimento do sistema global, já que a junção dos distintos sistemas de governança permite uma proteção holística dos direitos humanos, ou melhor, uma tutela em níveis múltiplos destinada à consecução de objetivos comuns.

Noutro norte, no que tange à essencialidade da consolidação do Estado de Direito no espaço regional latino-americano, frisa-se que esta é reconhecida como imperativa para a própria promoção da democracia nos Estados da região. É o que se destaca na própria Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual se pondera que “são elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito [...]” (OEA, 2001, artigo 3º) e que “a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia” (OEA, 2001, artigo 4º), bem como em uma diversidade de declarações e resoluções editadas no âmbito da Assembleia Geral da OEA¹⁸⁶. No mais, é o afirmado pela CIDH¹⁸⁷ e pela OEA¹⁸⁸, bem como pela Corte IDH, a

¹⁸⁴ No original: “*La actitud abierta no es un lujo, un accesorio; es una necesidad vital*”.

¹⁸⁵ Como pontuado por Häberle (2007), não mais se reconhece a primazia de um sistema sobre outro, mas sim que deve ser observada a reciprocidade existente entre eles, visto que se desenvolvem conjuntamente, como um todo, ante a necessidade de cooperação.

¹⁸⁶ Apesar de não se conceituar o termo, há referência expressa à essencialidade do Estado de Direito e a necessidade de tomada de medidas para seu fortalecimento desde 2001 (após a edição da Carta Democrática da OEA), como é o caso dos documentos de nº OEA/Ser.P/XXXI-O.2, XXXII-O.2, XXXIII-O.2, XXXIV-

qual explana que

[...] o princípio da legalidade, as instituições democráticas e o Estado de Direito são inseparáveis [...] Em uma sociedade democrática, os direitos e liberdades inerentes à pessoa, suas garantias e o Estado de Direito constituem uma tríade, cada um de cujos componentes se define, completa e adquire sentido em função dos outros (CORTE IDH, 1987, parágrafo 24 e 26, tradução livre).¹⁸⁹

Diante dessa essencialidade para a democracia, da identificação da discrepância assinalada, da verificação de que a promoção dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030 depende da consolidação do Estado de Direito (em especial no âmbito regional, uma vez que o fortalecimento regional, no cenário de constitucionalismo multinível, também leva ao fortalecimento do sistema global), da constatação de que a promoção deste último no âmbito internacional é logrado com a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional (como produto de constantes práticas de legalidade) e da averiguação da importância de organizações da sociedade civil para a consolidação do Estado de Direito no nível internacional, busca-se neste capítulo aplicar os conceitos e discussões trazidas nos dois capítulos anteriores para o espaço regional latino-americano.

Procura-se analisar na prática a importância do papel exercido por mencionadas organizações no âmbito do SIDH e avaliar se e como tais organizações, mediante a interação constante com estruturas normativas e institucionais do SIDH, por meio de mecanismos de *compliance*, criam condições para que se avance na promoção da meta 16.3 e, indiretamente, de toda a Agenda 2030 da ONU¹⁹⁰.

O.2, XXXV-O.2, XXXVI-O.2, XXXVII-O.2, XXXVIII-O.2, XXXIX-O.2, XL-O.2, XLI-O.2, XLII-O.2, XLIII-O.2, XLIV-O.2, XLV-O.2, XLVI-O.2, XLVII-O.2, XLVIII-O.2 e XLIX-O.2.

¹⁸⁷ Destaca-se o relatório *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, no qual se acentuam as medidas que devem ser tomadas para o fortalecimento do Estado de Direito na América Latina (CIDH, 2013).

¹⁸⁸ Nesse sentido, destaca-se a publicação *Gobernabilidad Democrática*, na qual a democracia é identificada como elemento necessário para o Estado de Direito, da mesma forma que este se constitui como aspecto inerente daquele (OEA, 2015).

¹⁸⁹ No original: “[...] *el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables [...] En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquire sentido en función de los otros*”.

¹⁹⁰ Em alusão à correlação entre objetivos políticos e normas de direitos humanos discutida no primeiro capítulo e a possibilidade de invocação das segundas para a promoção dos objetivos globais, é importante frisar a existência no cenário internacional de uma importante sistemática global de proteção de direitos humanos, havendo uma série de tratados e declarações que poderiam ser invocados por distintos atores para exigir das autoridades estatais a proteção de mencionados direitos, o *compliance* com as normas globais e a consolidação do Estado de Direito nos âmbitos doméstico e internacional. Contudo, embora exista relevante sistemática global e embora o Estado brasileiro seja parte tanto dela quanto da sistemática regional de direitos humanos, sendo responsabilizável em ambas as esferas, nesta tese opta-se pela análise da exigência de *compliance* estatal com a sistemática regional interamericana de proteção de direitos humanos para a promoção de avanços na consolidação da meta 16.3, por motivos a serem discutidos no tópico 3.1 deste capítulo.

São tais questões que serão discutidas neste capítulo, no qual se buscará analisar, inicialmente, seguindo o discutido nos capítulos anteriores, se as normas e órgãos interamericanos permitem a percepção da existência de um Estado de Direito no âmbito regional e se o sistema confere a atores sociais, dentre os quais as organizações da sociedade civil, espaço para interações e ferramentas em prol do *compliance* estatal, de forma a permitir a edificação de um ambiente social em que o respeito a direitos é progressivamente percebido como obrigatório e, dessa maneira, permitir a constante promoção do Estado de Direito no SIDH. Após, será avaliada a dimensão da atuação de organizações da sociedade civil no sistema (mediante a articulação de mecanismos de *compliance*) e os impactos gerados pela atuação de referidas organizações no *compliance* estatal, considerações essas tecidas com o fim de verificar a importância de mencionados atores para a promoção do Estado de Direito no cenário regional latino-americano.

3.1 A AFIRMAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE UM ESTADO DE DIREITO EM NÍVEL REGIONAL: DA VINCULAÇÃO JURÍDICA À EDIFICAÇÃO DE UM ESPAÇO PARA INTERAÇÕES

Consoante discutido no segundo capítulo dessa tese, Estados associam-se na esfera internacional, firmando acordos destinados à proteção de direitos humanos, por uma variedade de motivos, seja para afastar pressões de outros Estados, seja por efetivamente concordarem com a necessidade de tomada de medidas para o integral respeito de tais direitos, seja por calcularem que não haverá a necessidade de empreendimento de muitas ações para o *compliance* com os acordos ratificados.

Entretanto, o que também se denota é que não obstante os motivos da adesão a tratados internacionais de proteção de direitos e, em especial, as razões da ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e de outros tratados regionais e da aceitação da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para o julgamento de casos submetidos a sua apreciação, essa adesão e aceitação geram reflexos. Isso porque, como elucida Simmons (2009), a ratificação de convenções internacionais acaba por abrir a possibilidade de atores sociais formularem demandas destinadas a diminuir a lacuna entre as normas proscritas e as ações de governantes e pressionarem autoridades estatais, por meio de técnicas de *compliance*, a cumprir com os termos dos acordos internacionais.

Partindo de tal pressuposto, a sistemática regional de proteção, de igual maneira

que outras normas internacionais, possui o potencial de moldar e exercer influências sobre atores sociais, empoderando, conscientizando e induzindo a ação de tais atores, os quais, no cenário de *noncompliance* estatal, passam a ter maiores condições de se articularem com a sistemática de proteção e, na sequência, progressivamente socializar Estados no sentido do reconhecimento da percepção da obrigatoriedade do direito internacional.

Considerando o discutido no primeiro capítulo, no qual se expôs o diferencial das normas e instituições legais em contrapartida às demais normas e instituições sociais, entende-se que o empoderamento de atores sociais em direção à ação apenas é possível, entretanto, em cenários em que as normas internacionais, o desenho institucional do sistema e a força do vínculo jurídico firmado no espaço internacional formalmente permitem a identificação da legitimidade do sistema e incentivam a constante articulação com normas e instituições internacionais. Isso porque tais elementos, por si sós, já engendram um *compliance pull*, fator esse de relevância para precipuamente incentivar a interação com o sistema jurídico (com base em práticas de legalidade) e para a conformação ao preceituado na esfera internacional.

Quanto ao SIDH, considera-se que apenas com a consolidação de um *corpus juris* interamericano e a edificação de um aparato regional (formado por órgãos de cunho quase judicial e judicial), bem como com a evidência da abertura do sistema à participação de atores outros que não apenas os representantes estatais, é que se consolida a base necessária para a afirmação da existência de um Estado de Direito no SIDH, o qual cria condições para o empoderamento e para a ação de distintos atores sociais.

Essas evoluções regionais na proteção de direitos humanos possibilitam a formação de uma ordem pública interamericana, a qual formalmente consagra o Estado de Direito no âmbito regional, já que dota o sistema interamericano, do ponto de vista jurídico, de uma verdadeira ordem constitucional, composta por valores e princípios de direitos humanos. Nesse sentido aduz Aguilar Cavallo (2010, p. 344-345, tradução livre):

Uma ordem pública americana seria aquela que no mencionado contexto regional determina certos princípios, padrões, regras e valores mínimos que visam preservar o indivíduo e permitir seu pleno desenvolvimento material e espiritual na sociedade, limitando assim o poder dos Estados e, além disso, de indivíduos, grupos e outros atores não estatais. Esta ordem pública americana consagra um Estado de Direito global ou internacional (ou pelo menos americano), garantindo a liberdade do indivíduo em um contexto de respeito à comunidade e estabelece os limites intransponíveis de poder *vis-à-vis* a existência e direitos do indivíduo, dos grupos e dos

povos¹⁹¹.

Diante de tais constatações, busca-se delinear a consolidação de tal sistemática institucional no âmbito regional e discutir a essencialidade da edificação de um espaço público transnacional importante na região, no qual constantes interações entre organizações da sociedade civil, autoridades governamentais e agentes oficiais, podem ser levadas a efeito. Essa seção destina-se a analisar como o desenho institucional do SIDH cria incentivos para que as organizações da sociedade civil articulem-se com seus aparatos e estruturas normativas, elemento esse essencial para a edificação de um ambiente social em que há a percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

3.1.1 A consolidação de um *corpus juris* latino-americano e o Estado de Direito

A sistemática interamericana de proteção de direitos humanos progressivamente consolidou-se na América Latina de forma complementar ao sistema global surgido após a Segunda Guerra Mundial¹⁹², tendo sido criada para o fim de assegurar a proteção dos indivíduos dos países do continente americano contra arbitrariedades, abuso de poder e violações de direitos humanos (ORTIZ TORRICOS, 2014).

A evolução do desenho institucional do sistema é considerada relevante para a consolidação de uma sistemática regional em que a tutela de direitos humanos é percebida como medida obrigatória e em que tal tutela é passível de ser reivindicada.

Nesse tocante, considerando que a edificação do Estado de Direito no nível internacional depende, para Brunnée e Toope (2010), tanto da presença de aspectos de legalidade formal do direito internacional (levando-se em consideração as diferenças entre a legalidade internacional e doméstica) quanto do engajamento de distintos atores em práticas de legalidade, já que a combinação de ambos cria condições para o reconhecimento da obrigatoriedade do direito internacional, a identificação inicial de tais aspectos de legalidade formal no sistema regional torna-se medida premente.

¹⁹¹ No original: “*Un orden público americano sería aquel que en el contexto regional mencionado determina ciertos principios, estándares, reglas y valores mínimos que apuntan a preservar al individuo y a permitir su pleno desenvolvimiento material y espiritual en el seno de la sociedad, limitando, de esta manera, el poder de los Estados y, además, de los individuos, grupos y otros actores no estatales. Este orden público americano, consagra un Estado de Derecho global o internacional (o al menos americano), asegurando la libertad del individuo en un contexto de respeto hacia la comunidad y establece los límites infranqueables del poder vis-à-vis la existencia y los derechos del individuo, de los grupos y de los pueblos*”.

¹⁹² Foi no contexto das atrocidades ocorridas no conflito mundial que se percebeu a necessidade de proteção internacional de direitos humanos básicos, de modo complementar aos sistemas nacionais (CALIXTO, 2017; FACHIN; ROBL FILHO; TOMIO, 2016; PIOVESAN, 2013).

Inobstante se entenda que o transplante acrítico de elementos formais característicos do Estado de Direito do âmbito doméstico para a esfera internacional não é possível, como já referido no primeiro capítulo, parte-se da consideração de que, para a afirmação da existência de uma concepção internacional ou regional de Estado de Direito, deve haver a percepção mínima da existência de aspectos de legalidade das normas editadas na esfera internacional, já que tais aspectos geram um *compliance pull* relevante e precipuamente consolidam a aparência de legitimidade do sistema.

Adotando-se uma abordagem formal de Estado de Direito, entende-se que referida percepção decorre da presença de elementos de legalidade (no sentido formal apresentado por Dicey, Fuller ou Raz), da igualdade perante a lei, da supremacia da lei e da aplicação do direito por cortes judiciais¹⁹³. Nesse sentido, identificados tais elementos, há indícios para a afirmação da existência de um Estado de Direito no âmbito interamericano, indícios esses complementados e reforçados por constantes práticas de legalidade, de acordo com o conceito de Brunnée e Toope (2010) adotado na condução desse estudo.

Para Beaulac (2007), a edição de um sistema de regras internacionais, as quais preenchem os critérios formais exigidos pelo Estado de Direito, ou seja, que possuem um grau de certeza, previsibilidade e estabilidade e são aplicáveis de forma igualitária a todos, sendo promulgadas, publicadas e guiadas por processos estáveis, claros e gerais, permite essa afirmação da legalidade do direito internacional. Além disso, a edificação de órgãos judiciais ou quase judiciais, os quais regularmente monitoram e responsabilizam os Estados por violações, permite a formação de um sistema em que a proteção de direitos humanos em princípio é percebida como obrigatória, passível de ser demandada por uma diversidade de atores¹⁹⁴.

Concorda-se com a perspectiva de Beaulac (2007), por se entender que o elemento formal do Estado de Direito decorre do modo em que as normas são editadas, da

¹⁹³ Adota-se uma perspectiva minimalista ou formal de Estado de Direito apenas para o fim de identificar os aspectos de legalidade existentes na esfera regional, por ser tal concepção mais bem aceita pela comunidade internacional para caracterizar a presença do Estado de Direito no nível internacional. Contudo, mesmo assim, entende-se que a existência de normas, a supremacia da lei, a igualdade perante a lei e a existência de cortes judiciais não são aspectos suficientes para a percepção do Estado de Direito no âmbito internacional, considerando-se como elemento imprescindível o engajamento de distintos atores em práticas de legalidade, as quais reforçam e constantemente constroem o Estado de Direito no nível internacional, fixando a obrigatoriedade de observância das normas editadas em tal esfera.

¹⁹⁴ Beaulac (2007) utiliza-se dos critérios de Dicey (1915) para externalizar o conceito de Estado de Direito para o nível internacional, por ressaltar que todas as versões formais basicamente enunciam a sua concepção de que: a) deve haver normas; b) essas normas devem ser criadas e aplicadas com igualdade; c) as normas devem ser impostas por cortes de jurisdição geral. Tais elementos são os utilizados nessa tese para a análise do Estado de Direito no âmbito interamericano, até mesmo ante a perspectiva de que apenas a análise de elementos mínimos formais do Estado de Direito podem ser aplicáveis à esfera internacional.

vinculação jurídica a tais normas (por meio de um ato voluntário dos Estados partes), da aplicação igualitária, das características gerais das normas editadas (que devem ser dotadas de certeza, previsibilidade e estabilidade) e da presença de órgãos que possam aplicar as normas editadas (mesmo que tais órgãos não possam coercitivamente impor o cumprimento com os termos dos tratados internacionais).

Nesse sentido, entende-se que a consolidação de um *corpus juris* interamericano (formado por normas gerais, claras, com certo grau de certeza, previsibilidade e estabilidade), que fixa a vinculação jurídica dos Estados latino-americanos às normas de proteção de direitos humanos (vinculação essa decorrente de um ato voluntário, no exercício da soberania estatal, que fixa a ideia de supremacia da lei), combinada com a edificação de um aparato regional composto por um órgão de cunho quase judicial e outro de caráter judicial (que permite o tratamento igual, a justiciabilidade e a limitação do abuso de poder), levam ao reconhecimento precípua da legitimidade do sistema e da existência de uma legalidade mínima, reconhecimento esse necessário à afirmação da existência de um Estado de Direito no âmbito interamericano. Dessarte, analisa-se a formação de tal *corpus juris* e a edificação de referido aparato no sistema interamericano.

O *corpus juris* latino-americano é composto por instrumentos normativos promulgados e publicados e progressivamente elaborados por processos estáveis, destinando-se a alcançar os fins visados pelo SIDH. Entre tais instrumentos, destaca-se: a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948); a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica (adotada em 1969, tendo apenas entrado em vigor em 1978); o Protocolo Adicional à CADH em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou Protocolo de São Salvador (adotado em 1988, tendo entrado em vigor apenas em 1999); a Convenção Interamericana sobre a Desaparição Forçada de Pessoas (1994); a Convenção para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher ou Convenção de Belém do Pará (1994); e a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra pessoas portadoras de deficiência (1999).

Para Acosta Alvarado (2013), a evolução na consolidação desse sistema regional, composto por normas e órgãos destinados à maior proteção humana, trouxe vários benefícios, em razão de os órgãos interamericanos garantirem a proteção extraterritorial dos indivíduos e de as normas interamericanas preencherem os vazios deixados pelas Constituições nacionais, limitarem o poder do Estado, estabelecerem os padrões mínimos de proteção e servirem de parâmetro de validade das normas internas, firmando-se, então,

como parâmetro de conduta para o exercício do poder.

No tocante à consolidação de tal aparato, assinala-se que a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem constituem a base sobre a qual se desenvolveu o SIDH (CARVALHO; CALIXTO, 2019).

Por meio da Carta acima mencionada, criou-se a Organização dos Estados Americanos, em 1948, formada por todos os trinta e cinco Estados independentes das Américas e consolidada com o objetivo de criar na região um organismo internacional no qual os Estados Americanos pudessem comunicar-se, a fim de alcançar uma ordem de paz e justiça, para promover a solidariedade entre eles, para reforçar suas colaborações e para defender sua soberania, a integridade de seus territórios e suas independências. Por meio da Declaração Americana, também adotada em 1948, afirmou-se pela primeira vez no cenário latino-americano a necessidade de adoção de medidas para a proteção de direitos humanos na região.

Entretanto, apesar de inicialmente servirem de base, tais documentos, isoladamente, não detinham força jurídica significativa capaz de levar à socialização estatal em prol da proteção de direitos humanos, pelo fato de a Declaração apenas deter carga principiológica e de não ter sido criado nenhum órgão internacional capaz de aplicar sanções a Estados violadores. A adesão estatal a referidos documentos gerava baixos custos aos Estados partes, os quais não podiam ser demandados em caso de não conformidade com os princípios e objetivos proclamados, motivo pelo qual a não intervenção e a soberania estatal continuavam a imperar como preceitos incontestáveis e essenciais no cenário regional (ORTIZ TORRICOS, 2014).

Contudo, foram tais documentos importantes por inaugurarem a sistemática regional e criarem condições para a progressiva expansão do *corpus juris* latino-americano. A Carta da OEA foi o primeiro instrumento regional a trazer disposições específicas sobre direitos humanos, Romanzini (2014) destacando que ela abriu espaço para que o sistema regional pudesse se desenvolver, ao consolidar uma linguagem de direitos humanos para os Estados latino-americanos. Igualmente, a Declaração Americana foi essencial por desenvolver o ideal de proteção internacional de direitos humanos nas Américas, ao reconhecer pela primeira vez que os Estados não criam ou concedem direitos, mas sim reconhecem direitos inerentes a todos os homens.

Em que pese a baixa coercitividade imposta pela Carta da OEA e pela Declaração Americana, o que se observa é que com o passar do tempo a sistemática regional foi se consolidando no espaço interamericano, como produto de uma diversidade de

reivindicações sociais, negociações e diálogos. Progressivamente, foram editadas normas vinculantes, dotadas dos elementos de legalidade acima descritos, e criados órgãos regionais para uma maior tutela de direitos, por meio dos quais se firmou mecanismos de coerção e persuasão significativos, capazes de serem articulados em prol da busca pelo *compliance* estatal.

Frisa-se a importância da criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1959, a partir da Resolução VIII da V Reunião de Consulta a Ministros das Relações Exteriores (RAMOS, 2012b), e da expansão de suas atribuições em 1965, por meio da Resolução XXII na Segunda Conferência Interamericana Extraordinária da OEA, a qual incluiu dentre outras atribuições a possibilidade de a Comissão receber comunicações, conhecer de petições ou queixas individuais e formular recomendações a todos os Estados membros da OEA ou a um Estado em particular (possibilidades essas importantes para engendrar processos de interação e articulação com os órgãos regionais).

Não obstante não se previa a possibilidade de responsabilização internacional do Estado em caso da inobservância da Declaração Americana e das resoluções da Comissão, a edificação da Comissão foi um passo inicial para a formação de um aparato judicial importante no sistema.

Posteriormente, para o maior estreitamento do vínculo jurídico no SIDH, editou-se, em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (ou Pacto de São José da Costa Rica), a qual entrou em vigor em 1978¹⁹⁵, referindo-se ao tratado interamericano de caráter obrigatório e com força jurídica vinculante que serve de parâmetro de conduta para os Estados membros do sistema.

A edição da CADH representa o maior avanço para a proteção dos direitos humanos no SIDH, dela derivando obrigações jurídicas para os Estados que a ratificaram (ORTIZ TORRICOS, 2014). Segundo Bogdandy e Ureña (2020), a CADH corresponde à pedra angular do constitucionalismo transformador na América Latina, sendo o mais importante instrumento de interpretação e aplicação de normas constitucionais domésticas e para o alcance de mudanças sociais profundas.

As normas nela consubstanciadas foram editadas por meio de processos transparentes, com a participação horizontal dos Estados latino-americanos, e permitiu-se a

¹⁹⁵ A vigência da CADH demorou em razão de vários países da região estarem sob a dominação de regimes ditatoriais quando redigida. Tal vigência apenas teve início após os processos de redemocratização, 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, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

formulação de reservas por seus membros no momento da ratificação. Considera-se que tais normas foram formuladas com determinado grau de certeza, previsibilidade e estabilidade, tendo sido promulgadas, publicadas e guiadas por processos aplicáveis de forma igualitária a todos os Estados membros.

Diante disso é que Goldman (2009) afirma que a CADH, ao prever ao mesmo tempo direitos substantivos e garantias institucionais, foi o instrumento mais ambicioso e amplo até então desenvolvido no sistema internacional, contribuindo para a edificação de um ambiente social interamericano no qual a proteção de direitos humanos é percebida como medida imperante. Ademais, é por meio de tal convenção que se fixa no âmbito interamericano o vínculo jurídico necessário para a afirmação da existência de um Estado de Direito no cenário regional.

Relativamente às normas da CADH e sua relação com o *compliance*, assinala-se a significância, em especial, dos artigos 1.1¹⁹⁶ e 2¹⁹⁷, os quais fixam claramente o compromisso dos Estados de respeitar os direitos e liberdades previstos no tratado regional, de garantir seu livre e pleno exercício por todos, sem qualquer discriminação, de adotar as medidas legislativas, judiciais e administrativas que forem necessárias para a conformação das práticas estatais aos objetivos da sistemática regional e de não empreender medidas para limitar a aplicabilidade das normas regionais (ACOSTA ALVARADO, 2013).

Particularmente no que tange ao artigo 2º, referido dispositivo prevê uma obrigação específica e adicional de os Estados adotarem condutas positivas para o cumprimento do objetivo geral de proteção perseguido pelo SIDH (FERRER MAC-GREGOR, 2013). Tais diretrizes, ao preceituarem essa obrigação, impõem de forma clara e previsível a necessidade de tomada de medidas no sentido da conformação de práticas, condutas, normas e políticas aos direitos tutelados pelo tratado regional.

Nesse sentido é o entendimento da própria Corte IDH (1988, parágrafo 166, tradução livre), a qual aclara que referido dispositivo impõe “o dever dos Estados partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas pelas quais se

¹⁹⁶ *In verbis*: “Artigo 1.1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

¹⁹⁷ *In verbis*: “Artigo 2º. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”.

manifesta o exercício do poder público, para que sejam capazes de garantir legalmente o livre e pleno exercício dos direitos humanos”¹⁹⁸. De acordo com tal decisão, o cumprimento das obrigações gerais previstas na CADH e a conformação de práticas e atos internos à sistemática regional não são simples opções colocadas à disposição das autoridades estatais.

Em vista disso, Acosta Alvarado (2013) sublinha que essa conformação passa a ser tida, pelo menos em princípio, como obrigatória, em razão da existência de mandamentos jurídicos imperativos. Essa obrigatoriedade, para a autora, nasce da ratificação voluntária da CADH pelos Estados, já que estes optaram por aderir aos preceitos da Convenção no exercício de sua soberania, obrigando-se a empreender medidas para a completa proteção dos direitos humanos em seu país e em toda a região.

Nesse tocante frisam Huertas Díaz, Carli e Soares (2017, p. 43) que a omissão do Estado em promover a adaptação de seu ordenamento jurídico, suas práticas e suas decisões judiciais pode, inclusive, levar a sua responsabilização internacional. Isso porque, consoante o sustentado pelos acadêmicos,

[...] Se o país é omissivo com o respeito e a garantia dos direitos humanos contidos na Convenção Americana, tudo isso parece confirmar que se estaria diante de um estado de coisas inconventionais, pois não somente se estaria inobservando e ofendendo o catálogo nacional de direitos humanos, mas também o internacional, em especial aquele que surge no seio do Sistema Interamericano (HUERTAS DÍAZ; CARLI; SOARES, 2017, p. 43, tradução livre)¹⁹⁹.

Do mesmo modo, Ramos (2012b, p. 73-74) pontua que a obrigação de respeito aos direitos humanos fornece elementos para a futura responsabilização internacional dos Estados, os preceitos da CADH acima destacados traduzindo, em sua essência, uma “limitação do poder público face aos direitos do indivíduo”, ou seja, uma limitação ao abuso do poder pelo Estado (objetivo esse do Estado de Direito, como discutido). Em razão de haver uma limitação por meio de um ato voluntário, os Estados submetem-se às normas interamericanas, de acordo com o *pacta sunt servanda* e a obrigação de cumprimento de boa-fé dos tratados internacionais²⁰⁰. Essa submissão permite a percepção da existência de

¹⁹⁸ No original: “[...] el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.

¹⁹⁹ No original: “Si el país es omiso en el respeto y garantía de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana, todo esto parece confirmar que se estaría ante un estado de cosas inconventionales, pues no solo se estaría inobservando y ofendiendo el catálogo nacional de derechos humanos, sino también el internacional, en específico de aquel que surge del seno del Sistema Interamericano”.

²⁰⁰ Como se discorreu em estudo anterior, a obrigação de conformação às normas e decisões interamericanas “deriva do princípio da responsabilidade internacional do Estado, a partir do qual os Estados devem cumprir

uma supremacia de tais normas (ainda que relativizada pelo princípio *pro homine*)²⁰¹.

Para além de viabilizar a consolidação de uma base de cunho jurídico importante no espaço latino-americano, a CADH também foi importante por delinear a arquitetura institucional do sistema e por prever os mecanismos utilizáveis pela sociedade civil para a exigibilidade de *compliance* estatal. Nesse sentido defende Ramos (2005), ao afirmar que mencionada Convenção é o principal diploma de proteção dos direitos humanos nas Américas, seja diante da sua abrangência geográfica, visto que conta com 24 Estados signatários, seja diante do catálogo de direitos civis e políticos que ela prevê, seja ante a instituição de um sistema de supervisão e controle das obrigações assumidas pelos Estados signatários.

Acerca desse sistema de supervisão, importantes avanços trazidos pela CADH foram a melhor delimitação da estrutura e atribuições da CIDH²⁰² e a criação da Corte IDH (GARCÍA RAMÍREZ, 2011).

No que tange ao Estado de Direito, a criação de tais órgãos foi essencial, tendo em vista que por meio deles consolidam-se no cenário interamericano importantes elementos de *accountability* e de *enforcement*, permitindo a justiciabilidade e uma limitação ao abuso de poder por parte de autoridades governamentais, bem como se possibilita a constante construção de um ambiente social em que o respeito a direitos humanos é visto como medida imperante, sobretudo ante as sentenças, opiniões consultivas e recomendações dos

de boa-fé as sentenças prolatadas pela Corte IDH, como uma obrigação derivada dos compromissos por eles assumidos quando da ratificação da Convenção Americana. Diante da aplicabilidade do mencionado princípio, não se autoriza que os Estados invoquem disposições de seu direito interno para deixar de cumprir uma norma convencional (*pacta sunt servanda*), nos termos dos artigos 26 e 27 da Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados” (CARVALHO; CALIXTO, 2019, p. 16).

²⁰¹ O princípio *pro homine* preceitua a possibilidade de inobservância do ordenamento internacional nos casos em que a proteção doméstica de algum direito é maior ou mais abrangente. Apenas em tal caso possibilitam-se desvios, ou seja, que governos deixem de observar tratados internacionais ratificados na esfera internacional (CARVALHO; CALIXTO, 2019).

²⁰² Referida Comissão já existia no cenário interamericano desde 1959. Contudo, sua força e suas competências funcionais apenas foram melhor delineadas a partir da CADH, a qual dispôs, em seu artigo 41, que as decisões da CIDH atingem todos os Estados membros da OEA, inclusive aqueles que não ratificaram a CADH (com exceção da competência estabelecida na alínea “f”). O artigo 41 estabelece que: “A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; c) preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e) atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem; f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e g) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos”.

órgãos em questão e a interação que é incentivada nas estruturas de referidos órgãos.

Não obstante a deficiência impositiva de tais órgãos (já que não há, no cenário internacional, como efetivamente se obrigar Estados a cumprirem decisões internacionais), a edificação de um sistema composto por uma comissão quase judicial e um tribunal interamericano é relevante para a percepção de supremacia e autoridade do direito. No mais, sua edificação também é relevante por ser no âmbito de referidos órgãos que os mecanismos de *compliance*, sejam esses destinados à coerção, à persuasão ou à aculturação, são acionáveis e as interações com base no direito são levadas a efeito.

Quanto à CIDH, esta corresponde, de acordo com o estabelecido a partir da CADH, a um órgão com caráter quase judicial que tem por objetivo promover a proteção dos direitos humanos na América. Inicialmente, a CIDH apenas detinha um vago mandato para a promoção de direitos humanos, estipulado no artigo 106 da Carta da OEA²⁰³, limitando-se ao estudo das condições de direitos humanos na região, sem a possibilidade de interferência no tratamento dispensado pelos Estados a seus cidadãos (ROMANZINI, 2014).

Contudo, suas atribuições foram sendo progressivamente expandidas, para incluir a possibilidade de receber comunicações individuais de violações de direitos humanos (possibilidade essa formalizada em 1965 por meio da Resolução XXII), fazer recomendações aos governos, preparar estudos e relatórios, solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas para a proteção, receber e examinar comunicações que contenham denúncias relativas à violação de direitos humanos, emitir opiniões consultivas e encaminhar casos para a Corte IDH (artigo 41, da CADH).

Sua competência alcança todos os Estados partes da OEA²⁰⁴, tendo em vista sua criação anteriormente à elaboração da CADH e sua previsão expressa na Carta da OEA (FACHIN; ROBL FILHO; TOMIO, 2016). Hodiernamente, a Comissão atua como um importante órgão de fiscalização e monitoração, seja por meio do exame de denúncias e comunicações individuais, seja por meio da emissão de opiniões consultivas e recomendações, da elaboração de relatorias especializadas (iniciadas *motu proprio* ou por solicitação de organizações da sociedade civil e órgãos da OEA) ou da vistoria *in loco* a Estados membros, para averiguar a situação e o progresso da proteção de direitos

²⁰³ *In verbis*: “Artigo 106. 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 [...]”.

²⁰⁴ A única competência da CIDH que não atinge todos os Estados membros da OEA, mas sim apenas aqueles que ratificaram a CADH, é a competência estabelecida no artigo 41, “f”, da CADH, qual seja, a de análise das petições individuais ou comunicações estaduais a ela dirigidas (ORTIZ TORRICOS, 2014).

humanos.

Ante tal papel é que se acentua que a CIDH é de relevância premente para processos de *compliance* levados a efeito por organizações da sociedade civil, até mesmo porque é principalmente no âmbito dessa estrutura regional que se desenvolvem diálogos, negociações e monitoração, bem como se criam pressões (por meio do *back patting*, do criticismo, da publicidade e do *shaming*, por exemplo) sobre Estados, os quais, em sua decorrência e influenciados pelo ambiente, procuram imitar outros Estados, elevar sua legitimidade social em face dos demais atores internacionais, maximizar seu *status* como Estado protetor de direitos humanos, ou, ainda, internalizar essa necessidade de proteção, elevando os níveis de *compliance*.

É no âmbito da CIDH que as principais interações entre agentes e estruturas são engendradas, uma vez que se permite a articulação de distintos atores com suas estruturas internas, seja por meio da possibilidade de tais atores participarem das relatorias e visitas *in loco*, seja ante a possibilidade de apresentação de denúncias, de solicitação de medidas cautelares e de participação em audiências de casos e audiências temáticas, como se elucidará no item 3.2 dessa tese. É em seu meio que as distintas técnicas de *compliance* são acionadas por organizações da sociedade civil, para o fim de coagir, socializar ou, ao menos, exercer pressões significativas (sejam essas reais ou imaginadas) sobre autoridades estatais, para que estes se conformem aos ditames internacionais.

Salienta-se que apesar de os pronunciamentos da CIDH não deterem efeito vinculante, por seus informes e recomendações não serem decisões judiciais com caráter coercitivo²⁰⁵, são eles importantes elementos de *soft law*, sendo relevantes para o processo de persuasão e aculturação referidos no capítulo anterior. Os pronunciamentos acabam por conferir maior concretude e força jurídica às normas do sistema, além de possibilitar a identificação de cenários de *noncompliance* quando da análise de casos submetidos a sua

²⁰⁵ Nesse tocante, insta frisar o aduzido em estudo anterior, no qual se ressaltou que apesar de o posicionamento predominante ser no sentido de que os pronunciamentos da CIDH não possuem efeito vinculante, há entendimentos no sentido de que devem “[...] os Estados realizarem todos os esforços necessários para a adoção das recomendações da CIDH, diante da aplicação do princípio da boa-fé. Isso porque, a partir de tal princípio, tem-se que no momento em que um Estado ratifica um tratado, ele passa a deter a obrigação de cumprir as decisões de todos os órgãos pertencentes ao sistema (inclusive de órgãos não-judiciais, como a CIDH), como um meio de se assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos, compromisso esse assumido pelo Estado no momento da ratificação” (CALIXTO, 2017, p. 150). Ademais, essa também é a posição da Corte IDH, consoante o ressaltado no Caso Loayza Tamayo vs. Peru, no qual se pontuou que “[...] em virtude do princípio da boa fé [...] se um Estado assina e ratifica um tratado internacional, especialmente em se tratando de direitos humanos, como é o caso da Convenção Americana, ele tem a obrigação de fazer seus melhores esforços para aplicar as recomendações de um órgão de proteção como a Comissão Interamericana, que é, ademais, um dos principais órgãos da Organização dos Estados Americanos” (CORTE IDH, 1997, parágrafo 80, tradução livre).

apreciação. Desta feita, as decisões prolatadas e interpretações formuladas possuem peso significativo na promoção das normas interamericanas, conferindo maior força às mesmas e sua aplicabilidade a casos concretos.

Já no que concerne à Corte IDH, esta foi criada para atuar como órgão judicial do SIDH, sendo vista como importante meio de coerção e persuasão, já que ela detém competência consultiva e contenciosa com relação aos Estados partes do sistema (CANÇADO TRINDADE, 2006), sendo também a responsável pela interpretação autêntica dos direitos previstos na CADH (CARVALHO; CALIXTO, 2019). A competência contenciosa²⁰⁶ refere-se ao poder de julgar, interpretar e aplicar as normas interamericanas aos casos individuais ou coletivos submetidos a sua apreciação pela CIDH (que submete o caso quando o Estado descumpre as recomendações pela Comissão efetuadas), bem como ao poder de supervisionar e ordenar medidas provisórias para a garantia de direitos de pessoas em situações de extrema gravidade e urgência (artigo 2º do Estatuto da Corte). Já a competência consultiva²⁰⁷ refere-se ao poder de interpretar as normas interamericanas sob pedido da CIDH, dos órgãos da OEA ou dos Estados membros²⁰⁸.

No que se refere a tais competências, há de se frisar a importante função dos pronunciamentos do Tribunal Interamericano. Apesar da existência de posicionamentos em sentido contrário, ressaltando que as opiniões consultivas não possuem efeito vinculante (BUERGENTHAL, 1988) ou que as opiniões e sentenças apenas produzem eficácia *inter partes* (TELLO MENDOZA, 2015), alia-se ao entendimento predominante de que referidos pronunciamentos geram eficácia *inter partes* e *erga omnes*, formando coisa julgada internacional com caráter vinculante, sendo que a interpretação conferida pela Corte IDH às normas internacionais (em sua *ratio decidendi*) forma “coisa interpretada” (*res interpretata*) (BAZAN, 2015; CONCI, 2014; FERRER MAC-GREGOR, 2013; FIX-ZAMÚDIO, 2013; NOGUEIRA ALCALÁ, 2011)²⁰⁹.

²⁰⁶ Tal competência encontra-se estabelecida nos artigos 61 a 63, todos da CADH, e nos artigos 21 a 63, todos do Regulamento da Corte IDH.

²⁰⁷ A competência consultiva encontra-se disposta no artigo 64, da CADH, e nos artigos 64 a 69, todos do Regulamento da Corte IDH.

²⁰⁸ O Tribunal, entretanto, apenas pode atuar contenciosamente no tocante a países que reconheceram expressamente tal competência, sendo que dos vinte e quatro países que ratificaram a CADH, vinte e um deles reconheceram referida competência. Por outro lado, a competência consultiva é exercida de forma plena, os pronunciamentos da Corte atingindo todos os Estados membros da OEA, tendo eles ratificado ou não a CADH e tendo eles aceitado ou não a competência da Corte IDH.

²⁰⁹ Há uma série de discussões relativas aos efeitos das decisões do Tribunal Interamericano. Considerando não ser este o objetivo primordial desse trabalho, não serão formuladas maiores digressões. Entretanto, para a melhor compreensão dos debates e discussões existentes, recomenda-se a leitura de texto de autoria dessa

Nessa visão, derivada da identificação da Corte IDH como intérprete oficial e autêntica das normas interamericanas, os pronunciamentos da Corte geram um efeito interpretativo indireto, no sentido de estabelecimento dos critérios mínimos para que os Estados interpretem direitos fundamentais, já que referidas interpretações passam a formar parte integrante da CADH. Dessa maneira, a jurisprudência da Corte IDH nessa perspectiva é elemento integrante do acervo básico da *opinio communis* interamericana, exigindo que a linha jurisprudencial dos órgãos jurisdicionais internacionais sirva de guia interpretativo às decisões dos órgãos jurisdicionais internos (NOGUEIRA ALCALÁ, 2011).

Em virtude de tal posicionamento, as decisões da Corte IDH conferem nova força jurídica às normas convencionais, delimitando sua abrangência, extensão e aplicação e não permitindo aos Estados que estes evoquem normas internas para deixar de cumprir com as normas e interpretações convencionais. Nesse teor, os pronunciamentos da Corte possuem valor significativo, sobretudo por aplicarem a casos concretos as normas convencionais, identificarem cenários de *noncompliance* e delimitarem a extensão da interpretação a ser conferida às normas interamericanas.

Ensina Ortiz Torricos (2014) que a criação do Tribunal Interamericano é significativa para a alteração da lógica até então imperante, já que por meio da aceitação de sua competência os Estados passaram a implicitamente reconhecer que a interpretação e a aplicação de direitos humanos não são mais de sua competência exclusiva, havendo uma renúncia do Estado ao monopólio da tutela e da proteção de direitos e ao monopólio da interpretação do significado de tais direitos. A alteração de tal lógica é imperante para o desenvolvimento do sistema, visto que, conforme Bogdandy e Ureña (2020), a jurisprudência da Corte IDH forma na região uma espécie de direito comum dos direitos humanos, um *ius commune constitutionale* latino-americano, que tem levado à transformação da realidade na região.

Além disso, a edificação da Corte contribuiu para o avanço na proteção, sendo ela essencial para a *accountability* internacional, visto permitir a responsabilização de países violadores de normas regionais destinadas à proteção dos direitos humanos (CARVALHO; CALIXTO, 2019). A Corte dota o sistema de relevante mecanismo de coerção, o qual, junto com mecanismos de persuasão e aculturação, influencia o *compliance* estatal e gera

maiores fluxos no sentido da articulação de organizações da sociedade civil com o sistema (seja ao prover incentivos, seja ao criar condições para tal articulação). Assim, a possibilidade de *accountability* cria condições para a consolidação da ideia de obrigatoriedade de observância dos mandamentos dos tratados interamericanos.

A CADH, ao formalizar a edificação de uma Corte na região, transformou o regime meramente principiológico e declaratório em um sistema de cunho protetivo, com a possibilidade de responsabilização estatal pelas violações de direitos humanos (ROMANZINI, 2014). Outrossim, em sendo evidenciado o *noncompliance* estatal, possibilita-se à sociedade civil (aqui incluídas as organizações da sociedade civil) acionar os mecanismos de *compliance* existentes no sistema e efetuar demandas concretas em relação às autoridades estatais, destinadas à alteração das práticas desconformes.

A partir da CADH e da conseqüente criação de um sistema de supervisão, consolida-se a formação de um aparato interamericano²¹⁰ que firma o vínculo jurídico entre os Estados pertencentes ao SIDH e estabelece-se, precipuamente, a obrigatoriedade de eles cumprirem com os compromissos assumidos na esfera internacional, ou seja, a obrigatoriedade de *compliance* com as normas interamericanas²¹¹.

García Roca, Nogueira Alcalá e Bustos Gisbert (2012) pontuam que o que há de se reconhecer é que por meio de tal aparato é estabelecido um vínculo jurídico imperativo no cenário latino-americano, o direito regional passando a possuir um grande impacto sobre o direito estatal, ante as obrigações internacionais assumidas, gerando, inclusive, um *compliance pull* em direção à maior tutela de direitos humanos. Nesse cenário, passa a prevalecer o entendimento de Claude e Weston (1989, p. 7, tradução livre), de que “já não se pode dizer, no início do século XXI, que o Estado pode tratar seus próprios cidadãos da maneira que desejar, sem prestar contas à comunidade internacional. Já não se pode dizer internacionalmente que o rei ‘não pode fazer nada errado’”²¹².

Insta salientar que a consolidação da sistemática regional de proteção de direitos

²¹⁰ Nesse aparato, formado por dois órgãos de proteção, a CIDH ocupa-se das investigações e apurações formais iniciais das violações de direitos humanos, enquanto o Tribunal Interamericano concentra suas atividades no julgamento de casos e na consolidação de uma importante jurisprudência no âmbito do Sistema Interamericano (ROMANZINI, 2014).

²¹¹ Frisa-se, novamente, que apenas há que se falar em tal obrigatoriedade na existência de práticas constantes de legalidade, como se explicou no primeiro capítulo dessa tese, as quais são possibilitadas pelo desenho institucional do sistema. As interações, as práticas de legalidade, reforçam e reafirmam constantemente o Estado de Direito no nível internacional, sendo elementos necessários para gerar a percepção de que o direito internacional é dotado de autoridade, de modo que o *compliance* estatal com as normas torna-se medida obrigatória.

²¹² No original: “[...] no longer can it be said, in the early twenty-first century, that the state may treat its own citizens however it may wish, unaccountable to the international community beyond. No longer can it be said internationally that ‘the king can do no wrong’”

humanos, cumulada com a evolução da sistemática global de proteção de tais direitos, promove a ressignificação da ideia de soberania absoluta dos Estados na condução de suas políticas públicas (TAIAR, 2009). Quanto à ideia de soberania, esta deixa de ser vista, com o fortalecimento do direito internacional, como uma qualidade que o Estado possui, dentro de sua competência jurídica, de ser supremo, independente e definitivo, passando o conceito a ser relativizado (CALIXTO; CARVALHO, 2017). A soberania, nesse tocante, passa a ser limitada pelo direito internacional dos direitos humanos e pelas normas e aparatos regionais criados para a proteção integral de tais direitos, de forma a não mais se admitir que os Estados possam agir como bem entenderem na ordem internacional e em relação a seus cidadãos (IENSUE; CARVALHO, 2015)²¹³.

A edificação de um sistema formado por um Tribunal e uma Comissão Interamericanos e regido por normas de cunho obrigatório e vinculante cria condições para o reconhecimento da autoridade do direito interamericano. Isso porque o sistema, formado por normas imperativas e um aparato judicial dotado de certa coercibilidade, confere aos distintos atores sociais a prerrogativa de invocar normas regionais de direitos humanos e provocar órgãos de tutela para além do âmbito doméstico no caso de não conformidade das práticas internas às normas interamericanas, de forma a engendrar um processo significativo para tal reconhecimento.

Como aduz Gorobets (2020), a formação de um vínculo jurídico, a criação do direito por processos transparentes, claros e pré-fixados, a edificação de normas que conferem igual tratamento perante a lei e a possibilidade de imposição das normas a violadores criam condições, em princípio, para a percepção da legitimidade do sistema e da obrigatoriedade do direito interamericano.

Ademais, no que concerne ao aparato judicial de repressão, Piovesan (2013, p. 463) pondera que há de se ter presente que cortes internacionais, como “administradoras imparciais do Estado de Direito”, são “um dos instrumentos mais poderosos no sentido de persuadir os Estados a cumprir suas obrigações concernentes a direitos humanos”, de modo a serem elas, cumuladas com mecanismos quase judiciais, essenciais para o Estado de

²¹³ Nesse tocante, Iensue e Carvalho (2015) bem expõem que até a evolução dos sistemas global e regionais de proteção de direitos humanos imperava, com base nas ideias de Jean Bodin na França do século XVI, a noção de que os Estados eram absolutamente soberanos, ou seja, que eram iguais e independentes relativamente aos demais Estados ou organismos internacionais, de forma a ser impossível a intervenção ou interferência de um Estado sobre o outro, inclusive nas hipóteses de violações maciças de direitos humanos dentro de seus limites territoriais. Citam que tal ideia inclusive foi fixada documentalmente nos tratados de paz de Westfália, assinados entre 1648 e 1659, tendo sido revista, entretanto, após a Segunda Guerra Mundial, ante a percepção da necessidade de um controle internacional para evitar violações maciças de direitos humanos, como as ocorridas durante a guerra.

Direito e o *compliance* estatal.

Insta, por fim, realçar que para além da edificação de um *corpus juris* e um aparato judicial no sistema, esses relevantes para a afirmação da existência de Estado de Direito no cenário interamericano, considera-se como elemento relevante para essa afirmação a construção de um ambiente social interamericano no qual a observância das normas e decisões do sistema é percebida como medida obrigatória. Nesse tocante, entende-se que tal ambiente também decorre da tendência dos próprios Estados latino-americanos de vincularem de modo mais concreto o direito nacional às normas interamericanas.

Essa tendência, iniciada a partir dos processos de redemocratização pelos quais passaram os países da região, decorre da influência e da presença cada vez maior do direito internacional no direito interno, produzida lentamente graças à irradiação normativa do direito internacional e regional sobre o direito constitucional (AGUILAR CAVALLLO, 2007). Como explica Conci (2012), no período há uma concomitante abertura das Constituições para normas internacionais de direitos humanos, ante a busca pelo aprofundamento de elementos democráticos nas Constituições domésticas a partir de 1980.

Essa abertura, a qual para Fix-Zamúdio (2013) encontra-se relacionada à inserção, nas Constituições domésticas, de normas que conferem uma posição privilegiada aos tratados de direitos humanos e estabelecem a necessidade de sua observância obrigatória em todas as instâncias²¹⁴, tem como reflexo, segundo Conci (2018), a conferência de um tratamento diferenciado ao direito internacional dos direitos humanos pelas Constituições nacionais, especialmente no tocante ao relacionamento entre o direito interno e o

²¹⁴ Percebe-se essa abertura em uma diversidade de normas: a) nas Constituições da Argentina e do Peru estabelece-se que os tratados de direitos humanos possuem hierarquia constitucional; b) na Constituição Brasileira de 1988 passa a ser definido, no §2º do artigo 5º, que os direitos expressos na CF não excluem outros direitos fundamentais decorrentes de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, e no §3º do artigo 5º (incluído em 2004, pela Emenda Constitucional 45/04), que tratados de direitos humanos aprovados segundo o rito especial previsto em referida disposição legal detêm hierarquia constitucional; c) na Constituição da Colômbia de 1991 confere-se hierarquia especial aos tratados de direitos humanos e estabelece-se que os direitos humanos constitucionalmente reconhecidos pelo país devem ser sempre interpretados em conformidade com os tratados de direitos humanos ratificados pelo país; e d) na Constituição do Chile de 1980, após a reforma constitucional de 1989, passa-se a consagrar o dever de os órgãos estatais respeitarem os direitos garantidos pelos tratados pelo país ratificados (PIOVESAN, 2016). Além desses, Conci (2012) salienta as mudanças nas Constituições da Venezuela e do México, já que a primeira, em seu artigo 23, atribui hierarquia constitucional aos tratados, pactos e convenções de direitos humanos, e a segunda, desde sua reforma em 2011, prevê em seu artigo 1º a aplicação do princípio *pro homine* para a resolução de conflitos entre o direito interno e o internacional. Especificamente no que se refere ao Estado Brasileiro, Piovesan e Fachin (2017) destacam que a Constituição Federal de 1988 deu uma abertura exponencial aos direitos humanos, conectando o ordenamento nacional com o plano internacional, o que foi relevante para a aproximação das duas ordens jurídicas e a criação de uma cultura de direitos humanos no país.

internacional.

Com isso, há uma aproximação entre o direito constitucional e o constitucionalismo dos Estados membros do SIDH, fato que leva a uma nova fase do constitucionalismo, caracterizado por ser multinível, que conduz à consolidação de um ambiente social em que a proteção de tais direitos é visto como medida essencial e que possibilita a afirmação da existência de um *ius commune* latino-americano. Ademais, como aduzido por Bogdandy e Ureña (2020), a abertura constitucional consiste em uma cristalização constitucional da possibilidade de se utilizar do sistema internacional como uma estratégia, como um meio para ativistas impulsionarem suas agendas políticas e, de tal maneira, limitarem o abuso de poder estatal.

Entende-se que essa inserção de cláusulas de abertura nas Constituições nacionais dos países pertencentes ao SIDH, cumulada com a aproximação do direito constitucional e constitucionalismos dos Estados latino-americanos e com a consolidação de uma sistemática regional com força vinculante, leva, pois, à progressiva sedimentação de um espaço, uma cultura, um ambiente social de respeito a direitos humanos. A consolidação de tal ambiente implica a necessidade de que, tanto por meio da observância do sistema interno quanto das normas regionais, sejam as práticas estatais efetuadas de forma consonante com a proteção de direitos e garantias fundamentais.

Firma-se um aparato jurídico interamericano, um Estado de Direito, no qual o *compliance* estatal é medida necessária, desejável e adequada, por consequência da presença de aspectos de legalidade na esfera regional e da vinculação voluntária dos Estados à CADH, à CIDH e, em alguns casos, à Corte IDH, e da consagração em suas Constituições da prevalência da observância dos direitos humanos²¹⁵.

Desta feita, a evolução do *corpus juris* e do desenho institucional do SIDH, aliado com o cenário de redemocratização, abertura constitucional e vinculação doméstica com normas regionais de direitos humanos, precipuamente consolida no âmbito interamericano a obrigatoriedade de respeito e adequação interna a normas de direitos humanos. Essa consolidação inclusive cria condições para que a sociedade civil, em cenários de *noncompliance* estatal, demande a conformação doméstica às normas regionais.

²¹⁵ No caso brasileiro, Conci (2015) enfatiza a importância da abertura do constitucionalismo para o plano internacional, abertura essa que, para o professor, inclusive vem aprofundando o fortalecimento do SIDH. Ressalta ele que a previsão do respeito aos direitos humanos, à autodeterminação dos povos, etc., como princípios fundamentais a regerem as relações internacionais do país (artigo 4º, da CF), demonstra essa abertura ao âmbito internacional. Entende-se que essa abertura permite a edificação de um ambiente social em que tais princípios possuem relevância e devem ser devidamente observados, fortalecendo a proteção internacional conferida aos direitos humanos.

Possibilita-se aos atores internos e transnacionais de direitos humanos que estes pressionem por mudanças domésticas, já que se oferecem a organizações, ativistas e demais atores sociais importantes oportunidades políticas e jurídicas para essa reivindicação, aspecto a ser delineado nos tópicos 3.2.1 e 3.2.2 deste capítulo.

3.1.2 A sistemática regional e o elemento da obrigatoriedade: a edificação de um espaço público transnacional

O desenho institucional do sistema interamericano, por si só, não implica o reconhecimento da obrigatoriedade do direito e não engendra o *compliance pull* de tal obrigatoriedade decorrente. Estes, de forma adicional, são resultantes da interação de distintos atores com as normas e instituições regionais, por meio de práticas de legalidade. Diante disso, a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano depende não apenas da consolidação de um *corpus juris*, da vinculação jurídica e da existência de órgãos de cunho judicial e quase judicial que podem responsabilizar na esfera internacional Estados violadores de direitos humanos, mas também da possibilidade de atores estatais e não estatais engajarem-se com o sistema em diferentes práticas de legalidade.

Bogdandy e Ureña (2020) frisam que especialmente na América Latina esse engajamento é relevante, justamente porque a consolidação do *ius commune* na região traduz-se em uma prática social induzida por distintos atores (ONGs transnacionais, movimentos de base, clínicas em faculdades de Direito que apresentam informes *amicus curiae*, tribunais nacionais, funcionários do Executivo que trabalham no campo de direitos humanos, acadêmicos, etc.), com o objetivo de impulsionar suas agendas e cumprir seus mandatos. Essa prática, contudo, apenas é levada a efeito no caso da existência de condições estruturais para tanto.

Nesse tocante, Engstrom e Low (2019) acentuam a importância da consolidação no âmbito regional de um importante espaço público de cunho transnacional no qual se incentiva o diálogo, a negociação e o engajamento com normas e instituições, com vistas à devida observância no âmbito doméstico das normas de proteção de direitos humanos. Tal espaço permite a interação baseada no direito, por meio do acionamento de mecanismos de *compliance* relevantes, interação essa que, como visto, é medida necessária para a constante afirmação da autoridade e obrigatoriedade do direito interamericano.

No que tange à proeminência do SIDH quando em comparação com outros sistemas de direitos humanos, Cavallaro (2002) aponta que o sistema interamericano

apresenta-se configurado de uma forma que permite um maior avanço na proteção de direitos humanos na região, seja ante sua maior legalidade, seja por deter maior autonomia e uma menor quantidade de membros, seja por prever a possibilidade e incentivar a participação política e jurídica de atores no sistema, permitindo interações importantes ao processo de *compliance* estatal e à promoção constante do Estado de Direito no espaço regional latino-americano.

Em referência à essencialidade da edificação de um espaço público transnacional no âmbito do SIDH, realça-se a pesquisa conduzida por Hillebrecht (2019), a qual, ao comparar mecanismos do sistema global de proteção e do SIDH e evidenciar a sobreposição e a interconectividade entre eles, evidenciou a significância do sistema para a condução da política de direitos humanos na América Latina, justamente ante a consolidação de referido espaço, conjugada com a maior legalidade do SIDH quando em comparação com o sistema global²¹⁶.

Uma primeira conclusão a que chegou a acadêmica em seu estudo é que o desenho institucional de regimes de direitos humanos afeta a variação de *compliance*, sendo que regimes mais legalizados (em que há maior obrigação, precisão e delegação)²¹⁷ possuem maior impacto. Ao efetuar uma comparação entre o sistema interamericano e o sistema global, a autora enfatizou a relevância do sistema regional no que se refere a mudanças nas políticas internas de direitos humanos, em razão de ele ser mais legalizado, já que as decisões da Corte IDH são vistas como imperativas (enquanto as expectativas de implementação das recomendações do mecanismo de Revisão Periódica Universal – RPU no sistema ONU são baixas) e há maior grau de clareza nas decisões do Tribunal Interamericano e da CIDH do que nas decisões dos órgãos da ONU (*treaty bodies* e RPU).

Outra conclusão foi no sentido de que as instituições de direitos humanos que possuem uma menor quantidade de membros e que possuem uma maior independência

²¹⁶ A apuração das violações de direitos humanos no âmbito da ONU é dividida em duas áreas, que formam o sistema global de proteção: a convencional, produto de acordos internacionais, e a extraconvencional, originada de resoluções da ONU e de seus órgãos. O sistema convencional é dividido em não contencioso (cujo principal mecanismo é o sistema de relatórios periódicos, que devem ser entregues de tempos em tempos pelos Estados membros de tratados internacionais de proteção de direitos humanos a *treaty bodies* específicos), quase judicial (também a cargo dos mesmos *treaty bodies*, como, por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos da ONU) e judicial ou contencioso (os casos de violação de direitos sendo processados perante a Corte Internacional de Justiça). O sistema extraconvencional é composto por procedimentos especiais e pelo mecanismo de Revisão Periódica Universal (a cargo do Conselho de Direitos Humanos da ONU), sendo ambos embasados no dever geral de cooperação dos Estados e derivados da proteção genérica da Carta da ONU (não derivando, pois, de tratados de direitos humanos), bem como pelo processamento de violações no âmbito do Conselho de Segurança da ONU (RAMOS, 2012b).

²¹⁷ Como elucidada Hillebrecht (2019), obrigação refere-se ao grau ao qual os comprometeros estatais constituem *pacta sunt servanda*; precisão refere-se ao grau relativo àquilo que se espera dos Estados é claro e bem definido; e delegação refere-se ao grau ao qual uma instituição tem autoridade sobre ações dos Estados.

com relação aos Estados partes são geralmente mais capazes de promover mudanças de direitos humanos. A independência institucional permite que se demande mais dos Estados e a menor quantidade de membros gera a capacidade de se dar maior ênfase e foco a questões específicas de direitos humanos do que instituições com mais membros e menos controle institucional (HILLEBRECHT, 2019).

Quanto a tais qualidades, a autora aduz que o SIDH possui maior independência do que os *treaty bodies* da ONU e do que no sistema RPU, os quais são inteiramente *state based* (ou seja, seus membros são representantes estatais), além de que possui menor quantidade de membros, fato que facilita a monitoração e fiscalização (HILLEBRECHT, 2019). No que concerne à maior independência do SIDH, acentua Cavallaro (2002) que essa ocorre porque enquanto os membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU são os próprios Estados, os membros da CIDH e da Corte IDH são *experts* de direitos humanos independentes que não representam o interesse de nenhum Estado. Essa independência, ademais, é relevante para o Estado do Direito, visto que confere aos juízes interamericanos a capacidade de agir de forma imparcial no cenário regional, já que retira do controle político dos Estados o poder de decisão.

Contudo, de maior significância do que as primeiras conclusões e que possui relação com a importância da edificação de um espaço público transnacional no âmbito do SIDH, é o constatado pela professora de que, embora o desenho institucional possua impacto sobre o *compliance* estatal, o modo como as instituições interagem com a política doméstica possui maior relevância para a averiguação da variação do *compliance* e, conseqüentemente, para a percepção de autoridade do sistema (HILLEBRECHT, 2019). Em consonância com a acadêmica, o SIDH, assim como o Sistema ONU, detém maior impacto sobre políticas estatais quando as instituições conectam-se e interagem com atores sociais domésticos que estão dispostos a levar a efeito a agenda de direitos humanos.

Apesar de atores sociais interagirem tanto com a sistemática regional quanto com a global, explicitam Maia e Lima (2017) que o SIDH possui uma característica particular que o diferencia do regime global de direitos humanos, qual seja, sua permeabilidade à atuação direta de distintos atores da sociedade civil no sistema de denúncias da Comissão Interamericana²¹⁸ e de participação no âmbito da Corte IDH, após a apresentação do caso

²¹⁸ Para os autores, a CIDH é um órgão permeável que estimula a participação de atores sociais em um processo em que se reconhece que os direitos humanos são tanto um construto normativo quanto um processo político. A mobilização do direito, mediante a interação com a CIDH, promove a ressignificação da normativa jurídica, o mecanismo sendo utilizado como uma estratégia para a promoção dos interesses e valores dos denunciadores (MAIA; LIMA, 2017).

pela órgão quase judicial²¹⁹. Para Engstrom e Low (2019), o SIDH oferece uma estrutura mais aberta para a litigância internacional do que o regime de direitos humanos da ONU, sendo que, no sistema regional, a participação da sociedade civil é fator identificado como imprescindível.

Ante essa maior permeabilidade à litigância, eleva-se a interação entre agentes e estruturas por meio do acionamento de mecanismos de *compliance*. Nesse sentido leciona Kiai (2015, p. 254), a qual relata que em sua experiência como Relatora Especial da ONU pôde constatar que as ferramentas tradicionais do sistema global, como “relatar, documentar, pressionar a opinião pública, fornecer orientações, recomendações”, apesar de relevantes, não reverterem por si sós a tendência global à repressão, de modo a ser necessário, para uma maior eficácia, sua complementação por mecanismos de litigância em tribunais internacionais.

Em função dessa constatação, a relatora enuncia que os tribunais e comissões de direitos humanos regionais estão em uma melhor posição para se avançar no *compliance* estatal com normas de direitos humanos, uma vez que o litígio joga luz sobre a repressão e força o governo a enfrentar diretamente as violações em um espaço público, seja por meio de procedimentos escritos ou audiências abertas, além de que propicia a constante interação entre atores governamentais e domésticos (KIAI, 2015). Da mesma forma, ao propiciar um espaço para interações constantes e conferir maior permeabilidade à litigância, gera-se a possibilidade de progressiva promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, visto que tais interações baseadas na legalidade progressivamente reforçam e reafirmam a percepção de obrigatoriedade do direito interamericano.

O SIDH, portanto, serve de importante sistema, por ser regional, institucionalizado, hábil a impor *hard law* (HILLEBRECHT, 2019) e por articular interações com atores domésticos, provendo estes com importantes ferramentas na promoção de mudanças e na afirmação da imperatividade de observância do direito internacional. Nesse tocante, Hillebrecht (2019, p. 298, tradução livre) afirma que

[...] se o condutor do impacto das organizações de direitos humanos não é o desenho institucional mas sim a relação entre instituições internacionais de direitos humanos e contrapartidas domésticas, então o SIDH serviria muito bem ao continuar a promover uma relação forte com Estados,

²¹⁹ No caso do Sistema ONU, apesar de se possibilitar a articulação dos indivíduos e organizações da sociedade civil com os mecanismos convencionais e não convencionais, o que se observa é que essa articulação é de certo modo limitada, considerando a impossibilidade de ação nos casos judiciais (ante a impossibilidade de ajuizamento de ações no âmbito da Corte Internacional de Justiça). A litigância, desta feita, resta restringida, sendo essa uma das principais críticas ao sistema global na atualidade (RAMOS, 2012b).

subatores estatais e organizações da sociedade civil.²²⁰

A maior possibilidade de litigância eleva o número de interações entre distintos atores e entre estes e as estruturas interamericanas em razão de propiciar e implicar o constante contato, seja nas audiências realizadas para a solução de casos individuais, seja para tentativas de solução amistosa, seja nos distintos fóruns e reuniões realizadas para a discussão de aspectos de legalidade, nos quais negociações, diálogos e debates são promovidos com maior ênfase.

Acerca dessa articulação entre atores sociais e o SIDH, Engstrom e Low (2019) alegam que essa permeabilidade e possibilidade de interação constante é decorrente da edificação na região de um importante espaço público transnacional para o ativismo e práticas de legalidade de organizações da sociedade civil na região. Para Bernardes (2011), o SIDH provê a base institucional para a construção dessa esfera pública transnacional, no qual prevalece, com base nas normas interamericanas, a deliberação e a negociação entre distintos atores. Para a autora, a relevância dos órgãos interamericanos é que eles são

[...] espaços para deliberação e negociação. Nesse sentido, elas certamente são arenas para disputas de poder, como a escola realista diria, mas também são o local em que valores são construídos e disseminados, práticas enraizadas são desafiadas e a elas são dados novos significados e repertórios de ação são construídos e expandidos. Essas instituições proveem a base para fóruns deliberativos onde interesses e pontos de vista são apresentados e talvez modificados no curso da negociação²²¹ (BERNARDES, 2011, p. 134, tradução livre).

A Corte IDH e a CIDH estão no centro de uma comunidade de prática que inclui atores nacionais, internacionais e transnacionais, sendo instituições que incentivam indivíduos e grupos a assumirem um papel ativo (BOGDANDY; UREÑA, 2020). A CIDH, em especial, provê um espaço público importante para tais práticas de legalidade, incitando discussões e negociações entre atores importantes envolvidos nas reformas de direitos humanos (BERNARDES, 2011), o que possibilita a constante reafirmação da obrigatoriedade de observância das normas interamericanas. Por prover esse espaço, a CIDH é tida como o principal fórum para diálogos multilaterais e ação concentrada na

²²⁰ No original: “*If the driver of international human rights organizations’ impact is not institutional design but rather the relationship between international human rights institutions and domestic counterparts, then the IAHRs would be well served by continuing to foster a strong relationship with states, sub-state actors and civil society organizations*”.

²²¹ No original: “*[...] spaces for deliberation and negotiation. In this sense, they are certainly arenas of struggle for power, as the realist school would say, but are also loci where values are constructed and disseminated, rooted traditional practices are challenged and given new meaning and repertoires of action are built and expanded. These institutions provide the basis for deliberative forums where interests and viewpoints are presented and perhaps changed during the course of negotiation*”.

região americana (SILVEIRA; SANCHES, 2013, p. 128), os quais eminentemente contribuem para a perpetuação de constantes interações entre agentes e estruturas regionais.

Bernardes (2011) ensina que as interações constituem-se como pressupostos para a própria legitimidade social do sistema, motivo pelo qual são incentivadas. Como pontua Abramovich (2009, p. 23, tradução livre), “a autoridade das decisões e da jurisprudência dos órgãos do Sistema depende em parte da legitimidade social alcançada e da existência de uma comunidade de atores interessados que acompanha e difunde seus parâmetros e decisões” e articula-se constantemente com as estruturas do sistema.

Constituindo-se como importante fórum deliberativo, aberto a debates e litígio, o qual pressupõe o contato entre distintos atores, o espaço público de cunho transnacional construído na região oferece, de acordo com Bernardes (2011), as condições necessárias para que atores sociais influenciem a formação de vontade política dos Estados, os processos decisórios e a fixação de políticas públicas domésticas que sejam benéficas a grupos vulneráveis.

No mesmo sentido, Engstrom e Low (2019) asseveram que o sistema, por compreender uma série de mecanismos de monitoramento, interação e pressão, além de um sistema de litigância que permite a participação de organizações da sociedade civil (instrumentos esses relacionados aos mecanismos de *compliance* referidos no capítulo anterior dessa tese), possibilita que tais atores afetem mudanças sobre o comportamento estatal. Tal espaço possibilita a interação de distintos atores com a estrutura regional e com outros atores, por meio da ativação de mecanismos de *compliance*, de forma a implicar a progressiva e contínua promoção do Estado de Direito no cenário interamericano.

Para Bernardes (2011), os avanços na conformação das práticas, políticas e condutas de autoridade estatais no tocante à proteção de direitos humanos, além da consolidação do Estado de Direito no espaço regional latino-americano, ocorrem a partir do uso eficiente do sistema por setores democráticos do Estado e da sociedade civil, o SIDH sendo um espaço público importante para tais avanços, por possibilitar interações com fulcro em práticas de legalidade. Aduz a pesquisadora que as organizações, ao interagirem com o SIDH, podem incentivar mudanças internas que não seriam possíveis apenas por meio da mobilização doméstica. Isso porque as questões que não obtêm tração na agenda interna podem ser endereçadas ao espaço público transnacional para, depois, serem incluídas na agenda política doméstica em uma posição mais poderosa.

As interações nesse espaço transnacional podem fortalecer o poder relativo de

alguns atores sociais marginalizados e encorajar a socialização de oficiais estatais. Nas palavras de Engstrow e Low (2019, p. 15, tradução livre), com a utilização do SIDH, os “grupos domésticos de direitos humanos pela América Latina têm sido capazes de manter as demandas de direitos humanos vivas, apesar da resistência estatal e judicial e dos obstáculos encontrados em casa”²²².

Dessa forma, ao possibilitar a constante consolidação de um ambiente social em que o *compliance* estatal com normas internacionais é percebido como necessário e obrigatório, elas têm o potencial de “fortalecer processos domésticos de internalização de direitos humanos. Assim, o ‘impacto’ do SIDH, nesse sentido, deriva de sua habilidade de moldar a natureza e a direção de um processo mais amplo de mudança política e o papel dos direitos humanos nesses processos”²²³ (ENGSTROW; LOW, p. 52, tradução livre).

O que há de se perceber é que o espaço público transnacional é percebido por distintos atores como uma esfera de atuação importante para a constante reafirmação da obrigatoriedade de observância das normas regionais. Em tal espaço, permitem-se constantes interações, estas possibilitadas por uma série de mecanismos de *compliance*, os quais são utilizados por atores e organizações da sociedade civil com o fim de buscar mudanças internas, sobretudo no que concerne às práticas e condutas de atores estatais.

Tendo em vista que a articulação dos atores sociais com tais mecanismos é medida necessária e que é a partir da interação por meio de mecanismos de *compliance* que se promove o Estado de Direito, passa-se a tecer digressões acerca do papel exercido por organizações da sociedade civil nessa interação e acerca de como tais organizações interagem com os mecanismos postos a sua disposição pelo SIDH no processo de busca pelo *compliance* estatal com as normas interamericanas e pela consequente promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano.

3.2 MECANISMOS DE COMPLIANCE: UMA ANÁLISE DA INTERAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM A SISTEMÁTICA REGIONAL NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Como visto, tratados internacionais de direitos humanos, apesar de não serem

²²² No original: “By leveraging the IAHRs, domestic human rights groups across Latin America have been able to keep human rights demands alive, despite state and judicial resistance and obstacles encountered at home”.

²²³ No original: “[...] strengthen domestic processes of human rights internalization. Hence, the ‘impact’ of the IAHRs, in this sense, lies in its ability to shape the nature and direction of broader processes of political change and the role of human rights in these processes”.

autoexecutáveis e de não proverem grandes incentivos para que Estados voluntariamente cumpram com seus termos, são de grande valia, sobretudo ante a influência que exercem sobre atores sociais e, em especial, sobre membros de organizações da sociedade civil.

Seja mediante a constituição de identidades, seja por meio da elevação da consciência quanto ao direito a ter direitos, seja diante do empoderamento de grupos marginalizados, tratados e estruturas internacionais impactam e geram a ação de distintos grupos sociais e políticos, os quais passam a contar com elementos normativos e institucionais legítimos e passam a ativar mecanismos de *compliance*, para, com isso, pressionar autoridades estatais em direção a mudanças na tutela doméstica de direitos humanos.

O impacto produzido pelo SIDH sobre as organizações da sociedade civil e sobre a conduta de autoridades estatais, entretanto, não decorre apenas da proteção de direitos humanos na esfera regional por meio de tratados vinculantes e obrigatórios e da criação de corpos destinados a velar por essa proteção, mas também e sobretudo da edificação de um espaço social e legal no qual se incentiva e se permite o engajamento reiterado de atores com as estruturas regionais.

São as interações levadas a efeito em referido espaço que permitem a afirmação da existência de um Estado de Direito no âmbito internacional (BRUNNÉE; TOOPE, 2010), como conceito produto de práticas constantes, e não como algo estável, imutável e concluído no tempo e no espaço. É no espaço público transnacional consolidado no SIDH que se desenrolam processos de interação baseados no direito, sendo que essas interações ocorrem basicamente mediante o acionamento de mecanismos específicos de *compliance* por atores sociais.

Aqui se encontra a relação de circularidade entre Estado de Direito e *compliance*, uma vez que ambos são decorrentes de interações, o primeiro sendo produto do acionamento de mecanismos de *compliance* por atores sociais (os quais conferem legitimidade e obrigatoriedade ao direito), e o segundo apenas sendo possível ante a edificação de um aparato jurídico dotado de legalidade e obrigatoriedade (BRUNNÉE; TOOPE, 2017). Diante disso é que se realça o valor do processo de busca pelo *compliance* estatal na edificação, construção e constante promoção do Estado de Direito no nível internacional.

No tocante a tais mecanismos de *compliance* existentes no SIDH, são eles diretamente acionáveis pelas organizações da sociedade civil no processo de exigibilidade de conformação de práticas, condutas e políticas estatais com as normas interamericanas,

sendo por meio de sua ativação que se torna possível o exercício de pressões sobre autoridades estatais e que se criam meios para a aculturação e possível internalização de práticas de direitos humanos. Referidos no capítulo anterior, serão eles aqui mais bem delineados, para o fim de elucidar como são utilizados por organizações da sociedade civil na busca pelo *compliance* estatal e de analisar em que sentido seu acionamento promove o Estado de Direito no SIDH.

Como se discorreu no tópico 2.2.2 deste trabalho, os mecanismos de *compliance* podem ser subdivididos em instrumentos de persuasão, aculturação e coerção (GOODMAN; JINKS, 2004). Tratados de direitos humanos em geral são destinados a gerar impactos por meio de processos de persuasão e aculturação. Contudo, alguns sistemas preveem instrumentos de coerção (mesmo que a possibilidade de coerção seja fraca), como é o caso do SIDH, no qual as sentenças da Corte IDH são obrigatórias e vinculantes²²⁴.

No que se refere à sociedade civil em geral, essa atua principalmente por meio de técnicas de persuasão e aculturação, mas também age estrategicamente mediante a utilização dos aparatos de coerção a ela postos à disposição no sistema internacional, para exercer pressões sobre as autoridades estatais.

Apesar de a utilização de distintas técnicas ocorrer por meio de práticas de legalidade, ou seja, com o acionamento de normas legais como pano de fundo, a atuação pode ser dividida como sendo eminentemente política ou jurídica. A sociedade civil, por meio de práticas de legalidade destinadas a influenciar e a exercer pressões sobre autoridades estatais, atua tanto politicamente, por meio de técnicas de *shaming*, de publicação de melhores práticas, de criticismo a atores que violam normas de direitos humanos e de constante monitoramento (as normas sendo invocadas como elemento de base em tais ações), quanto juridicamente, por meio da provocação de órgãos judiciais ou quase judiciais internacionais ou regionais destinados à proteção de direitos humanos, para o fim de intentar coagir indiretamente Estados no sentido do *compliance* e, concomitantemente, gerar progressivamente a internalização ou socialização ou, ao menos, a aculturação das autoridades estatais.

²²⁴ Há uma série de entendimentos distintos quanto à obrigatoriedade das decisões da Corte IDH. Contudo, a análise de tais entendimentos não constitui o foco deste trabalho, motivo pelo qual não são tecidas considerações a este respeito. Contudo, para uma melhor compreensão das discussões existentes no que se refere à obrigatoriedade das sentenças e decisões da Corte IDH e da CIDH, remete-se o leitor a texto anteriormente produzido por esta pesquisadora, vide: CARVALHO, Luciani Coimbra de; CALIXTO, Angela Jank. Diálogos interjudiciais: a obrigatoriedade de seu desenvolvimento no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *Revista eletrônica do curso de direito da UFSM*, v. 14, 2019.

No SIDH, permite-se às organizações da sociedade civil a apresentação de denúncias individuais, a solicitação de audiências temáticas perante a Comissão, a participação em relatorias, a solicitação da adoção de medidas cautelares ou medidas provisórias, o acompanhamento de visitas *in loco*, a produção de provas no âmbito de procedimentos judiciais instaurados e a participação como *amicus curie*, todos esses sendo considerados instrumentos essenciais para aumentar a pressão sobre Estados no sentido da necessidade de adoção de políticas compatíveis com direitos humanos. A utilização do SIDH, o qual cria espaços para diálogos e reformas, é em geral uma parte de uma estratégia mais ampla, que inclui esforços de monitoração, negociação com o governo e influência da comunidade.

Visa-se apresentar o importante papel das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito em nível regional, os mecanismos existentes no sistema que são utilizados por tais atores e a interação de referidos agentes com tais mecanismos para a persecução de seus objetivos.

Para tanto, discutem-se os mecanismos jurídicos e políticos de *compliance* que são utilizados por organizações da sociedade civil para a concretização de sua agenda de direitos humanos e para avançar na persecução do *compliance* estatal com normas interamericanas e na promoção do Estado de Direito e da Agenda 2030 da ONU. Entende-se que a relevância do papel exercido por organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito apenas pode ser avaliada por meio da análise dos processos por elas engendrados, até mesmo porque é com a articulação constante que progressivamente se edifica o Estado de Direito no âmbito regional.

Não se pretende mensurar quais dos mecanismos utilizados pelas organizações produzem maiores efeitos no *compliance* estatal ou sobre a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional, até mesmo ante a impossibilidade de mensuração e ante a consideração de que os distintos mecanismos reforçam-se em meio ao sistema normativo de proteção de direitos humanos (LUTZ; SIKKINK, 2000). Como aduz Engstrom (2019), o SIDH produz maior efeito mediante a combinação dos distintos mecanismos de maneira coordenada, onde atores domésticos utilizam decisões e precedentes para promover mudanças domésticas e consolidar um ambiente social em que a tutela de direitos humanos constitui-se como regra e não exceção.

Confere-se foco ao processo pelo qual a interação entre agentes e estruturas por meio da utilização de mecanismos de *compliance*, aqui considerados como agentes as organizações da sociedade civil e como estruturas a CIDH e a Corte IDH, possui o condão

de conduzir à promoção do Estado de Direito no cenário interamericano, mesmo que por um processo lento e que, por vezes, não gera a totalidade dos efeitos desejados.

3.2.1 Atuação jurídica: a litigância internacional como estratégia de *compliance*

Uma das principais estratégias utilizadas pelas organizações da sociedade civil para avançar na promoção de direitos humanos é a litigância no âmbito da CIDH e da Corte IDH. A contínua submissão de casos à Comissão Interamericana é vista como essencial para a constante pressão sobre autoridades estatais em prol do *compliance* e em direção à contínua fixação da obrigatoriedade de observância do direito internacional.

O sistema de petições e de solicitação de medidas cautelares posto à disposição de atores sociais refere-se a importante mecanismo de *compliance* que combina técnicas de coerção, persuasão e aculturação.

Coerção no sentido de que as sentenças da Corte IDH geram a responsabilidade internacional do Estado sentenciado e implicam a necessidade de cumprimento do fixado pelo Tribunal (embora por vezes os Estados não cumpram integralmente com os termos da sentença). Persuasão e aculturação no sentido de que, por mais que as decisões da CIDH não sejam vistas como obrigatórias, sendo apenas recomendações aos Estados, e de as sentenças da Corte IDH muitas vezes não serem integralmente cumpridas, detêm elas o poder de potencializar a internalização ou socialização ou, ao menos, a aculturação das autoridades estatais, já que tornam públicas violações, elevam a pressão sobre Estados e influenciam autoridades no sentido da adoção de condutas mais consonantes com o integral respeito às normas interamericanas.

Não se ignora que pesquisas que se concentram na análise do grau de cumprimento, pelos Estados, das decisões dos órgãos interamericanos em geral evidenciam que o SIDH sofre uma crise de *compliance*, uma vez que os governos da região precipuamente recusam-se ou simplesmente ignoram as decisões proferidas pela CIDH e pela Corte IDH. Tais pesquisas assinalam indiretamente a pouca eficácia do sistema de petições, aduzindo não trazerem as decisões dos órgãos interamericanos repercussões práticas no que tange à proteção de direitos humanos. Normalmente concluem, assim, que o sistema interamericano é fraco e não efetivo, já que a coercibilidade e o grau de delegação existente são baixos (BASCH, 2010; GONZÁLEZ-SALZBERG, 2010).

Contudo, em que pese a doutrina dominante acentue a fraqueza do sistema, o que se vislumbra, na realidade, é que as demandas perante os órgãos componentes do sistema

têm crescido nas últimas décadas, Engstrom (2019) evidenciando que nos últimos 15 anos a Comissão admitiu mais de 15000 petições.

Diante desse quadro, indaga-se acerca dos motivos pelos quais as organizações da sociedade civil continuamente provocam a atuação da Comissão por meio do sistema de denúncias. Haveria um propósito para tanto? Há a produção de resultados concretos por meio dessa provocação? Sobretudo ao se considerar que os custos do ajuizamento de ações no sistema são bastante altos e que o processamento das ações é bastante dispendioso, qual seria o motivo do crescimento no número de demandas?

Engstrom (2019) identifica que esse crescimento pode indicar, em sentido contrário às pesquisas predominantes, que a utilização do mecanismo de petições possui relevância, apesar dos baixos níveis de cumprimento das decisões prolatadas. Nesse tocante, há razões para se considerar que a utilização dos aparatos quase judiciais e judiciais do SIDH por organizações da sociedade civil produzem efeitos, já que, caso contrário, não haveria razões para o contínuo aumento das denúncias apresentadas por tais organizações à CIDH.

É diante disso que afirma que, mesmo que a coercibilidade e o grau de delegação do sistema sejam baixos, não se pode simplesmente desconsiderar o impacto indireto gerado pelo sistema de petições e denúncias do SIDH, sobretudo no que tange à constante elevação da percepção da obrigatoriedade do direito interamericano.

Esse impacto é decorrente do fato de a litigância não se destinar meramente à reparação ou à solução de casos individuais, mas sim a propósitos mais amplos. Trata-se de uma litigância de cunho estratégico, levada a efeito com o objetivo principal de, por meio do acionamento de mecanismos internacionais, influenciar no *compliance* estatal e consolidar progressivamente um ambiente social em que o direito internacional é percebido como de observância obrigatória.

Considerando a significância desse mecanismo, passa-se a discutir como a interação por meio da litigância internacional permite a contínua consolidação do Estado de Direito no espaço regional latino-americano e qual a dimensão do acionamento de referido mecanismo por organizações da sociedade civil.

Para tanto, apresenta-se brevemente o histórico de litigância na região e analisa-se a atuação de organizações da sociedade civil no sistema de denúncias do SIDH com relação ao Estado brasileiro. Após, tecem-se considerações acerca da litigância estratégica e sua importância para a promoção do Estado de Direito no cenário interamericano.

3.2.1.1 A interação das organizações da sociedade civil com as estruturas regionais por meio da litigância no SIDH

Uma das práticas utilizadas por organizações da sociedade civil que gera o engajamento e a interação legal necessários para a promoção do Estado de Direito é a litigância internacional, por meio da qual há a combinação de mecanismos de coerção, persuasão e aculturação e técnicas a eles relacionadas. Nesse sentido, passa-se a avaliar a crescente atuação de referidas organizações no sistema, por meio do peticionamento junto à CIDH, da solicitação de medidas cautelares, da participação em acordos de solução amistosa e da participação em casos contenciosos, com o fim de verificar a dimensão da atuação de tais organizações e sua relevância para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Primeiramente, cumpre ressaltar que, no Brasil, apenas no início dos anos 1960 e, com maior ênfase, na década de 70, houve uma incipiente abertura à participação de organizações da sociedade civil na esfera internacional. Até então, as interações eram poucas, o sistema sendo pouco acionado, de forma a implicar um baixo impacto das normas interamericanas. Apenas com a criação de importantes organizações de direitos humanos no período, como a Anistia Internacional, a Comissão Internacional de Juristas e a *Human Rights Watch* (HRW), as quais voltaram sua atenção principalmente à elaboração normativa e institucional e à exposição das violações de direitos humanos por meio de relatórios públicos denunciando situações e responsabilidades estatais à comunidade internacional (CHILLIER; TIMO, 2014), iniciou-se uma longa tradição de litigância no âmbito do sistema regional, tradição essa que marca o momento atual.

Essa abertura incipiente à sistemática internacional, entretanto, apenas foi ampliada com a mudança do cenário político a partir das décadas de 1980 e 1990, com a transição democrática (transformação institucional do ambiente doméstico) e a internacionalização (CARDOSO, 2011).

Isso porque, apesar de o movimento de direitos humanos ter ganhado força após o fim da Segunda Guerra Mundial, no Brasil, o isolamento gerado pelo regime militar e pelo impacto da Guerra Fria implicou a pouca utilização da linguagem internacional de direitos humanos. Apenas após tal período o governo brasileiro abriu o direito doméstico ao âmbito internacional e passou a assinar os principais tratados de direitos humanos, fato que, então, inspirou a criação de novas organizações com missões mais claramente voltadas à promoção de direitos humanos.

Em especial, a ratificação da CADH, em 1992, e a aceitação da jurisdição da Corte IDH, em 1998, levaram as organizações a começarem a se utilizar dos mecanismos internacionais, com o fim de combater a falta de responsabilidade estatal e de superar a inércia do Estado brasileiro em lidar com violações sistemáticas de direitos humanos no país (VIEIRA; ALMEIDA, 2011). Testemunha-se no período, como parte do processo de globalização, o aumento da transnacionalização de instituições legais e da mobilização jurídica, designado por juristas de “judicialização global” e “litigância transnacional” (SANTOS, 2007).

Ainda assim, na década de 1990, a apresentação de denúncias na CIDH por organizações brasileiras era bastante tímida, seu papel na promoção do direito interamericano sendo bastante limitado, não obstante uma gama de organizações e de movimentos sociais já tivessem se consolidado no país.

Para Reis (2019), isso se deveu à visão de desconfiança que a sociedade e as organizações em geral tinham com relação ao SIDH (devido à ausência de suporte dado pelo sistema às vítimas de direitos humanos durante o regime militar e diante do fato de se entender que a CIDH, por ser parte da OEA, era um instrumento de política utilizado pelos Estados Unidos da América para exercer influências sobre a região latino-americana) e à regular desconsideração, pelos Estados, dos pronunciamentos da CIDH²²⁵, questões que levaram as organizações a optarem pela adoção de estratégias políticas para a promoção de suas agendas ao invés da utilização do discurso legal de direitos humanos²²⁶.

Engstrom e Low (2019) expressam que apenas com a aceitação da jurisdição da Corte IDH (em 1998), a adoção de uma política menos obstrucionista para com o SIDH e a

²²⁵ Cavallaro (2002), ativista que participou de diversos casos submetidos à apreciação da CIDH, exprime que o Brasil, de igual maneira que outros países latino-americanos, rotineiramente deixava de considerar as normas procedimentais do sistema, citando como exemplo o fato de que, nos primeiros casos contra o Brasil, as falhas do Estado em engajar com o sistema chegaram a níveis vergonhosos, os oficiais estatais respondendo denúncias com assertivas de apenas um parágrafo e pressionando a CIDH a tomar medidas para retardar o andamento dos casos apresentados.

²²⁶ Somado a tal fato, Engstrom e Low (2019) acrescentam como questões que levaram as organizações a adotarem estratégias a demora na aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Brasil; a constatação de que as autoridades governamentais brasileiras tendiam a ignorar as comunicações da CIDH (geralmente buscando interromper o processamento de casos brasileiros); a ausência de cooperação do judiciário brasileiro quando confrontado com decisões emitidas no SIDH, sobretudo ante a existência de debates acerca do status das normas e jurisprudência internacionais no país; a percepção de que as oportunidades de promoção de avanços eram melhores por meio da utilização de mecanismos domésticos de proteção (com a invocação dos direitos positivados na Constituição de 1988 ao invés das normas internacionais); o papel dominante do Ministério Público no Brasil (órgão dotado de autonomia política, que possui o papel de velar pelo interesse público e de examinar alegações de violações de direitos humano), uma vez que a capacidade legal do órgão conferiu à instituição um papel dominante na litigância relativa à proteção de direitos humanos no Brasil; os obstáculos linguísticos e certa desconexão histórica e cultural com o restante da América Latina; e o sistema federativo adotado pelo Estado brasileiro (o que torna a *compliance* particularmente difícil).

maior internacionalização gerada pela ratificação da maior parte dos tratados de direitos humanos regionais é que houve mudanças, passando a ser adotadas com maior ênfase práticas baseadas no direito interamericano para a promoção da agenda política de tais organizações. Os autores acentuam que a crescente percepção dos benefícios de uma litigância internacional em matéria de direitos humanos para a promoção de mudanças domésticas levou as organizações da sociedade civil brasileiras a adotarem tal estratégia com maior frequência, como mecanismo de busca pelo *compliance* estatal.

Desde então, no Brasil, há um maior acionamento dos mecanismos judiciais do SIDH (mesmo que em menor grau que em outros países da região), com a apresentação de denúncias e pedidos de medidas cautelares na CIDH e com a participação de tais atores nos processos submetidos (pela Comissão) ao Tribunal Interamericano.

Para o fim de dimensionar a relevância do papel exercido por organizações da sociedade civil por meio da utilização dessa importante estratégia, efetuou-se uma análise do perfil dos atores que atuam no sistema interamericano, seja apresentando denúncias, seja solicitando medidas cautelares, seja participando de processos contenciosos no âmbito da Corte IDH (engajamento esse relevante ao *compliance* estatal e à promoção do Estado de Direito)²²⁷.

A análise em questão, por mais que apresente dados numéricos, possui caráter qualitativo, ante a dificuldade de se mensurar, com exatidão, a participação de organizações da sociedade civil no SIDH e, em especial, na CIDH. Isso se deve a alguns fatores. Primeiro, porque os informes publicados pela CIDH em seu sítio web não refletem a totalidade da participação de atores sociais no sistema, mas se referem tão somente a algumas das denúncias apresentadas por tais atores na Comissão²²⁸. Segundo, porque há

²²⁷ Importante estudo em sentido semelhante foi o conduzido por Santos (2007), a qual averiguou que, desde os anos 1980 até 2007, as organizações de direitos humanos foram responsáveis por 90% dos casos apresentados à CIDH, a maioria das petições tendo sido elaboradas e assinadas por ONGs internacionais (com destaque ao CEJIL, à HRW e ao Comitê Latino-americano e Caribenho para a Defesa dos Direitos das Mulheres), em parceria com ONGs locais, vítimas e suas famílias, atores de movimentos sociais e/ou organizações governamentais de base. Ainda, outra pesquisa na direção da averiguação do perfil de denunciante nos casos brasileiros de violação de direitos humanos foi conduzido por Maia e Lima (2017), os quais, por meio de uma análise dos informes produzidos pela CIDH, demonstraram que, até 2015, houve uma ampla atuação de organizações da sociedade civil e outros atores, como movimentos sociais e entidades de classe, entre outros, na CIDH.

²²⁸ É possível observar dos informes em questão que o processamento das denúncias é demorado, levando-se anos para que seja tomada qualquer decisão. Por exemplo, no que tange aos sete informes de admissibilidade publicados pela Comissão em 2020 com relação ao Brasil, observa-se que referidos informes dizem respeito a denúncias apresentadas nos anos 2008, 2009, 2010, 2011 (2 denúncias) e 2012 (2 denúncias), ou seja, a petições apresentadas minimamente 8 anos antes do pronunciamento da Comissão quanto à admissão do processamento da demanda. Do mesmo modo, dos 10 informes de admissibilidade publicados em 2019, nenhum deles se refere a uma denúncia apresentada após 2012, ou seja, são referentes a denúncias

uma discrepância entre a totalidade de denúncias recebidas e analisadas anualmente pela CIDH, fato que limita a possibilidade de verificação estatística da dimensão do engajamento das organizações da sociedade civil com o SIDH. Constata-se, nesse tocante, que apesar do endereçamento de uma série de comunicações de violações de direitos humanos à Comissão a cada ano, a maior parte delas não é analisada²²⁹.

Tal impossibilidade deve-se também ao fato de que o processamento das denúncias na Comissão ocorre de forma sigilosa, não sendo possível obter acesso às comunicações formuladas em face do Estado brasileiro até que a Comissão publique um informe de admissibilidade ou inadmissibilidade da demanda, o que, como já assinalado, apenas ocorre depois de vários anos do ajuizamento da demanda²³⁰. No mais, o número de informes de mérito publicados pela Comissão não se refere ao número de informes aprovados. Isso porque, nos casos em que se aprova um informe de mérito nos termos do artigo 50 da CADH, ele tem caráter confidencial, a Comissão notificando apenas as partes²³¹.

Dessa maneira, o presente estudo não reflete a totalidade dos casos existentes perante a Comissão, a dimensão da atuação das organizações da sociedade civil podendo ser muito maior ou menor do que a aqui identificada. Contudo, mesmo assim, entende-se que a análise dos casos a que se tem acesso demonstra qualitativamente o grau de articulação de organizações da sociedade civil com as estruturas do sistema, por meio do acionamento de mecanismos de *compliance* e, conseqüentemente, o papel que possuem na promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, motivo pelo qual se procede, sucintamente, à identificação numérica da atuação de organizações no âmbito do SIDH.

Nesse tocante, limitando a análise ao espaço brasileiro, foi efetuada uma busca no site da CIDH²³², buscando encontrar todas as hipóteses em que a CIDH foi provocada e nas quais o Brasil foi incluído como parte, desde a ratificação da CADH pelo Brasil (1992) até

apresentadas minimamente 7 anos antes da emissão de uma decisão de admissibilidade da demanda. Tal cenário, inclusive, não é diferente nos demais anos.

²²⁹ Em 2019, por exemplo, enquanto a Comissão recebeu 242 denúncias em face do Estado brasileiro, a Comissão fez uma análise inicial de 87 denúncias (não referentes àquelas apresentadas em 2019, mas sim em anos anteriores). Da mesma forma, em 2018, houve a apresentação de 210 denúncias contra o Estado brasileiro, enquanto a Comissão apenas fez a análise inicial de 94 comunicações.

²³⁰ Dessa forma, durante os trâmites iniciais e a etapa de análise de admissibilidade (ou seja, antes da publicação dos informes de admissibilidade/inadmissibilidade), não há meios para que se colete dados acerca dos peticionantes, das partes envolvidas, dos direitos invocados ou das violações supostamente ocorridas, fato que limita a análise da atuação das organizações da sociedade civil no SIDH. Ademais, para os casos em que a Comissão decide por analisar a admissibilidade e o mérito da demanda de uma só vez, apenas a partir da publicação do informe de mérito é que o caso torna-se público.

²³¹ Estes poderão ser publicados posteriormente, a critério da Comissão, nos termos do artigo 51.3 da CADH.

²³² Vide: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/cases.asp>

agosto de 2020. No site da Comissão, os casos são divididos (de acordo com o resultado da deliberação da Comissão sobre a denúncia apresentada) em: a) admissibilidade; b) inadmissibilidade; c) acordos amigáveis; d) julgamento de mérito; e) arquivamento; f) casos submetidos à Corte IDH.

Selecionou-se entre tais casos tão somente aqueles nos quais a Comissão decidiu pela emissão de um julgamento favorável à parte peticionante ou ao menos neutro. Ou seja, analisaram-se as hipóteses em que a decisão da Comissão foi no sentido da admissibilidade da demanda, da produção de um acordo amigável, da prolação de uma decisão quanto ao mérito da demanda e da prolação de decisão de submissão do caso à Corte.

No tocante às hipóteses em que a decisão final da Comissão foi pelo arquivamento da denúncia, optou-se pela sua não inclusão nesta análise, considerando que nessas hipóteses não é efetuada uma avaliação da existência ou não de violação de normas de direitos humanos. Considerando que o arquivamento é promovido por questões técnicas²³³, como a ausência de interesse processual, o abandono processual ou a impossibilidade da demanda, tem-se que não há como se avaliar se a provocação da Comissão nesses casos ocorreu efetivamente ante o *noncompliance* estatal com as normas interamericanas. Além disso, a articulação iniciada com o peticionamento nessas hipóteses não necessariamente eleva a percepção de obrigatoriedade do direito interamericano, uma vez que se não há como relacionar o fato com alguma violação, sequer há que se falar na aplicabilidade das normas interamericanas à hipótese.

No mais, em referência aos casos em que a Comissão concluiu pela inadmissibilidade da demanda, estes também não foram incluídos nesta análise pela mesma razão, tendo em vista que as decisões de inadmissibilidade ocorrem em razão de não se constatar a violação de direitos humanos ou de não ser possível o processamento da demanda (artigos 46 e 47 da CADH), fato que impossibilita a associação dos motivos expostos pela parte peticionante com *noncompliance*.

Relativamente aos casos analisados, aclara-se que, após uma busca completa no site da Comissão, se verificou a existência, desde 1992 até agosto de 2020, de 88 casos em que a demanda ajuizada contra o Estado brasileiro foi julgada admissível; 3 casos em que a questão foi resolvida mediante uma solução amistosa (nos termos do artigo 49 da CADH);

²³³ De acordo com o estipulado no artigo 42 do Regulamento da CIDH, o arquivamento ocorre ou por se verificar patentemente a inexistência ou a não subsistência de qualquer base para a petição ou o caso; ou em razão de a informação necessária para a adoção de uma decisão não se encontrar disponível, apesar das tentativas de se conseguir tal informação; ou em razão da inatividade processual do peticionante, o que demonstra a ausência de interesse do mesmo (CIDH, 2009).

18 casos em que a CIDH pronunciou-se quanto ao mérito da demanda; e 11 casos em que a Comissão, após a análise do mérito, enviou o caso à Corte IDH.

Dentre os 18 casos em que a Comissão pronunciou-se quanto ao mérito da demanda, observou-se que tão somente 11 deles são relativos a demandas em que não havia sido produzido relatório anterior de admissibilidade, ou seja, dizem respeito a denúncias não incluídas nos 88 informes de admissibilidade acima listados. Isso porque nesses 11 casos a CIDH optou por, em um único ato, prolatar decisão de admissibilidade e de mérito. No mais, dentre os 11 casos enviados à Corte IDH, identificou-se situação semelhante: apenas 3 deles dizem respeito a demandas não incluídas entre os 88 casos de admissibilidade acima listados, referindo-se a demandas em que a CIDH prolatou decisão de admissibilidade e de mérito em um mesmo ato e as enviou à Corte IDH.

Dessa forma, constatou-se a existência de 105 casos (73 em que a Comissão até o presente momento apenas se manifestou quanto à admissibilidade da demanda; 3 em que houve uma solução amistosa entre as partes; 18 em que houve tanto decisão de admissibilidade quanto de mérito, sejam essas decisões pronunciadas em apenas um ato ou em dois momentos distintos; e 11 em que foi emitida tanto decisão de admissibilidade quanto de mérito, sejam essas decisões pronunciadas em apenas um ato ou em dois momentos distintos, e o caso foi enviado à Corte IDH), desde 1992 até agosto de 2020, em que o Brasil figurou no polo passivo da demanda e nos quais a Comissão decidiu pela emissão de um julgamento favorável à parte peticionante ou ao menos neutro (solução amistosa).

Encontrados os casos passíveis de análise, buscou-se evidenciar quais dentre os casos selecionados houve a participação de organizações da sociedade civil.

Dos 105 casos selecionados, identificou-se a participação de organizações da sociedade civil em 76 casos, sendo: 47 dos casos em que a Comissão até o presente momento apenas se manifestou quanto à admissibilidade da demanda²³⁴; 2 dos casos em

²³⁴ São eles: Informe No. 115/20 (Petição 562-11); Informe No. 112/20 (Petição 606-10); Informe No. 117/19 (Petição 833-11); Informe No. 70/19 (Petição 858-09); Informe No. 44/19 (Petição 1185-08); Informe No. 31/19 (Petição 570-09); Informe No. 4/19 (Petição 673-11); Informe No. 186/18 (Petição 683-08); Informe No. 78/16 (Petição 1170-09); Informe No. 11/16 (Petição 362-09); Informe No. 63/15 (Petição No. 1344-08 e 90-09); Informe No. 74/14 (Petição 1294-05); Informe No. 70/14 (Petição 1453-06); Informe No. 37/13 (Petição 1279-04); Informe No. 70/12 (Petição 1330-07); Informe No. 11/12 (Petição 6/07); Informe No. 146/11 (Petição 405-07); Informe No. 5/11 (Petição 702-03); Informe No. 127/10 (Petição 1454-06); Informe No. 126/10 (Petição 1448-06); Informe No. 125/10 (Petição 250-04); Informe No. 41/10 (Petição 999-06); Informe No. 39/10 (Petição 150-06); Informe No. 38/10 (Petição 1198-05); Informe No. 7/10 (Petição 12.378); Informe No. 61/09 (Petição P-373-03); Informe No. 93/09 (Petição 337-03); Informe No. 94/09 (Petição 462-01); Informe No. 96/09 (Petição 4-04); Informe No. 9/08 (Caso 12.332); Informe No. 41/08 (Petição 478-07); Informe No. 70/08 (Petição 12.242); Informe No. 71/08 (Petição 1290-04); Informe No.

que houve uma solução amistosa entre as partes²³⁵; 17 dos casos em que houve tanto decisão de admissibilidade quanto de mérito, sejam essas decisões pronunciadas em apenas um ato (10 casos)²³⁶ ou em dois momentos distintos (7 casos)²³⁷; e 10 dos casos em que foi emitida tanto decisão de admissibilidade quanto de mérito, sejam essas decisões pronunciadas em apenas um ato²³⁸ ou em dois momentos distintos²³⁹, e o caso foi enviado à Corte IDH.

Dentre os informes em questão, verifica-se principalmente a atuação de algumas organizações específicas, quais sejam: o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), em 26 dos casos; a ONG Justiça Global, em 19 dos casos; a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 13 dos casos; a HRW/Américas, em 09 dos casos; a ONG Projeto Legal, em 06 dos casos; a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), em 06 dos casos; a Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FIDDH), em 5 dos casos (antes de ser extinta em 2013); e a Themis – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, o Conselho Indígena de Roraima e o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), cada um em 03 casos; entre outras organizações (Terra de Direitos; Dignitatis; Institutos Geledés, etc.).

Observa-se, pois, que a litigância internacional promovida por organizações da

73/08 (Petição 1236-06); Informe N° 18/07 (Petição 12.479); Informe N° 36/07 (Petição 1113-06); Informe N° 37/07 (Caso 12.200); Informe N° 41/07 (Petição 998-05); Informe N° 80/06 (Petição 62-02); Informe N° 81/06 (Petição 394-02); Informe N° 82/06 (Petição 555-01); Informe N° 83/06 (Petição 641-03); Informe N° 84/06 (Petição 1068-03); Informe N° 51/04 (Caso 12.198); Informe N° 4/03 (Caso 11.820); Informe N° 39/02 (Caso 12.328); Informe N° 36/01 (Caso 11.694).

²³⁵ São elas: Informe N° 43/06 (Casos 12.426 e 12.427); e Informe N° 95/03 (Caso 11.289).

²³⁶ São eles: Informe No. 37/10 (Petição 12.308); Informe No. 25/09 (Caso 12.310); Informe No. 26/09 (Caso 12.440); Informe No. 35/08 (Caso 12.019); Informe N° 40/03 (Caso 10.301); Informe N° 23/02 (Caso 11.517); Informe N° 54/01 (Caso 12.051); Informe N° 34/00 (Caso 11.291); Informe N° 9/00 (Caso 11.598); Informe N° 10/00 (Caso 11.599).

²³⁷ São eles: Informe N° 7/16 (Referente ao informe de admissibilidade 73/03 - Caso 12.213); Informe N° 66/06 (referente ao informe de admissibilidade 37/02 – Caso 12.001); Informe N° 32/04 (referente ao informe de admissibilidade 77/98 – Caso 11.556); Informe N° 33/04 (referente ao informe de admissibilidade 35/01 – Caso 11.634); Informe N° 59/99 (referente ao informe de admissibilidade 33/97 – Caso 11.405); Informe N° 60/99 (referente ao informe de admissibilidade 19/98 – Caso 11.516); Informe N° 55/01 (referente ao informe de admissibilidade 17/98 – Casos 11.286, 11.407, 11.406, 11.416, 11.413, 11.417, 11.412 e 11.415).

²³⁸ São eles: Caso Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e seus familiares (Caso 12.428); Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (Caso 12.066, Relatório 169/11); Caso Sétimo Garibaldi (Caso 12.478, Relatório 13/07).

²³⁹ São eles: Caso Marcia Barbosa de Souza e familiares (Caso 12.263 - Referente ao informe de admissibilidade 38/07); Caso Vladimir Herzog e outros (Caso 12.879, Referente ao informe de admissibilidade 80/2012); Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros (Caso 12.728, Referente ao informe de admissibilidade 98/09); Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília), (Caso 11.566, Referente ao informe de admissibilidade 78/98); Caso Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552, Referente ao informe de admissibilidade 33/01); Caso Arley José Escher e outros (Caso 12.353, Referente ao informe de admissibilidade 18/06); Caso Gilson Nogueira de Carvalho (Caso 12.058, Referente ao informe de admissibilidade 61/00).

sociedade civil no âmbito da CIDH é bastante alta, havendo a presença de ao menos uma organização, desde 1992 até agosto de 2020, em 72% da totalidade de denúncias apresentadas (e passíveis de análise) à CIDH. Essa estatística indica o proeminente papel de organizações da sociedade civil na litigância internacional, evidenciando a contínua articulação e engajamento com o sistema interamericano, por meio de reiteradas práticas de legalidade. Há o crescente contato entre organizações da sociedade civil, estruturas regionais e agentes estatais nesse processo de litigância, o qual, como já retratado, é questão relevante para o *compliance* estatal com normas internacionais e para a contínua promoção do Estado de Direito no nível interamericano.

Para além da atuação de organizações por meio do sistema de denúncias na Comissão, relevante também é a sua participação nas solicitações de medidas cautelares à Comissão e nos pedidos de medidas provisórias na Corte IDH, os quais também fazem parte da litigância internacional e são entendidos como práticas de legalidade que indiretamente elevam a perspectiva de *compliance* e fixam a obrigatoriedade e autoridade do direito interamericano.

Quanto às medidas cautelares, apesar da dificuldade de se identificar com precisão a quantidade de solicitações cautelares formuladas e se estas foram ou não solicitadas por organizações da sociedade civil, seja em razão de nos relatórios de tais medidas por vezes não haver a identificação da parte solicitante, seja em razão de os próprios representantes solicitarem sua não identificação, evidencia-se a atuação de algumas entidades em alguns casos. Sublinha-se a articulação de organizações da sociedade civil, por exemplo, no âmbito das Medidas Cautelares nº 60-15 (assunto: “adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará”), nº 3-13 (assunto: pessoas privadas de liberdade no ‘Presídio Central de Porto Alegre’), e nº 367-13 (assunto: pessoas privadas de liberdade no ‘Complexo Penitenciário de Pedrinhas’).

No que tange aos pedidos de medidas provisórias no âmbito da Corte IDH, medidas essas encaminhadas pela Comissão ao Tribunal Interamericano, mesmo que não seja possível a completa identificação dos solicitantes ou representantes das vítimas a que os relatórios de medidas provisórias publicados pela Corte fazem referência, pelos mesmos motivos acima expostos, identifica-se a participação de algumas entidades da sociedade civil em alguns casos, como no “Caso das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária ‘Dr. Sebastião Martins Silveira’, em Araraquara, SP” e no “Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)”.

No mais, no âmbito da Corte Interamericana, também se identificou a proeminência da atuação de organizações da sociedade civil, apesar de elas não poderem atuar como peticionários, já que os casos somente podem ser encaminhados pela Comissão Interamericana ou pelos Estados partes à Corte IDH (nos termos do artigo 61.1 da CADH). Em que pese tal fato, submetido um caso pela Comissão, as vítimas ou seus representantes podem continuar atuando no âmbito do Tribunal, podendo apresentar de forma autônoma suas solicitações, argumentos e provas durante todo o processo (artigo 25.1 do Regulamento da Corte IDH)²⁴⁰.

No total, desde a aceitação da competência contenciosa da Corte IDH pelo Estado brasileiro (1998), 11 casos foram encaminhados pela Comissão ao Tribunal. Destes, 2 não foram analisados, mesmo porque encaminhados em 2020²⁴¹, sete encontram-se em fase de supervisão de cumprimento de sentença²⁴², um foi arquivado, por não se identificar violações de direitos humanos²⁴³ e um foi arquivado em razão de todas as recomendações formuladas pela Corte IDH serem consideradas cumpridas²⁴⁴. Dos 09 casos já analisados e em que já houve prolação de sentença, em 08 deles (ou seja, cerca de 90% dos casos) as entidades da sociedade civil que anteriormente haviam participado do processo na Comissão continuaram a se engajar no âmbito do Tribunal Americano²⁴⁵. Dentre tais entidades destaca-se em especial a atuação do CEJIL e da ONG Justiça Global, as quais foram partes em quase todos os casos listados.

Nas hipóteses, os representantes atuaram em todo o processo: apresentaram escritos de solicitações, argumentos e provas, nos termos do artigo 25 e 40 do Regulamento da Corte, ofereceram observações às exceções preliminares do Estado, participaram de audiências, apresentaram observações e alegações finais orais (em audiência) e escritos. Ainda, também participaram e continuam a participar dos processos

²⁴⁰ Ramos (2012b) frisa que se encontra em andamento um processo direcionado ao futuro afastamento da CIDH como parte autora dos casos na Corte IDH, iniciado em 2009, quando da edição do novo Regulamento do Tribunal Interamericano. Antes dessa reforma, a CIDH elaborava petição inicial e as vítimas eram agregadas ao processo internacional apenas como assistentes, sendo que, após a reforma, entretanto, o informe é submetido pela Comissão e a vítima ou seus representantes são intimados para apresentar a petição inicial do processo internacional. Para o autor, essa mudança refere-se a um passo em direção à possibilidade futura de atuação de particulares no âmbito do Tribunal, sem a interferência da CIDH.

²⁴¹ São eles: Caso Empregados da Fábrica de Fogos em Santo Antônio de Jesus e outros vs. Brasil e Caso Barbosa de Souza y outros vs. Brasil.

²⁴² São eles: Caso Ximenes Lopes vs. Brasil; Caso Garibaldi vs. Brasil; Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil; Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil; Caso Povo Indígena Xurucu e seus membros vs. Brasil; e Caso Herzog e outros vs. Brasil.

²⁴³ Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil.

²⁴⁴ Caso Escher e outros vs. Brasil.

²⁴⁵ Excetua-se na hipótese o Caso Damião Ximenes Lopes, até mesmo em razão de a denúncia na Comissão não ter sido apresentada por uma organização, mas sim por um indivíduo.

de supervisão do cumprimento de sentença, mediante a monitoração e a submissão de observações quanto a tal cumprimento à Corte.

Desta feita, evidencia-se a utilização da litigância internacional por organizações da sociedade civil, sendo ampla sua articulação com as estruturas do SIDH, seja mediante a apresentação de denúncias e de pedidos de medidas cautelares ou mediante a condução dos casos no âmbito do Tribunal Interamericano. Denota-se, pois, a proeminência da atuação de organizações da sociedade civil, por meio de importante mecanismo de *compliance*, em que a interação entre agentes e estruturas é reiterada com o fim de pressionar autoridades estatais no sentido da conformação de práticas, condutas e políticas estatais às normas interamericanas e de conferir maior força e aplicabilidade às normas do sistema regional²⁴⁶.

Identificado o proeminente papel das organizações da sociedade civil e a forma pela qual se articulam com a sistemática regional, indaga-se acerca das razões existentes por trás de tal engajamento e dos efeitos de tal articulação para o *compliance* estatal e para a promoção do Estado de Direito no cenário interamericano, questões discutidas a seguir.

3.2.1.2 O engajamento legal com a sistemática regional: o litígio como estratégia jurídica importante

A identificação da ampla provocação da CIDH por organizações da sociedade civil e da sua participação no âmbito da Corte IDH nos casos a ela submetidos a sua apreciação destina-se à averiguação da proeminência de tais organizações para a promoção da agenda de direitos humanos no Brasil. Entretanto, para que se possa entender em que sentido a litigância, como importante mecanismo de *compliance*, gera avanços na consolidação do Estado de Direito e, conseqüentemente, na promoção da Agenda 2030, há de se compreender os motivos pelos quais se litiga no âmbito regional e os efeitos de tal litigância.

²⁴⁶ Não se ignora o constatado por Koch (2015) de que há a possibilidade de que os casos analisados pela CIDH não sejam escolhidos aleatoriamente, havendo uma preferência pelo exame de petições apresentadas por organizações de direitos humanos (ou, ao menos, em conjunto com elas). Isso ocorre até mesmo ante o constatado por Engstrom e Low (2019), os quais explicam que as organizações de direitos humanos possuem mais recursos financeiros e tendem a deter maior capacidade de coletar, compilar e juntar informações relativas a petições de que outros atores sociais, de forma que há uma maior probabilidade de que apresentem demandas e de que as petições por elas apresentadas sejam admitidas pela Comissão. Contudo, independentemente da existência de preferência ou não pelas denúncias apresentadas por tais organizações, tal preferência não conduz à desconsideração do importante papel que possuem no processo de *compliance* e de promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, por meio de constantes práticas de legalidade.

Apesar de genericamente terem sido efetuadas considerações quanto à importância das interações para a promoção do Estado de Direito no âmbito regional, procura-se, aqui, delinear concretamente como que a litigância, como prática de interação baseada na legalidade, consolida progressivamente a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito interamericano e gera impactos significativos.

Engstrom e Low (2019) explanam que o SIDH (além de outras normas internacionais de direitos humanos) empodera formalmente cidadãos e organizações da sociedade civil, incitando-os a lançarem desafios legais às atividades domésticas de seus governos. O sistema provê os incentivos materiais e oferece oportunidades políticas para a mobilização, em razão de dotar organizações com ferramentas para o enquadramento efetivo de demandas, para a formação de alianças e para o desenvolvimento de identidades.

Mediante a provocação de órgãos judiciais ou quase judiciais, pretende-se a ativação de um aparato de cunho coercitivo que possa compelir autoridades estatais a adotarem normas, práticas e políticas que sejam consonantes com as normas internacionais de proteção de direitos humanos.

Para além desse aspecto coercitivo, porém, a litigância é utilizada também, e principalmente, para persuadir ou aculturar Estados e, com isso, consolidar o Estado de Direito no SIDH. Isso porque, consoante o reconhecido pelas próprias organizações que se utilizam do aparato judicial regional (como o CEJIL, a Conectas e a Justiça Global, entre outras), a litigância não possui como propósito, na realidade, a obtenção de resultados concretos e individuais, mas faz parte de uma estratégia muito mais ampla da agenda de direitos humanos de tais organizações.

A litigância no âmbito do SIDH normalmente é de cunho estratégico, sendo denominada de litígio estratégico, litígio ou advocacia de impacto, litígio paradigmático, litígio de caso-teste ou litígio de interesse público, detendo como fim a produção de impactos sobre políticas, condutas e práticas domésticas, motivo pelo qual é uma das técnicas mais utilizadas por organizações da sociedade civil. Partindo da premissa que a garantia de alguns direitos apenas é possível com mudanças sistêmicas e não com a resolução de casos individuais, referida modalidade de litígio é efetuada justamente com o fim de promover transformações institucionais, impedir a continuidade de algum mal no futuro e exercer influências sobre a criação e a reformulação de políticas públicas (LANGENEGGER; CUNHA, 2013).

A compreensão da relevância de tal forma de interação legal com as estruturas regionais consiste na percepção de que os objetivos visados por meio de referida estratégia

vão além da procedência de uma ação, para incluir a criação de precedentes, a consolidação de uma interpretação acerca do alcance das normas de direitos humanos, o incentivo à criação ou alteração de leis ou políticas públicas domésticas, a conferência de maior visibilidade a determinada questão, a promoção de maior acesso à justiça a grupos minoritários ou a geração de maior efeito simbólico à temática submetida ao Tribunal. Refere-se, para Cardoso (2011), a uma advocacia *issue-oriented* ou *policy-oriented* (ao invés de *client-oriented*), na qual casos são escolhidos de acordo com sua prerrogativa de promover impactos domésticos e sobre o ambiente social internacional.

Destinada a esclarecer a interpretação do direito para casos futuros, promover a responsabilização governamental, alterar a opinião pública e proteger grupos minoritários, essa modalidade de litígio não se limita à tramitação do caso no Judiciário, mas envolve um conjunto de outras técnicas legais, políticas e sociais, Cardoso (2011) expondo que os casos são escolhidos de acordo com sua capacidade de promover a discussão pública, formar coalizões, criar pressão para mudanças e fortalecer grupos marginalizados que não dispõem de influência no governo.

É diante de tal capacidade que Langenegger e Cunha (2013) explanam que o litígio de interesse público é a um importante instrumento para o desenvolvimento, uma vez que possibilita que se avance na luta pela garantia e efetividade de direitos sociais e que se dê voz a minorias e setores marginalizados da sociedade. Aduzem que apesar de o Judiciário não ser o lócus tradicional para debates políticos, a litigância é imperante para se avançar na política de desenvolvimento, sobretudo nos casos em que o Executivo e o Legislativo doméstico não respondem às necessidades de referidos grupos.

Bernardes (2011) ensina que por meio da litigância e trocas internacionais entre atores estatais e organizações da sociedade civil práticas são criticadas, novos repertórios de ação são adquiridos e a assimetria do poder entre Estados e indivíduos é mitigada, efeitos esses que resultam da elevação da consciência, bem como de pressões políticas destinadas a criar vergonha aos Estados violadores. No mais, resultam elas na progressiva consolidação e reafirmação de um ambiente social em que a observância de normas internacionais vinculantes é medida percebida como obrigatória, apropriada e necessária.

Para Gamson (1975) há de se compreender que o sucesso em uma causa, quando se fala de mudanças sociais, na verdade é uma ideia ilusiva, não sendo possível mensurar e definir tal termo. No mesmo sentido, Bernardes (2011) expõe que o sucesso obtido por meio da litigância estratégica não se refere apenas a uma vitória procedimental, mas sim diz respeito à elevação da percepção da obrigatoriedade de observância do direito

internacional e à busca pela melhora do cenário de violações de direitos humanos, por meio dos procedimentos, negociações e do *lobby* no contexto da litigância, independentemente do resultado final. Do mesmo modo, Simmons (2009, p. 132, tradução livre) pondera que

[...] o poder da litigância não reside apenas em sua habilidade de prover toda vítima com uma vitória decisiva no Tribunal. Litigância é também uma estratégia política, com o poder de inspirar a revisão de normas e ainda mobilizar movimentos políticos. Ela pode frequentemente ser utilizada não apenas para ganhar casos, mas também para publicizar e mobilizar uma causa²⁴⁷.

Diante desses efeitos indiretos é que se entende que inclusive nos casos em que atores sociais utilizam-se da litigância estratégica e perdem a causa, ela mesmo assim possui valor relevante, por indiretamente trazer mudanças²⁴⁸. Ganhos estratégicos, para McCann (2006), não ocorrem apenas ao final de uma causa judicial, mas também e sobretudo dos efeitos decorrentes do ajuizamento de uma ação ou das decisões judiciais intermediárias.

Especificamente no tocante à litigância estratégica no âmbito internacional, esta é denominada por Santos (2007, p. 28) de ativismo jurídico transnacional, que consiste no litígio focado na ação legal engajada, que tem por fim, por meio da provocação de cortes internacionais ou instituições quase judiciais, “fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos”.

A estratégia não se refere apenas a uma tentativa de remediar abusos individuais de direitos, mas também de indiretamente levar autoridades estatais ao *compliance* com normas de direitos humanos, de conferir força e legitimidade às estruturas e normas internacionais e de (re)politizar ou (re)legalizar a política de direitos humanos mediante a provocação de sistemas judiciais ou quase judiciais na esfera internacional.

²⁴⁷ No original: “[...] litigation’s power resides not so much in its ability to provide every victim with a decisive win in Court. Litigation is also a political strategy, with the power to inspire rule revision and further to mobilize political movements. It can often be used strategically not only to win cases, but also to publicize and mobilize a cause”.

²⁴⁸ Carvalho e Baker (2014) relatam que em sua experiência junto à ONG Justiça Global puderam constatar como que aparentes fracassos podem gerar efeitos positivos. Como exemplo, citam sua atuação junto à luta pelo acesso à terra e ao território pela comunidade Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Na hipótese, efetuaram um pedido de medida cautelar na CIDH para tentar dar visibilidade à situação dos indígenas. Apesar de o pedido não produzir resultados concretos no que diz respeito à demarcação de terras, relatam os ativistas que o caso acabou por gerar um fluxo entre os atores envolvidos (gerando a formação de mais alianças entre distintas organizações) e por pressionar o Estado a se movimentar, mesmo que de modo incipiente, já que levou à formulação e aprovação de um Plano de Segurança por parte do Estado de Mato Grosso do Sul para a proteção de algumas aldeias indígenas.

No sistema interamericano, a CIDH e a Corte IDH funcionam como um *locus* de mobilização social em torno de direitos, a litigância sendo promovida pelas organizações da sociedade civil com o propósito de gerar transformações na realidade social doméstica (CARDOSO, 2011). Sem pretensões de substituir os sistemas judiciais internos, o SIDH oferece o espaço necessário para que as organizações engajadas moldem políticas públicas em direitos humanos.

Nesse sentido, Reis (2019) realça o importante papel da CIDH em impactar o balanço de poder entre coalisões pro e anti direitos humanos no Brasil e a relevância das decisões da CIDH na geração de efeitos positivos importantes em políticas domésticas de direitos humanos, mesmo nos casos em que as autoridades estatais não cumprem totalmente as recomendações e decisões da Comissão.

Aduz a pesquisadora que a Comissão frequentemente provê organizações de direitos humanos no Brasil com o único recurso para avançar suas agendas políticas, devido tanto às oportunidades limitadas que existem no âmbito do sistema político brasileiro para avançar tais políticas quanto à pouca influência política de referidos grupos no âmbito interno. Para ela, a litigância no SIDH tem o potencial de produzir uma decisão que pode ser mobilizada por atores, permitindo que eles possam continuar a disputar em espaços públicos, na mídia ou em cortes domésticas sua agenda, gerando pressões sobre autoridades estatais (REIS, 2019).

A estudiosa inclusive assevera que a partir do momento em que um problema doméstico é trazido para a atenção da Comissão, há uma maior probabilidade de a mídia lhe conferir atenção e a posição dos peticionantes ganha maior espaço no domínio público. Além disso, essa interação garante que as autoridades domésticas despendam algum tempo e energia em seu intento de responder ou rejeitar as críticas formuladas no cenário internacional, elevando a possibilidade de melhora ou revisão das políticas públicas.

A litigância estratégica constrange atores institucionais e permite que se aprofunde o apoio da mídia. Nesse sentido, funciona como uma ameaça dupla, seja por mobilizar a opinião pública contra autoridades abusivas, seja por o ajuizamento de demandas judiciais custosas ser visto como algo a ser evitado (MCCANN, 2006)²⁴⁹. Dessarte, mobiliza-se o SIDH para se avançar no uso de estratégias de *naming e shaming* e para exercer pressões sobre o Estado, essa interação com o sistema sendo reconhecida por organizações como

²⁴⁹ Isso porque a invocação do direito e a litigância estratégica constroem atores institucionais e permitem auferir o apoio da mídia, funcionando como uma ameaça dupla, seja por mobilizar a opinião pública contra autoridades abusivas, seja por ameaçar o ajuizamento de demandas judiciais custosas (MCCANN, 2006).

uma parte importante do processo político e legal por elas engendrado (REIS, 2019).

Acerca da relação da litigância com a mídia, Cavallaro (2002) leciona que o grau de impacto do sistema interamericano não varia tão somente em razão da litigância ou da importância de um caso submetido à Comissão ou à Corte IDH, mas sim em função da mídia e do interesse público na matéria, bem como da extensão em que o governo é pressionado para responder às violações. Para elucidar tal constatação, ele explica que, por exemplo,

[...] vários relatórios finais foram emitidos com quase nenhum registro na mídia nacional e virtuosamente nenhuma ação concreta das autoridades a implementar as recomendações da Comissão. Em contraste, em outros casos, o mero fato de a Comissão optar por abrir um caso – uma decisão largamente burocrática antes de qualquer adjudicação – criou uma reação da mídia e forçou uma resposta oficial²⁵⁰ (CAVALLARO, 2002, p. 487-488, tradução livre).

É diante disso que a litigância é promovida, Engstrom e Low (2019) articulando que, para além do impacto material e concreto, há razões instrumentais para a utilização da litigância estratégica no âmbito do SIDH pelas organizações da sociedade civil. Por meio do engajamento com mecanismos regionais, organizações optam por direcionar recursos limitados que poderiam ser utilizados em outras atividades para obter maior visibilidade e para exercer maior pressão, fato que, para eles, reflete a crença de que a litigância internacional é a uma boa estratégia para a persecução de mudanças domésticas e sociais, no sentido de gerar pressões significativas sobre autoridades estatais.

Assim é que, seguindo o modelo Bumerangue de Keck e Sikkink (1998), as ONG's regionais e brasileiras, após uma análise estratégica do contexto legal e político do país violador, dos objetivos da litigância e das chances de sucesso na obtenção de tais objetivos, postulam perante a CIDH “para a defesa de causas de direitos humanos a fim de pressionar o governo a cumprir a legislação progressiva, criar novas leis e formular políticas públicas para a proteção dos direitos humanos” (SANTOS, 2007, p. 36).

Por isso é que se afirma que a litigância, nos moldes em que promovida pelas organizações da sociedade civil, é importante mecanismo de *compliance*, considerando que as técnicas de publicação, monitoração, diálogo, criticismo, entre outras, são diretamente acionadas quando do peticionamento e articulação com o sistema regional, tendo por fim

²⁵⁰ No original: “[...] several final reports have been issued with hardly a single registry in the national media and virtually no concrete action by authorities to implement the Commission’s recommendations. By contrast, in many other cases, the mere fact the Commission has chosen to open a case – a largely bureaucratic decision prior to any adjudication – has created a media reaction and forced an official response”.

conferir visibilidade às violações e, conseqüentemente, baseando-se em elementos de coerção e de persuasão/aculturação, elevar a pressão sobre autoridades estatais, para que estes passem a observar com maior cuidado o direito interamericano.

No espaço brasileiro, Vieira e Almeida (2011, p. 196) lecionam que a advocacia de impacto tem como objetivo primordial “a desestabilização de violações sistêmicas de direitos humanos arraigadas nas instituições brasileiras, buscando, por meio de ações judiciais, obrigar essas instituições a aperfeiçoar os seus processos de controle, transparência, e participação”. Apela-se à CIDH, pois, não apenas para resolver casos individuais, mas também, e sobretudo, para criar precedentes que terão um impacto na política, legislação e sociedade brasileira, para evitar novas violações de direitos humanos pelo Estado (SANTOS, 2007).

É certo que há críticas à litigância de impacto. A opinião da doutrina não é uníssona, havendo aqueles que expressam o papel fundamental da litigância estratégica para se avançar na promoção de agendas sociais (BURSTEIN, 1991; HUNT, 1990; KECK, 2009; KESSLER, 1990), e outros contrários a tal posição, como é o caso da professora Tomiko Brown-Nagin (2005), para quem tais agendas e as decisões judiciais estão fundamentalmente em tensão. Para ela, lutas que se definem por meio do direito reduzem o significativo papel que possuem no processo político e perdem a capacidade de fixar suas agendas de atuação²⁵¹.

Entretanto, em que pese as críticas, a prática do litígio de impacto, de igual maneira que a publicação de relatórios e a *advocacy* (atuação política, a ser delineada no próximo tópico), são medidas que se mostram bastante frutíferas ao longo da história, já que, mediante tais esforços, organizações foram capazes de gerar o constrangimento de Estados, trazer para o debate público algumas temáticas antes negligenciadas, desenvolver maior consciência social, mudar políticas públicas e alterar legislações (MCCANN, 2006).

Nesse tocante, McCann (2006) exemplifica que a litigância estratégica foi importante nos Estados Unidos da América para a promoção de mudanças em distintos movimentos sociais, como no movimento feminista, no movimento por direitos civis, no movimento ambiental e pelo direito dos animais, sendo ela um mecanismo simbólico e instrumental relevante para transformações sociais. Para ele, as perspectivas contrárias à ideia de que o direito exerce função imperante em transformações sociais acabam, na

²⁵¹ Além dela, Bukovská (2008) também salienta que muitas vezes essa estratégia gera uma maior vitimização, com a apresentação dos representados como vítimas sem voz e com a não conferência do apoio necessário às vítimas, motivo pelo qual a litigância gera mais impactos negativos que positivos.

realidade, por tecer análises isoladas, com base em estudos de casos submetidos a cortes judiciais para avaliar o impacto direto do direito, deixando de vislumbrar holisticamente as formas indiretas pelas quais o direito promove mudanças.

Hunt (1990), ao indagar acerca da eficácia do direito na promoção de mudanças sociais, aduz que a probabilidade de se chegar a uma resposta positiva quanto à relevância da utilização do direito e de estratégias legais ocorre quando se vislumbra o direito e os órgãos judiciais como parte de um campo mais abrangente. Para ele, deve-se entender que embora a demanda por direitos não se refira ao único veículo existente para a realização dos objetivos visados pelos movimentos sociais, ela deve ser entendida como significativa para mudanças, dentro do quadro de estratégias adotadas.

Da mesma forma defende Keck (2009) que a litigância estratégica e a utilização do discurso de direitos, além de terem o potencial de transformar a agenda política de algum Estado, elevam as expectativas de que mudanças são possíveis, sendo particularmente essencial para alterar as expectativas de potenciais ativistas de que as injustiças possam realisticamente ser desafiadas em algum momento no tempo. Para o estudioso, ao incentivar o *compliance* estatal, ao remover barreiras à mudança legislativa, ao aumentar expectativas e ao incentivar a reivindicação e a defesa por direitos, até mesmo decisões judiciais desfavoráveis aos atores sociais possuem a capacidade de gerar efeitos positivos ao movimento.

Tal perspectiva é também compartilhada por Kessler (1990), ao acentuar que o direito e as cortes judiciais exercem papel significativo na proteção e na concretização dos interesses daqueles sem acesso efetivo a instituições políticas, e Burstein (1991), ao afirmar que a existência de recursos legais possui relevância para atores sociais demandarem transformações no *status quo*.

De acordo com o sugerido por Burstein (1991), agendas políticas de direitos humanos bem sucedidas geralmente são produzidas quando há a utilização, por movimentos e atores sociais, não apenas de canais próprios, mas também de táticas externas. Não obstante sua pesquisa limite-se à litigância efetuada nos Estados Unidos da América, ele demonstra quantitativamente que, apesar das expectativas gerais, a mobilização legal do direito normalmente é mais associada a ganhos do que a perdas para os atores sociais, de modo que deve ser considerada como uma tática relevante.

Cavallaro (2002, p. 492, tradução livre), ao compartilhar sua experiência com a utilização da estratégia em questão no SIDH, frisa a importância de tal mecanismo, concluindo que “estratégias bem desenhadas de litigância internacional que apreciam a

diferença entre vitórias procedimentais rasas e ganhos substantivos, enquanto enfatizam medidas para mobilizar a mídia e a opinião pública, oferecem a chance de avançar a causa de direitos humanos”²⁵².

Como discorrido nessa tese, normas são elementos constitutivos da vida social (além de serem construídas socialmente), as quais possuem uma dupla dimensão: por um lado, elas moldam ou pré-configuram as identidades e as atividades práticas dos sujeitos em sociedade, os entendimentos e expectativas dos cidadãos e as interações destes uns com os outros; e, por outro, são elas capazes de serem utilizadas como um recurso estratégico nas lutas por mudanças sociais, já que estruturam relações e permitem a busca por avanços nas metas da vida social, a formulação de demandas por direito e a negociação das disputas nas quais interesses, desejos ou princípios colidam.

Outrossim, o direito e órgãos de justiça constantemente reconstroem as oportunidades estruturais para que organizações, representantes de movimentos sociais e cidadãos promovam sua agenda política, McCann (2006) frisando que isso ocorre ante a exposição sistemática das vulnerabilidades pelo direito, pelo fato de as normas tornarem demandas legais mais sensíveis ou pelo fato de a litigância de interesse, ou melhor, o uso estratégico do direito, despertar a atuação da mídia para as injustiças sociais existentes.

O SIDH, dessa forma, oferece oportunidades cruciais para organizações em suas estratégias de litigância, sendo elas importantes por “adicionarem pressão sob governos para que adotem políticas, implementem mudanças legislativas e reformem instituições que avancem na realização de direitos – até mesmo na ausência de decisões formais exigindo que eles assim o façam”²⁵³ (ENGSTROM; LOW, 2019, p. 51, tradução livre). Por meio da utilização de aparatos legais coercitivos (sistema de petições e denúncias, além da possibilidade de solicitação de medidas cautelares), organizações da sociedade civil ativam mecanismos de *compliance*, engajando-se reiteradamente com estruturas internacionais, fato que progressivamente serve de elemento para o reconhecimento da obrigação de observância do direito internacional e, ainda, para a alteração de políticas domésticas no que tange à proteção de direitos humanos.

Mesmo que os avanços internos que são obtidos por vezes não sejam diretamente decorrentes das decisões da CIDH ou da Corte IDH, mas de todo o processo de litigância,

²⁵² No original: “[...] well-designed international litigation strategies that appreciate the difference between hollow and procedural victories and substantive gains, while stressing measures to mobilize the media and public opinion, offer the chance to advance the cause of human rights”.

²⁵³ No original: “[...] add pressure on governments to adopt policies, implement legislative changes, and reform institutions that advance the realisation of rights; even in the absence of a formal ruling requiring them to do so”.

de interações baseadas no direito, de combinação da litigância com outros mecanismos de cunho político (que serão apresentados no próximo tópico), considera-se que tal processo é importante para aumentar a pressão sobre Estados, de modo a aculturá-los, persuadi-los ou, inclusive, coagi-los ao reconhecimento da obrigatoriedade de observância de normas interamericanas de direitos humanos.

Por meio dessa interação legal com o SIDH as organizações da sociedade civil alertam a opinião pública quanto a violações de direitos humanos, colocam violadores na agenda internacional, elevam a consciência social quanto à necessidade de modificações e desafiam autoridades violadoras, exercendo pressões sobre elas para que progressivamente modifiquem comportamentos e práticas e adotem políticas mais consistentes com a tutela internacional de direitos humanos (RISSE; SIKKINK, 1999).

É a partir dessa interrelação entre agentes transnacionais e domésticos e estruturas e normas de direitos humanos, pela qual se tornam reais as práticas de direitos humanos (RISSE; SIKKINK, 1998), que se promove o Estado de Direito no âmbito regional. Isso porque as práticas de legalidade, pelas quais há uma constante interação entre atores sociais e estruturas regionais, possuem o condão de progressivamente consolidar alterações nas preferências e identidades de autoridades estatais, por promoverem mudanças sobre o ambiente social.

Dessa sorte, referidas práticas ao mesmo tempo promovem o Estado de Direito no âmbito interamericano, por elas elevarem a percepção dos cidadãos, de grupos sociais, de autoridades estatais, entre outros, da obrigatoriedade do direito internacional. É a interação constante e progressiva, pois, cumulada com a existência de um vínculo jurídico e um espaço público para interações, que elevam tal percepção de obrigatoriedade e a consequente reafirmação e promoção do Estado de Direito no cenário interamericano.

Identificada a litigância promovida pelas organizações da sociedade civil no sistema interamericano e sua relação com o *compliance* estatal, bem como a relevância de tal litigância para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano, passa-se a analisar a ativação de outros mecanismos de *compliance*, de cunho eminentemente político, por tais organizações, com o objetivo de se atingir o mesmo fim. Como assinalado por Bogdandy e Ureña (2020), as práticas jurídicas no SIDH são apenas um aspecto de um campo social muito mais amplo, formado por um conjunto de ações relevantes levadas a efeito por uma diversidade de atores sociais.

3.2.2 Atuação política: a relevância dos mecanismos de persuasão e aculturação

Para além do sistema de petições, denúncias e medidas cautelares (relacionados precipuamente aos mecanismos coercitivos do sistema), identifica-se a existência de relevantes técnicas de persuasão e aculturação que são utilizadas pelas organizações da sociedade civil no âmbito do SIDH. Dentre elas, assinala-se a utilização de estratégias de publicação de melhores práticas, de monitoramento e de produção de relatórios (os quais geram informações acerca da situação de direitos humanos em países da região), de criticismo a atores que violam normas de direitos humanos, de *namings* e *shamings*, de argumentação, diálogo e negociação, de *back-patting* e de demonstrativos de aprovação pública, entre outros²⁵⁴.

Referem-se a técnicas políticas utilizadas pelas organizações que se destinam a gerar mudanças de comportamento, mediante a efetuação de pressões para que as autoridades estatais adequem suas práticas às normas internacionais, e que, por se constituírem como práticas baseadas no direito, também possuem o condão de elevar a percepção de obrigatoriedade do direito internacional e promover, de tal maneira, o Estado de Direito no âmbito interamericano.

Apesar de não se referirem estritamente a práticas de legalidade, uma vez que não há a articulação direta de normas de proteção e a procura por sua aplicação em casos concretos, mencionadas técnicas podem amplamente ser identificadas como tal, já que o engajamento e a interação promovidos ocorrem mediante a constante invocação de normas interamericanas como fundamento e mediante a utilização do espaço público fornecido pela CIDH para tanto.

No âmbito do SIDH, as técnicas em questão são utilizadas em diversos momentos, tanto pelas organizações da sociedade civil quanto pelos próprios órgãos do sistema. A CIDH é responsável pela monitoração e pela promoção de direitos humanos na região, sendo que, para tanto, desenvolveu um conjunto de instrumentos adicionais à possibilidade de recebimento de denúncias individuais, que “variam desde a diplomacia pública, na forma de comunicados de imprensa, audiências públicas, visitas *in loco*, e medidas provisórias, para negociações por trás das cenas com oficiais dos Estados e peticionantes

²⁵⁴ Remete-se o leitor para o item 2.2.2 dessa tese, para a identificação dos mecanismos de persuasão e aculturação com mais detalhe.

individuais”²⁵⁵ (ENGSTROM, 2019, p. 7, tradução livre).

Por meio desses importantes instrumentos de negociação e pressão internacional, dentre os quais se destacam as relatorias e os relatórios produzidos pela Comissão, as visitas *in loco* efetuadas pelo órgão e as audiências temáticas e de casos individuais realizadas, a CIDH acaba por exercer um importante papel político na região (RODRÍGUEZ-PIZÓN, 2009), sobretudo por permitir e encorajar as organizações da sociedade civil a se utilizarem de tais instrumentos e por criar um espaço para que elas interajam e exerçam influência sobre governantes, mediante diálogos e negociação.

Tendo em vista o foco dessa tese, na qual se visa analisar a relevância do papel desenvolvido pelas organizações da sociedade civil, no processo de busca pelo *compliance* estatal com normas de direitos humanos por elas engendrado, para a promoção do Estado de Direito (meta 16.3) no espaço regional latino-americano, passa-se a apresentar a dimensão de sua atuação política e de que modo tais organizações, por meio da ativação de mecanismos de cunho eminentemente político (baseados em normas legais), interagem com a CIDH, de forma a contribuir para a persuasão e aculturação de autoridades estatais no sentido do *compliance*, bem como para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional. Tal avaliação é necessária, justamente por ser a partir da conjugação de distintas formas de articulação com a sistemática regional que se possibilita a promoção do Estado de Direito no âmbito regional.

Para tanto, limitando a análise ao Brasil, avalia-se a participação de organizações brasileiras ou regionais/internacionais nas relatorias (com relação ao Brasil), nas visitas *in loco* no país e nas audiências temáticas e de casos submetidos à CIDH nas quais o país figura como parte ou participante, para o fim de explicitar como as organizações, em sua atuação política, conferem maior legitimidade e autoridade ao sistema, trazem à Comissão informações relevantes que muitas vezes não seriam por ela identificadas e exercem pressão sobre os Estados. Após, são tecidas considerações acerca da atuação de algumas organizações da sociedade civil no sentido da monitoração das violações de direitos humanos, da negociação e do diálogo com representantes estatais e da atribuição de publicidade a violações.

Primeiramente, atinente às visitas *in loco*, a previsão para sua realização encontra-se no artigo 18, g, do Estatuto da CIDH e nos artigos 53 a 57 de seu Regulamento,

²⁵⁵ No original: “[...] range from public diplomacy, in the form of press releases, public hearings, on site visits and interim measures (PMs), to behind-the-scenes negotiations with state officials and individual petitioners”.

entendendo-se serem elas uma das mais importantes atribuições políticas da Comissão, considerando que permitem ao órgão ter conhecimento local acerca da situação de direitos humanos no país considerado.

As visitas são realizadas apenas sob o convite do Estado ou após a Comissão propor uma visita, caso em que é efetuada tão somente se o Estado concordar com sua realização. Destinam-se a averiguar as condições de direitos humanos nos Estados Membros da OEA ou a investigar problemas de preocupação específica e são seguidas, após sua realização, da publicação de um relatório sobre o país no qual a visita foi realizada ou de um relatório temático.

Elas incluem compromissos com a sociedade civil, constituindo oportunidades para se colocar em evidência questões de interesse, já que em tais visitas confere-se à CIDH a prerrogativa de entrar em contato com organizações da sociedade civil para se obter informações. Para Koch (2015, p. 31), tal mecanismo, dessa forma, “tem um importante papel de empoderamento da agenda de direitos humanos da sociedade civil e dos movimentos sociais locais, principalmente em relação aos assuntos ocultados pelo Estado no âmbito internacional, mostrando-se vital à efetiva proteção de direitos na região”.

No que concerne ao Brasil, apenas foram realizadas duas visitas, a última tendo sido efetuada entre os dias 05 a 12 de novembro de 2018, em razão de um convite realizado pelo Estado brasileiro para observar a situação de direitos humanos no país.

No relatório produzido, verifica-se a relevância da atuação de organizações da sociedade civil, considerando que a Comissão, além de se reunir com autoridades governamentais, reuniu-se com representantes de algumas organizações, relatando-se o fornecimento de informações cruciais por organizações e defensores de direitos humanos (CIDH, 2018c)²⁵⁶⁻²⁵⁷. Mediante a participação de integrantes da sociedade civil, sejam

²⁵⁶ Não é possível identificar do relatório produzido pela Comissão quais as organizações com as quais os representantes da CIDH reuniram-se e que representantes da sociedade civil forneceram informações, motivo pelo qual não se discrimina a atuação das organizações em particular, apenas se referindo a elas de maneira geral.

²⁵⁷ Da leitura do relatório, observa-se que em diversos momentos houve a colaboração de organizações da sociedade civil, as quais relataram diversos abusos na região, como: a produção de provas por agentes de segurança contra as vítimas para justificar execuções sumárias no país (com alteração do local do crime, ausência de testemunhas, etc.); no contexto das manifestações públicas contra o governo, a violência, o uso ilegal e excessivo de força, o uso discriminado de armas contra manifestantes e fotógrafos, as prisões indiscriminadas por parte da polícia e o aumento da presença da polícia militar, utilizada para intimidar manifestantes e dispersar movimentos; o aumento da invocação pelas instituições policiais de crimes de desacato e difamação contra jornalistas, ativistas de direitos humanos e manifestantes, invocação essa realizada para criminalizar expressões legítimas e silenciar jornalistas; a proliferação de decisões judiciais que impedem a continuidade de manifestações artísticas, com base em um conceito de moralidade pública

esses defensores e ativistas de direitos humanos, sejam esses representantes de movimentos sociais ou de organizações de direitos humanos, a CIDH pôde informar-se quanto às problemáticas existentes e quanto a algumas questões em que as organizações percebem a ineficácia da atuação estatal e, ato contínuo, tornou públicas algumas condutas atentatórias a direitos humanos no país.

A CIDH, ao publicar suas observações, divulga à sociedade em geral e aos demais Estados as conclusões a que chega por meio da visita, tal publicação sendo relevante técnica de *shaming* ou de *back-patting*, dependendo do resultado da visita, por conferir visibilidade às violações de direitos humanos, aos avanços na tutela de tais direitos e ao cumprimento ou descumprimento de normas, diretrizes e decisões interamericanas.

Essa visibilidade tem como objetivo e função principal gerar vergonha e pressão sobre autoridades estatais, para que estes sejam minimamente aculturados no sentido do *compliance* (KOSLINSKI, 2007). Por meio dela eleva-se a pressão externa sobre os Estados, ante a imposição de custos sociais e psicológicos aos Estados ante o *noncompliance*, visto que por meio do *shaming* há uma diminuição da legitimidade e o status social do ator violador.

O *compliance* estatal, na hipótese, é auferido por meio de tal técnica, em razão de a pressão implicar a necessidade de o Estado violador justificar suas ações para si mesmo e para os outros e atender às expectativas sociais, mesmo que as autoridades estatais não alterem suas preferências e identidades, não internalizando as normas interamericanas (GOODMAN; JINKS, 2004). Ademais, nesse processo de busca pelo *compliance* estatal, engendra-se uma constante articulação entre agentes e estruturas, medida essa relevante à progressiva elevação da percepção de autoridade do direito internacional.

Insta frisar que a articulação da sociedade civil na primeira visita *in loco* ao Brasil, ante a pressão gerada, trouxe efeitos positivos para a modificação de algumas práticas de direitos humanos, sobretudo no que se refere à tomada de medidas para a reversão do quadro de constantes práticas de trabalho escravo no país. Após sua realização, as políticas de combate ao tráfico escravo foram reforçadas, até mesmo em razão de haver, no mesmo período em que efetuada a visita (1995), um caso em trâmite na CIDH no qual se discutia a violação de direitos humanos ante o trabalho escravo praticado em fazendas

incompatível com uma sociedade democrática; a tramitação de projetos de lei destinados a fazer mudanças na Lei Antiterrorista, com o fim de ampliar o conceito do que é um ato terrorista (o qual, para as organizações, poderia ser utilizado para criminalizar ativistas e movimentos sociais no país); além da persistência de altos níveis de impunidade em relação a crimes contra jornalistas, comunicadores sociais e defensores de direitos humanos no Brasil (CIDH, 2018c).

no país (qual seja, o Caso José Pereira).

Em segundo lugar, no tocante às relatorias, estas surgiram sob a inspiração do sistema ONU e estão previstas no artigo 15 do Regulamento da CIDH, sendo criadas com o objetivo de analisar situações específicas sobre direitos humanos em determinado país (relatorias por países) ou sobre assuntos específicos (relatorias temáticas)²⁵⁸. As temáticas tratadas, iniciadas *motu proprio*, por solicitação de organizações da sociedade civil ou por outros órgãos da OEA, são importantes por permitirem o desenvolvimento de novos parâmetros substantivos sobre os direitos humanos; destacarem a função articuladora da CIDH entre Estados, sociedade civil e órgãos da OEA; e reforçarem a habilidade da Comissão em chamar a atenção pública para o tema tratado (ROMANZINI, 2014).

Abramovich (2009) assevera que por meio das relatorias por países a CIDH analisa situações concretas de violações e tece recomendações que orientam políticas estatais com base em parâmetros jurídicos, sendo elas importantes mecanismos de exposição dos Estados perante a comunidade internacional e seus públicos locais. Quanto às relatorias temáticas, o teórico acentua sua relevância em razão de elas, ao abrangerem temas de interesse regional ou que dizem respeito a vários Estados, fixarem standards e princípios e revelarem situações coletivas ou padrões estruturais que podem não ter sido devidamente discutidos em casos individuais submetidos à Comissão pelo sistema de denúncias.

Os relatórios em geral são produzidos após um longo processo de compilação de informações fornecidas pelos Estados membros, por organizações da sociedade civil, por experts na temática e por organismos internacionais, informações estas auferidas por meio de questionários elaborados pela própria Comissão, das visitas *in loco* ou das audiências temáticas ou de casos específicos. O processo de elaboração de relatórios permite o constante diálogo e interação dos relatores com atores locais e internacionais relevantes, além de permitir a obtenção da opinião de peritos, agências de cooperação, instituições financeiras e órgãos políticos e técnicos da OEA (ABRAMOVICH, 2009).

²⁵⁸ Atualmente existem treze relatorias temáticas e especiais, destinadas à monitoração de violações de direitos humanos no tocante a questões cuja fiscalização é considerada essencial pela Comissão, quais sejam: a) Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas (1990); b) Relatoria sobre Direitos das Mulheres (1994); c) Relatoria sobre Direitos dos Migrantes (1996); d) Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (1997); e) Relatoria sobre Direitos da Criança e do Adolescente (1998); f) Relatoria sobre Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (2001); g) Relatoria sobre Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (2004); h) Relatoria sobre Direitos das Pessoas Afro-descendentes e contra a Discriminação Racial (2005); i) Relatoria sobre Direitos das Lésbicas, Gays, Pessoas Trans, Bissexuais e Intersexuais (2014); j) Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (2017); k) Relatoria sobre Memória, Verdade e Justiça (2019); l) Relatoria sobre Pessoas Maiores (2019); e m) Relatoria sobre Pessoas com Incapacidade (2019).

Dentro dessa permissão, há o engajamento direto de organizações da sociedade civil com a CIDH, em uma variedade de atividades de monitoramento. As organizações podem submeter informações para qualquer uma das relatorias e podem ter contato direto e trocar informações com os relatores em seminários temáticos, sendo que essas informações tornam-se públicas mediante comunicados de imprensa oficiais.

Até agosto de 2020 foram publicados 93 relatórios temáticos na página da CIDH, sobre os mais variados assuntos, como a questão da segurança pública na região; a violência e discriminação contra mulheres, meninas e adolescentes; a situação da corrupção nos Estados latino-americanos; a ofensa a direitos nos protestos políticos em alguns países da região; a situação dos povos indígenas na Panamazônia; a situação de desigualdade e discriminação, entre outros. Ainda, foram publicados 73 relatórios sobre países, o primeiro e único relativo ao Brasil sendo publicado em 1997.

Apesar de não ser possível mensurar a quantidade de organizações colaboradoras ou identificar com exatidão quais organizações da sociedade civil fornecem o maior número de informações à SIDH (sobretudo ante a não discriminação de tais entidades em alguns relatórios), o que se observa da análise de alguns relatórios publicados pela Comissão é que há uma intensa participação de organizações da sociedade civil na interação com as relatorias e no fornecimento de informações.

Nesse tocante, no âmbito da Relatoria sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, houve contribuições de organizações da sociedade civil em diversos informes. No relatório *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, por exemplo, citou-se a apresentação de informações sobre a situação dos operadores de direito no Brasil por importantes organizações, como a Terra de Direitos, a Plataforma Dhesca Brasil e a Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh) (CIDH, 2013).

Do mesmo modo, no relatório *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, citou-se a apresentação de comunicações de diversas organizações da sociedade civil, como a Terra de Direitos, a Artigo 19, a Proteste e a Imaflorea, relatando violações de direitos de defensores no país (CIDH, 2017a). No mais, no relatório *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, indicou-se a participação de importantes organizações, como a Dignitatis – Assessoria Técnica Popular, a ONG Acción Ecológica, a Artigo 19, a Conectas Direitos Humanos (Brasil), o Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo e a Justiça Global, entre outras (CIDH, 2015).

Destaca-se também o relatório *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la panamazonia*, no qual a Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas, responsável pela publicação, agradece a participação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) pelos documentos e informações por ele enviados em resposta ao questionário elaborado pela CIDH²⁵⁹ (CIDH, 2019m). Ainda, no âmbito da Relatoria Especial sobre Liberdade de Expressão assinala-se no relatório *Protesto e Derechos Humanos* o apoio fornecido por um grande número de organizações da sociedade civil, como a Justiça Global, a Artigo 19 Brasil, entre outras, seja em audiência temática quanto à matéria, seja nas informações fornecidas em visitas *in loco* ou em consultas públicas pela Comissão (CIDH, 2019l).

Os relatórios produzidos, igual àqueles decorrentes das visitas *in loco* tratadas anteriormente, servem para conferir publicidade às práticas de direitos humanos na região, seja para acentuar a boa observância das normas internacionais por alguns países, assinalando as boas práticas e medidas tomadas no sentido da proteção de direitos humanos (publicação de boas práticas e *back patting*), seja para conferir visibilidade e tornar públicas algumas ações que são contrárias aos valores protegidos no SIDH (*naming* e *shaming*). Destinam-se a servir de guia de ação para Estados, os quais podem inspirar-se na ação de outros Estados (*mimicracy*), e de elemento que gere vergonha internacional, detendo, assim como as visitas *in loco*, o fim de pressionar governos violadores a alterarem seus comportamentos em prol da proteção de direitos humanos (GOODMAN; JINKS, 2004).

A articulação das organizações da sociedade civil com a CIDH e a monitoração por elas exercida é facilitada e incentivada em razão das relatorias, tendo como consequência direta a regulação de comportamentos. Geram-se informações e soluções cooperativas, os relatórios auxiliando autoridades e atores a reavaliarem a extensão dos abusos cometidos e a reexaminarem práticas, condutas e políticas internas, por modificar a percepção da gravidade das violações e da necessidade de *compliance* estatal para uma

²⁵⁹ No caso, a participação do CIMI foi importante por denunciar aspectos relevantes à CIDH, como a construção de estradas na Amazônia, atravessando locais em que os povos indígenas encontravam-se; as irregularidades na construção da hidroelétrica de Belo Monte, antes da finalização da demarcação dos territórios indígenas e sem respeitar as áreas com restrição de uso, ocupadas por indígenas em isolamento; a mineração ilegal no país, com a contaminação de águas (mercúrio) e o prejuízo à fertilidade do solo na região amazônica (podendo atingir comunidades indígenas); o impacto sofrido pelas comunidades pela expansão da fronteira agropecuária na Amazônia, com o uso de agrotóxicos que contaminam rios, o lençol freático e aquíferos subterrâneos; a deflorestação; a vulnerabilidade de indígenas em face de epidemias de saúde, como o sarampo; os assassinatos de indígenas em questões de disputas territoriais; entre outras questões (CIDH, 2019m).

tutela mais adequada.

Como terceiro mecanismo de atuação política no âmbito da CIDH, há as audiências públicas realizadas pelo órgão. Tais audiências podem ser sobre casos individuais (submetidos por meio do sistema de denúncias), ou sobre questões de interesse, sendo elas realizadas em duas sessões ao ano, em março e outubro. Relativamente às audiências temáticas, não ligadas a um caso específico, essas são realizadas em resposta aos pedidos feitos antecipadamente por atores sociais e pelos Estados, sendo elas relevantes para identificar violações estruturais ou sistemáticas de direitos humanos ou ameaças multidimensionais enfrentadas por certas comunidades.

A dimensão da participação de organizações da sociedade civil nas audiências realizadas pela CIDH é ampla, identificando-se que quase na totalidade das audiências há a participação de ao menos uma organização.

Até agosto de 2020, foram realizadas 175 sessões ordinárias na CIDH, tendo havido a presença de representantes do Estado Brasileiro em 50 sessões²⁶⁰. Nestas, o país figurou como participante em 133 audiências temáticas ou de casos, solicitações de medidas cautelares, discussões de seguimento de recomendações da Comissão, propostas de solução amistosa e discussões sobre assuntos específicos (distribuídas entre as 50 sessões).

Dentre tais audiências, vislumbra-se a participação de organizações da sociedade civil em ao menos 116 hipóteses²⁶¹ (ou seja, 87% das audiências realizadas), destacando-se a atuação das seguintes organizações: do Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL (43 audiências); da ONG Justiça Global (30 audiências); da Associação Direitos Humanos em Rede Conectas Direitos Humanos (19 audiências); da Artigo 19 Brasil (10 audiências); da ONG Terra de Direitos (08 audiências); do CIMI (06 audiências), da Comissão Pastoral da Terra (05 audiências); do GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (05 audiências); do Movimento Nacional de Direitos Humanos (05 audiências); da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (05 audiências); do Instituto Socioambiental (04 audiências); do Geledés-Instituto da Mulher Negra (04 audiências); da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (04 audiências); da Justiça nos Trilos (04 audiências); entre outras.

²⁶⁰ O Estado brasileiro participou das sessões de nº 91, 93, 95, 97, 100, 104, 106, 108, 113, 114, 116-119, 121-124, 126-129, 131, 133, 134, 137, 138, 140, 143, 146, 147, 149, 150, 153, 154, 156-159, 161, 162, 165, 167, 168 e 170-175.

²⁶¹ Em dois casos não há informação, na página da CIDH, de quem foram os participantes, para além do Estado brasileiro.

Além das audiências em que o tema dizia respeito a caso ou assunto relacionado ao Estado brasileiro, este também participou de audiências de cunho regional. Identificou-se a realização, até agosto de 2020, de 278 audiências regionais, distribuídas em 53 distintas sessões²⁶², havendo a participação de organizações da sociedade civil em cerca de 235 destas audiências²⁶³ (ou melhor, em 85% das audiências de cunho regional). Particularmente em relação ao Estado Brasileiro, verificou-se que dentre as 37 audiências em que foi possível identificar a participação de alguma organização da sociedade civil em 29 de referidas audiências²⁶⁴.

Engstrom (2019) aduz que uma das importantes funções das audiências é que elas oferecem oportunidades para diálogos, negociação e interação, sendo relevantes por facilitarem a articulação entre agentes e estruturas e a formulação de alianças entre organizações da sociedade civil, atores estatais e instituições. A partir de tais alianças, as organizações passam a lograr mais espaço e poder de fala com autoridades domésticas, sendo esse contato classificado como medida imprescindível para avançar nas agendas de tais organizações.

Por outro lado, as audiências também são relevantes em razão de nelas os participantes trazerem à CIDH informações valiosas quanto à situação de direitos humanos nos países participantes das audiências, que posteriormente o órgão torna público em seus informes e relatórios.

No relatório *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, por exemplo, a CIDH realçou expressamente a produção do relatório após a realização de diversas audiências para a discussão da temática da violência às mulheres na América Latina (como a audiência temática violência doméstica na América Central – 125º Período, e a Audiência temática sobre feminicídio na América Latina – 24º Período, entre outras) e a colheita de informações conferidas por integrantes de organizações da sociedade civil em referidas audiências, os quais informaram a CIDH, entre outras questões, da falta de investigação e sanção da maioria dos casos de violência contra mulheres no países latino-americanos (CIDH, 2007). Igualmente, no relatório *Corrupción y Derechos Humanos*, assinalou-se as contribuições de organizações da sociedade civil em

²⁶² Sessões nº 97, 102, 104, 106, 113, 114, 116-119, 121-131, 133, 134, 137, 138, 140, 141, 143, 144, 146, 147, 149, 150, 153, 154, 156-159 e 161-174

²⁶³ Não é possível identificar o número exato de audiências, considerando a ausência de informações sobre os participantes de algumas audiências, bem como a impossibilidade de identificar alguns participantes como organizações, tendo em vista que em pesquisa às instituições não se localizou o estatuto ou qualquer informação acerca da natureza do participante.

²⁶⁴ Dentre as organizações, destaca-se a atuação da Rede Conectas de Direitos Humanos e da Justiça Global, que atuaram na maior parte dos casos regionais.

audiência pública relacionada à temática, no qual forneceram informações detalhadas acerca das práticas de subornos, compra de juízes, tráfico de influências na designação de autoridades, controle judicial, campanhas de estigmatização, entre outros, demonstrando a extensão da corrupção na região (CIDH, 2019a).

Ademais, como expõe Cavallaro (2008, p. 793, tradução livre), as audiências públicas realizadas no âmbito dos órgãos do SIDH acabam por conferir um ponto focal para a atenção da mídia, sendo essa cobertura midiática um aspecto relevante, considerando que “o impacto das decisões interamericanas no país [Brasil] tem variado não de acordo com seu conteúdo, mas, pelo contrário, com o grau de pressão trazido pelo público e pela mídia”²⁶⁵⁻²⁶⁶.

Dessa forma, assim como pontuado em relação às relatorias e resultados das visitas *in loco*, as audiências também se referem a importantes mecanismos para tornar públicas e conferir visibilidade a algumas violações de direitos humanos, servindo para fortalecer a legitimidade percebida de uma causa, sobretudo em razão de as sessões serem transmitidas ao vivo pela CIDH e serem acessíveis a todos que queiram as assistir. Além de serem importantes palcos para a consolidação de alianças e de negociação com as autoridades governamentais, elas servem para influenciar a mobilização de ativistas de direitos humanos, por meio da elevação da consciência das pessoas acerca das deficiências nas estruturas estatais e dos eixos em que a mobilização é necessária para a reivindicação de mudanças de políticas governamentais.

Como explana Engstrom e Low (2019), o *naming e shaming* que são levados a efeito por meio das publicações do SIDH e das audiências temáticas e de casos são conduzidos com o fim de tornar públicas as falhas sistemáticas das instituições domésticas em avançar na realização de direitos e, assim, produzir pressões sobre Estados para que esses efetuem mudanças positivas. Da mesma forma, os mecanismos de negociação propiciados pela CIDH no âmbito das audiências, criam condições para diálogos em questões de direitos humanos com governos, de forma a alterar a dinâmica do processo político no que concerne à formulação, implementação e desenvolvimento de políticas

²⁶⁵ No original: “[...] *the impact of inter-American decisions in that country [Brazil] has varied not according to their content but, rather, in accordance with the degree of pressure brought to bear by the public and especially by the media*”.

²⁶⁶ Segundo Cavallaro (2008), a pressão da mídia e o apoio público são elementos que influenciam diretamente o *compliance* estatal, fato evidenciável a partir do caso *Loayza Tamayo vs. Peru*, no qual a pressão da mídia gerada pelo caso e as audiências públicas realizadas levou o governo a soltar Loayza Tamayo dentro de um mês após a decisão da Corte IDH, e do caso *Castillo Petruzzi vs. Peru*, no qual, em razão da ausência de apoio do público e da mídia, o governo peruano não cumpriu as determinações da Corte IDH.

públicas que avancem a proteção de direitos humanos na região. Tais processos geram reflexos sobre o ambiente social doméstico e internacional, os quais são essenciais para mudanças de percepções.

Denota-se, pois, que as interações das organizações da sociedade civil com a CIDH, nas visitas *in loco*, no sistema de relatorias e nas audiências, referem-se a práticas baseadas no direito que detêm cunho político, sendo logradas com o fim de influenciar práticas estatais. Não obstante a atuação por meio de mecanismos em que a coerção não é elemento inerente, a contínua articulação das organizações decorre da possibilidade de que, com a interação e negociação com autoridades estatais no âmbito das audiências e com publicidade conferida por tais mecanismos, se logrem avanços no processo de aculturação ou persuasão dos Estados (de modo a incitar que esses atuem de forma mais contundente com suas responsabilidades internacionais) e no processo de constante elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional.

Por meio das publicações resultantes das relatorias e visitas e do aspecto público das audiências, as organizações logram maiores possibilidades de atingir a opinião pública, de elevar a consciência de atores por estratégias midiáticas, de incentivar o processo de litigância doméstico e internacional e de elevar a pressão exercida sobre autoridades governamentais. Essa pressão política, aduz Cohen (2003), dificulta a resistência dos governantes à mobilização internacional em torno de questões de direitos humanos e concomitantemente permite a edificação de um ambiente social em que o direito interamericano é percebido como dotado de autoridade e de cumprimento obrigatório.

Diante disso, pondera Engstrom (2019) que apesar de a persuasão e a aculturação serem mecanismos fracos de *compliance* eles, mesmo assim, produzem avanços sobre comportamentos estatais e promovem o Estado de Direito. O engajamento das organizações da sociedade civil com a Comissão, conferindo informações para a redação dos relatórios, acompanhando as visitas *in loco*, participando ativamente das audiências e fornecendo elementos para que a Comissão possa cumprir seu papel, trata-se de uma importante estratégia.

Frisa-se que a utilização de mecanismos e técnicas de cunho político decorre da constatação, pelas organizações da sociedade civil, de que o impacto do SIDH sobre condutas estatais, o *compliance* e a elevação da percepção de obrigatoriedade de observância do direito internacional dependem de uma série de fatores que por mais que se baseiem no direito, são de cunho extralegal (CAVALLARO, 2002). Isso porque a pressão e influência apenas é possibilitada a partir da consolidação de um ambiente social em que

os grupos de direitos humanos são percebidos como dotados de força e poder de ação, ambiente esse criado por meio da conjugação de uma diversidade de técnicas.

É por tal motivo que organizações empreendem uma série de medidas e esforços na edificação de tal ambiente, não apenas por meio da interação com o SIDH, mas também pela monitoração e pela procura pela elevação da consciência social por meio da publicidade das violações de direitos e avanços na proteção de tais direitos proporcionada pela sua atuação²⁶⁷.

Nesse tocante, o eixo de atuação das organizações da sociedade civil é muito mais abrangente do que a mera apresentação de denúncias na CIDH e da colaboração com tal órgão no âmbito das visitas *in loco*, das relatorias e das audiências. Apostam as organizações em uma diversidade de ações, relativas sobretudo à utilização da mídia para lograr apoio popular, e à condução de seminários e outras atividades para elevar a consciência popular e para diálogos e debates com autoridades governamentais, tendo tais atividades o fim de continuamente influenciar agentes estatais e integrantes da sociedade civil, exercer constantes pressões em prol da agenda de direitos humanos e firmar um ambiente social em que a tutela e o respeito a direitos humanos são vistos como impositivos.

Referidas atividades são conduzidas com o propósito premente de firmar o ambiente social interamericano a que se fez referência anteriormente, pelo qual se eleva a percepção da obrigatoriedade das normas interamericanas, percepção essa decorrente tanto da internalização provocada pelas interações quanto da aculturação dela decorrente, como caminho intermediário entre o *noncompliance* e o processo de socialização visado pela comunidade internacional. Nesse sentido é a atuação do CEJIL, da Conectas e da ONG Justiça Global, por exemplo, além de diversas outras organizações que atuam no espaço brasileiro²⁶⁸.

²⁶⁷ Nesse tocante, Cavallaro (2008) aclara a importância da cumulação de distintas técnicas para a promoção da agenda de direitos humanos. Após a análise de alguns casos submetidos ao sistema e correlação desses com o apoio midiático e de grupos da sociedade civil, o ativista logrou êxito em demonstrar que os resultados de ações legais e o avanço na proteção de direitos humanos dependem da habilidade de se pressionar autoridades em direção à promoção de mudanças, pressão essa que depende eminentemente dos mecanismos de persuasão e aculturação utilizados por organizações da sociedade civil, já que a combinação de ações confere a tais grupos de direitos humanos o apoio público necessário para exigir o *compliance* estatal e firmar um ambiente social em que o direito interamericano é percebido como de cumprimento obrigatório.

²⁶⁸ Optou-se por se analisar com maior detalhe apenas a atuação do CEJIL, da Conectas e da Justiça Global em razão de serem organizações com grande representatividade no Brasil e de continuamente ativarem o SIDH para a promoção da agenda de direitos humanos. Apesar de apenas se citar a atuação de tais organizações, salienta-se que em consulta ao site de outras organizações observa-se que seus eixos de atuação são semelhantes, organizações como a CIMI, a Artigo 19, a CPT, o Geledés, entre outras, também empreendendo ações de monitoramento e publicidade relevantes.

Tais organizações empregam uma diversidade de técnicas de persuasão e aculturação, baseando-se no vínculo interamericano para fundamentar suas ações, direcionar a opinião pública, exercer influência sobre políticas domésticas e contribuir para a promoção do Estado de Direito no SIDH. Utilizam-se da mídia e produzem publicações próprias, estas se referindo a estratégias de trabalho internas de *naming e shaming* e de *back patting* e constituindo-se como um importante canal para a difusão do conhecimento e para a criação de pressões externas sobre autoridades estatais.

Em consulta ao site do CEJIL, por exemplo, evidencia-se que a organização, além de se utilizar dos mecanismos de *compliance* coordenados pelo SIDH, também promove atividades como foros, capacitações, publicações próprias de monitoração das violações de direitos humanos, atividades essas destinados à difusão de conhecimentos, à criação de consciência quanto aos problemas endêmicos de direitos humanos, à busca por soluções e à alteração de políticas públicas para que estas levem em consideração direitos humanos.

Ainda, a organização continuamente torna públicas as boas práticas de direitos humanos adotadas e as violações de direitos humanos no país²⁶⁹, bem como lança uma variedade de livros e informes, nos quais temas de direitos humanos são debatidos, boas práticas são assinaladas e o não provimento de uma tutela efetiva por alguns países são acentuados; compilações de jurisprudência (sobre temas como o direito dos povos indígenas; igualdade e não discriminação; direito à educação; entre outros); além de manuais e guias para auxiliar advogados, ativistas e defensores de direitos humanos na busca pela garantia de proteção judicial a camadas vulneráveis da população. Têm essas ações o objetivo denunciar violações de direitos humanos ou o não cumprimento de sentenças pelos Estados membros do SIDH; anunciar as distintas etapas dos processos judiciais ante a Comissão ou a Corte Interamericana; manter informada a opinião pública sobre questões de direitos humanos no SIDH (CEJIL, 2011), garantindo a visibilidade necessária para o exercício de constantes pressões sobre autoridades estatais.

A organização também lança campanhas online para gerar maior repercussão e pressão e promove debates, cursos de capacitação e seminários para atores da sociedade

²⁶⁹ Em seus comunicados de imprensa, o CEJIL já retratou uma série de questões, salientando, por exemplo, a situação de presidiários e presidiárias no Brasil; a existência de trabalho escravo e a ausência de tomada de medidas pelo Estado brasileiro; o não cumprimento da sentença proferida no caso Araguaia pelo Brasil, ante o não empreendimento de medidas para localizar desaparecidos ou para investigar os responsáveis; a situação do direito à memória, à verdade e à justiça no Brasil, com a condenação das ações tomadas em prol da ditadura militar no país; a condenação da violência policial e do racismo estrutural no Brasil; o assassinato e impunidade a figuras importantes, como a juíza Patrícia Aciole e Marielle Franco; a violência rural no país; a crise de segurança pública, permeada por questões relativas a racismo; críticas ao Presidente Bolsonaro em sua atuação na crise da COVID-19, entre outras.

civil, membros da administração da justiça, agentes governamentais, entre outros. Referem-se a tentativas que, baseadas e influenciadas pelas normas interamericanas, trazem a tona questões urgentes, aprofundam o conhecimento acerca do SIDH e das normas internacionais, geram espaços de reflexão e de soluções compartilhadas e sensibilizam atores em relação às soluções propostas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (CEJIL, 2011), facilitando também o diálogo e o empreendimento de negociações e interações com autoridades estatais.

Do mesmo modo, a ONG Justiça Global atua mediante uma série de estratégias de ação integradas, as quais são articuladas com o fim de potencializar o impacto de seu trabalho e para influenciar atores estatais e grupos sociais. Nesse sentido, para além da litigância internacional, participa como *amicus curiae*, assessora relatores especiais enviados em visita ao Brasil, empreende atividades de pesquisa e documentação, promove campanhas de comunicação (com a produção de textos, fotos e vídeos denunciando violações de direitos humanos), investe em mecanismos de formação e elevação de consciência (realização de seminários, debates, oficinas e cursos), bem como atua por meio da *advocacy* (articulação política, participação em redes e em campanhas pró-direitos humanos e monitoramento das ações do poder público).

Em sentido semelhante são as atividades da Conectas. A organização estrategicamente utiliza-se do sistema da OEA e do sistema ONU e monitora a atuação do Brasil em sua política internacional, fiscalizando a atuação do Ministério das Relações Exteriores do país e exigindo a prestação de contas à sociedade e à comunidade internacional quanto a abusos cometidos.

Por meio de cinco estratégias (atuação internacional, articulação e parcerias, atuação jurídica, incidência e comunicação e engajamento), a Conectas denuncia violações de direitos humanos em foros internacionais; litiga no âmbito doméstico e monitora decisões tomadas no sistema de justiça; produz pesquisas de sensibilização da opinião pública e *advocacy*; pressiona o poder público a adotar políticas de direitos humanos, exigindo transparência nesse processo; cria parcerias para o fortalecimento de movimentos de direitos humanos; e veicula informações e constrói narrativas que promovem direitos humanos e vocalizam posicionamentos. No mais, publica notícias, seja acentuando boas práticas ou reportando violações de direitos, monitora a violência institucional, procura barrar ameaças a direitos e a tentativas de redução do espaço de atuação da sociedade civil e, por meio de revista própria (Revista *Sur*), procura difundir conhecimento influenciar a agenda global de direitos humanos.

Denota-se, pois, que as distintas organizações da sociedade civil reiteradamente atuam com base direito interamericano, visando sua promoção, seja por meio de denúncias de violações, da publicação de melhores práticas, do criticismo a atores ruins por meio da mídia, ou do monitoramento constante da atuação de autoridades estatais e não estatais. Em suas ações, interagem reiteradamente com as estruturas regionais, em práticas fundamentadas pelas normas interamericanas, sendo elas ações integradas, destinadas à criação de um ambiente social em que a pressão exercida sobre o Estado é constante e a proteção de direitos humanos é entendida como essencial e obrigatória para a própria legitimidade do Estado na esfera internacional.

3.2.3 O impacto doméstico da utilização de técnicas de *compliance* por organizações da sociedade civil

Nos dois tópicos anteriores, identificou-se tanto a dimensão da articulação de organizações da sociedade civil com o SIDH, quanto como tais organizações atuam juridicamente e politicamente, por meio da utilização de mecanismos de persuasão, aculturação e coerção, para o fim de direcionar o *compliance* estatal e, ao mesmo tempo, promover o Estado de Direito no âmbito interamericano, ante as interações engendradas. Contudo, pouco se fez referência aos avanços concretos obtidos a partir dessa articulação e interação com o SIDH.

Apesar de se concordar com a assertiva de Vieira (2013, p. 51-52) de que a avaliação da implementação do cumprimento pelo Estado das medidas solicitadas pelos órgãos do SIDH em suas recomendações e sentenças esconde os impactos que elas podem ter fora do ambiente estatal, já que “enquanto alguns casos não geram repercussão, mas são implementados, outros repercutem na sociedade e podem até mesmo gerar uma conscientização maior sobre determinada violação de direitos humanos, mesmo que a postura estatal leve ao não cumprimento da medida”, tal avaliação não é despicienda, sobretudo considerando o objeto dessa pesquisa²⁷⁰.

²⁷⁰ Entende-se que a avaliação da influência exercida pela litigância estratégica e pela utilização de mecanismos de persuasão e aculturação por organizações da sociedade civil sobre o pensamento social e sobre a identidade e interesses de autoridades estatais não é quantitativamente possível. Não obstante a possibilidade de realização de *surveys* e questionários para tangenciar tais questões, considera-se que referidas técnicas qualitativas não possuem o condão de efetivamente evidenciar a influência que tais organizações geram sobre pensamentos e identidades individuais e estatais. Primeiro, porque não existe fórmula científica capaz de identificar se as mudanças ocorreram em razão da utilização de mecanismos de *compliance* pelas organizações. Segundo, porque tais técnicas de pesquisa, apesar de importantes, muitas

Entende-se que a averiguação da relevância das organizações da sociedade civil para a promoção do Estado de Direito no nível regional depende da análise da existência de resultados concretos e passíveis de identificação que a atuação de tais organizações no cenário internacional provoca, mesmo que indiretamente. Ora, não obstante o *compliance* estatal e a consequente promoção do Estado de Direito no nível internacional decorram de um processo de constante articulação e interação entre agentes e estruturas, de nada adianta afirmar que o Estado de Direito é promovido por meio de referido processo e da ativação dos mecanismos de coerção, aculturação ou persuasão, se não se evidencia a produção de alguns avanços ou mudanças. Se dessa maneira fosse, haveríamos de concluir que a atuação de organizações da sociedade civil é despicienda, não eleva a percepção das autoridades estatais quanto à obrigatoriedade/autoridade do direito internacional, sendo possível considerar que os atores na realidade não são importantes *players* da política doméstica e internacional.

Nesse sentido, passa-se a avaliar se a interação de tais atores com as estruturas internacionais nos últimos anos gerou impactos internos (no Brasil), gerando ainda um caminho em direção à promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano. Por meio da análise da atuação de organizações no sistema de petições e casos, cumulada, dependendo de cada caso, com sua participação em audiências temáticas e de casos, em relatorias, em visitas *in loco* e em solicitações de medidas cautelares, visa-se avaliar a articulação jurídica e política concreta de tais organizações e intentar identificar a relação dessa atuação com a produção de mudanças domésticas.

Entende-se que as respostas dadas pelo Estado brasileiro às pressões internas e internacionais em decorrência da articulação de organizações da sociedade civil com as estruturas internacionais decorrem de um processo de alteração progressiva de percepções e identidades no que tange à autoridade e obrigatoriedade de observância das normas interamericanas e das decisões proferidas pelos órgãos do sistema. Ou seja, são o resultado da contínua elevação da percepção de autoridade do direito internacional, elevação essa que é produto da edificação de um ambiente social em que o respeito a direitos humanos é internalizado pela sociedade e pelos representantes estatais ou, ao menos, é decorrente de um processo de aculturação, derivado de interações de organizações da sociedade civil com as estruturas internacionais.

Realizada essa consideração, insta realçar que logo quando do retorno à

vezes não geram resultados concretos, indubitáveis e reproduzíveis em outras pesquisas, gerando um grau de certeza relativamente menor que outras técnicas características de pesquisas quantitativas.

democracia formal no Brasil era comum e rotineiro a inobservância às normas interamericanas. Contudo, segundo Ventura e Cetra (2013), observa-se que a atuação interna de grupos da sociedade civil²⁷¹ e a crescente interação com o sistema, com o crescente peticionamento perante a CIDH, fez com que progressivamente o governo buscasse melhorar o desempenho do país no que se refere à proteção interna de direitos humanos, sobretudo ante a vergonha pública internacional causada pelos casos ao Brasil²⁷². Percebe-se, dessa sorte, uma evolução, ainda que não integral ou linear, no que tange à resposta brasileira às demandas internacionais relativas a direitos humanos, com a consolidação de estruturas destinadas a evitar e reparar violações.

No contexto da violência doméstica, notória é a repercussão do caso Maria da Penha Maia Fernandes²⁷³, iniciado na CIDH em 2001 mediante a provocação do CEJIL, o qual atuou em todas as etapas do processo. Na hipótese, ante a repercussão do caso na mídia, a vergonha internacional que o caso gerou ao Estado brasileiro, a pressão a que as autoridades estatais foram submetidas pela sociedade doméstica e por outros Estados, em decorrência dos mecanismos de coerção, aculturação e persuasão utilizados por organizações da sociedade civil, a CIDH emitiu o informe de mérito nº 54/01 (Caso nº 12.051), no dia 16 de abril de 2001, constatando ter havido patente violação de direitos e efetuando diversas recomendações ao Estado brasileiro para a adequação de suas políticas públicas e legislação aos valores preceituados pelo SIDH.

Apesar de o caso não ter sido submetido à apreciação da Corte IDH, não tendo sido prolatada sentença condenatória de cunho vinculante, diversos foram os desdobramentos que o caso gerou sobre políticas, condutas e práticas do país. No mais, não apenas referido caso, mas a publicação em 1997 de relatório pela CIDH com relação às violações de direitos humanos no Brasil, no qual explicitamente se faz referência à questão

²⁷¹ No que se referem aos avanços internos institucionais não decorrentes estritamente da atuação de organizações no plano interamericano, lista-se resumidamente os tímidos avanços gerais sobre a política interna de direitos humanos a partir da criação da Comissão de Direitos Humanos, em 1995, do Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996, e da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, em 1999, os quais contaram com a participação de organizações da sociedade civil e foram essenciais para a mudança de postura do governo brasileiro, o qual passou a atuar de forma mais articulada com tais organizações.

²⁷² Natalino *et al* (2020, p. 77) expressam que o processo de “mobilização da vergonha”, por meio de campanhas midiáticas orquestradas com relatórios de denúncias, abaixo-assinados e pressão política de grupos organizados continuou a exercer grande influência após a redemocratização do país, “dado que as violações de direitos permaneceram como problema não resolvido e os novos governos buscavam passar uma nova imagem do país no exterior, mais democrática”.

²⁷³ No caso, no dia 29 de maio de 1983, a Sra. Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima em sua residência de uma tentativa de homicídio cometido por seu então marido, o Sr. Marco Antônio Heredia Viveiros, o qual atirou nela com um revólver enquanto ela dormia, depois de ter submetido ela reiteradamente, durante todo o casamento, a uma série de agressões físicas e verbais. Ante o atentado, a vítima ficou gravemente ferida e teve de se submeter a inúmeros procedimentos cirúrgicos, sendo que até hoje, em decorrência do caso, sofre de paraplegia irreversível e outros traumas físicos e psicológicos.

da discriminação e violência de gênero no Brasil, bem como a publicação de relatórios referentes à temática da perpetuação da violência e discriminação de gênero nos países latino-americanos²⁷⁴ e a realização de uma série de audiências de caso e temáticas sobre a questão de gênero²⁷⁵ também serviram como elemento importante para aumentar a pressão interna e internacional sobre o Estado brasileiro.

Entende-se que as modificações domésticas não seriam logradas tão cedo se não fosse a atuação do CEJIL na hipótese, o qual, mediante a utilização de uma diversidade de mecanismos de *compliance* a ele postos a disposição, logrou êxito em elevar a percepção social quanto à necessidade de mudanças internas para a melhor proteção da mulher em contextos domésticos e, em consequência, em pressionar autoridades estatais a empreenderem modificações normativas e institucionais para uma melhor proteção.

No mesmo sentido, Vieira (2013, p. 33) sublinha o importante papel de articulação política de organizações como o CEJIL com movimentos feministas e com o Estado, ensinando que embora não seja possível afirmar a existência de uma relação de causalidade direta entre a atuação de tais organizações e os avanços nas políticas de direitos das mulheres, “não há como negar que a partir do caso, políticas mais efetivas passaram a ser implementadas, como a criação de delegacias, abrigos para mulheres e planos nacionais, a articulação da Secretaria com os Conselhos Estaduais”, sobretudo a partir de 2006, ante as recomendações formuladas pela OEA, e de 2007, diante da submissão de relatório brasileiro ao Comitê Cedaw da ONU.

Acentua-se como desdobramentos estruturais importantes do caso e da discussão reiterada da temática no espaço transnacional latino-americano, seja em audiências ou nas relatorias temáticas: o lançamento da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, em 2003; a aprovação da Lei nº 10.886/04, que elevou a pena para o delito de lesão corporal em casos de violência doméstica; a edição da Lei 11.340/06 (Lei

²⁷⁴ Nesse sentido, cita-se, a título exemplificativo, o “Informe da CIDH sobre a condição da mulher nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, publicado em 13 de outubro de 1998); o relatório sobre “Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, publicado em 20 de janeiro de 2007); e o relatório sobre “Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual: a educação e a saúde” (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 65, de 28 de dezembro de 2011).

²⁷⁵ Desde o ajuizamento do caso Maria da Penha até hoje foram realizadas diversas audiências para a discussão da questão da violência e da discriminação de gênero nos Estados da América Latina, audiências essas que contaram com a participação de organizações da sociedade civil, com o fim de elevar a pressão sobre os Estados para a adequação interna aos ditames internacionais. Como exemplos, citam-se as audiências sobre a “Situação de mulheres privadas de liberdade no Brasil”, realizada no 127º período de sessões da CIDH, em 01/03/2007; sobre a “Situação das mulheres afro-brasileiras”, realizada no 128º período de sessões da CIDH, em 18/07/2007; sobre os “Obstáculos para a implementação da Lei Maria da Penha no Brasil”, realizada no 143º período de sessões da CIDH, em 28/10/2011; sobre a “Situação dos direitos humanos das mulheres afrodescendentes no Brasil”, realizada no 147º período de sessões da CIDH, em 11/03/2013; entre outras.

Maria da Penha), pela qual houve a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, a tipificação de tal violência, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e das Defensorias Públicas da Mulher, entre outras medidas; a edição progressiva de leis, desde 2004, com o fim de consolidar a proteção legal a mulheres vítimas de violência doméstica²⁷⁶; o lançamento do “Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres”, em 2007, pelo qual um bilhão de reais foram direcionados a ações de enfrentamento da violência contra a mulher; a inclusão de disciplinas sobre discriminação de gênero no currículo nacional para formação de agentes policiais; a instauração, em 2004, do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; a criação de um Observatório, em 2006, para monitorar a implementação da CADH e da Convenção de Belém do Pará; a consolidação da “Central de Atenção à Mulher – Chame 180”, como canal de acesso direto às mulheres em situação de violência; a consolidação, até 2011, de 26 oficinas especializadas da Defensoria Pública e 16 oficinas promotoras de gênero na Procuradoria Geral da República; a implementação de programas de capacitação relacionados com a Lei Maria da Penha; a criação do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra as mulheres, em 2013; o lançamento, em 2013, da campanha informativa “Compromisso e Atitude – a lei é mais forte”, para o envolvimento de agentes públicos na questão de violência de gênero; a edição da Lei nº 13.104/2015, que previu o crime de feminicídio como qualificadora do crime de homicídio e o incluiu no rol de crimes hediondos; a instauração pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2017, da Política Judicial Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; o estabelecimento, mediante Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (nº 135/2016, modificada pela Resolução 167/2017) do Cadastro Nacional de Violência Doméstica, como fonte de informação para utilidade pública da sociedade e dos investigadores; a implementação da “Patrulha Maria da Penha”, destinada à realização de visitas domiciliares para acompanhamento das medidas de proteção urgentes; a promoção de encontros, mesas de debates e fóruns para a discussão de questões relativas à Lei Maria

²⁷⁶ Salienta-se a edição das seguintes leis e decretos: a) Decreto 5009/2004, que tornou obrigatórios os serviços de saúde para mulheres vítimas de violência; b) Lei nº 10.778/03, que tornou obrigatória a denúncia, por parte de prestadores de serviços de saúde, dos casos de violência doméstica e sexual contra mulheres; c) Lei nº 13.505/2017, que estabeleceu o direito das mulheres em contextos de violência doméstica e familiar a ter assistência policial especializada e ininterrupta; d) Lei nº 13.827/2019, que estabeleceu o procedimento de expulsão do agressor no caso de risco atual e iminente à vida ou integridade física da mulher ou de seus dependentes e instituiu regras relativas à concessão de medidas de proteção de urgência; e) Lei nº 13.641/2018, que tipificou o delito de incumprimento de medidas de proteção de urgência; f) Lei nº 13.836/2019, que estabeleceu a obrigatoriedade de delegados informarem à autoridade judicial sobre a situação de deficiência da mulher vítima de violência doméstica ou familiar.

da Penha; o lançamento da Campanha Nacional “Justiça para a Paz em Casa”, em 2017, para agilizar as audiências e julgamentos de processos relacionados a graves ameaças à mulher; a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2018, contendo a necessidade de inclusão de questões relacionadas à violência de gênero no ensino escolar; a criação, até 2019, de 504 Delegacias Especializadas de Atenção à Mulher (DEAM), 41 Núcleos de Atenção Especializada da Defensoria Pública, 105 juizados especializados e adaptados, 94 Promotorias Especializadas, e, até 2017, de 248 Centros de Referência de Atenção à Mulher e 92 albergues; entre outras políticas públicas, medidas de fortalecimento institucional e modificações normativas (CIDH, 2019b).

Ante as medidas tomadas, a própria CIDH reconheceu, em relatório temático específico, o esforço legislativo e institucional empreendido pelo Estado brasileiro no sentido de dar uma resposta à violência de gênero no país (CIDH, 2019n).

Noutra dimensão, a repercussão causada pela denúncia de casos envolvendo a violência perpetrada por policiais militares no país e a discussão do tema no espaço transnacional latino-americano também gerou mudanças, mesmo que em grau muito menor que aquelas decorrentes do caso Maria da Penha e das discussões sobre violência de gênero em audiências e relatorias.

Em que pese o caminho ainda a se percorrer para colocar fim à impunidade de agentes da polícia militar em razão dos atos de violência por eles levados a efeito, para além do exercício de sua profissão, denota-se que os casos apresentados por organizações da sociedade civil, como o Centro “Santos Dias” de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo²⁷⁷, em face dos homicídios praticados por agentes da polícia militar de São Paulo e a falta de investigação e punição dos responsáveis, a ONG Justiça Global (Caso 12.440, relativo à execução extrajudicial de Wallace de Almeida, por razões raciais e sociais²⁷⁸) e o CEJIL (Caso 11.634, relativo à execução sumária de Jailton Neri da Fonseca

²⁷⁷ Entre fevereiro e setembro de 1994, a CIDH recebeu uma série de denúncias em decorrência dos assassinatos de Aluísio Cavalcanti, Clarival Xavier Coutrim, Delton Gomes da Mota, Marcos de Assis Ruben e Wanderley Galati e dos atentados e tentativas de homicídio de Claudio Aparecido de Moraes, Celso Bonfim de Lima, Marcos Almeida Ferreira e Carlos Eduardo Gomes Ribeiro. Referiam-se a crimes perpetrados por agentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo, os quais, segundo os denunciadores, não foram devidamente investigados e punidos pelos crimes em questão, no marco da perpetuação da impunidade de agentes estatais pelos crimes e violações de direitos humanos por eles cometidos.

²⁷⁸ No dia 13 de setembro de 1998, no contexto de uma escalada da violência policial-militar perpetrada no Rio de Janeiro desde 1994, agentes da Polícia Militar executaram extrajudicialmente Wallace de Almeida, um homem negro de 18 anos, soldado do Exército. Os fatos não foram devidamente investigados, sendo que, segundo os petiçãoários, fatores raciais e sociais também influenciaram o caso, considerando ser comum a violência imposta por policiais a pessoas pobres e afrodescendentes no país.

por policiais militares²⁷⁹), repercutiram sobre políticas adotadas por agentes públicos, sobretudo relativamente à verificação da necessidade de uma melhor capacitação dos agentes de segurança pública e, especificamente com relação à denúncia apresentada pelo CEJIL, no que se refere à necessidade de se conferir maior proteção institucional a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade²⁸⁰.

Nesse tocante, não obstante até o momento o Estado brasileiro não tenha cumprido integralmente as recomendações da CIDH, o órgão quase judicial expõe que os casos levaram à tomada de medidas importantes para o fortalecimento institucional do país, considerando que diante das denúncias apresentadas houve a produção de material informativo e a promoção de oficinas e cursos de capacitação de profissionais da segurança pública relativos à necessidade de proteção de direitos humanos nas operações policiais²⁸¹, além da inclusão na matriz curricular nacional dos profissionais da segurança pública de matérias que realçam a relação entre direitos humanos e eficiência policial (CIDH, 2019c, 2019d).

Além disso, os casos levaram a mudanças legislativas, como a edição da Lei nº 9.299/2006, que instituiu que os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civis devem ser julgados na justiça comum; a edição de leis relativas à proteção de crianças e adolescentes contra abusos e ao direito à vida familiar e comunitária (Lei nº 12.010/2009; Lei nº 13.010/2014; e Lei nº 13.257/2016); e a edição da Resolução nº 20/2007 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, facultando ao Ministério Público o exame e fiscalização das investigações policiais, a monitoração de seu progresso

²⁷⁹ Em 22 de dezembro de 1992, o menino Jailton Neri da Fonseca, afro-brasileiro, de 14 anos, residente na favela Roquete Pinto, na Praia de Ramos, cidade do Rio de Janeiro, foi sumariamente executado por policiais militares do Posto Comunitário de Ramos.

²⁸⁰ Quanto às modificações sobre políticas públicas e sobre a legislação doméstica decorrentes do caso em questão, constatou-se como alterações relevantes algumas medidas relativas à proteção de crianças e adolescentes, considerando que a vítima possuía 14 anos quando foi executada. Relativamente a tais alterações, assinala-se a instituição do Plano Nacional para a Prevenção da Violência (Plano Juventude Viva); a instituição da Política Nacional dos Direitos da Criança, pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para a prestação de assistência a crianças e adolescentes em situação de violência; a edificação do Sistema Nacional de Assistência Socioeducativa, pela Lei 12.594/2012, entre outros.

²⁸¹ Destaca-se a capacitação de 11.480 profissionais da segurança pública de 2004 a 2011 pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública, com um investimento de aproximadamente uma milhão e meio de reais em tal capacitação; a realização do curso “A polícia e a promoção da igualdade racial”; a oficina “Segurança pública e promoção da igualdade racial”, em 2013, promovida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública; a capacitação de 115 mil profissionais da segurança pública e profissionais administrativos de 2010 a 2018 em cursos promovidos pela Rede Nacional de Educação à Distância em Segurança Pública, como o curso “Ação policial contra grupos vulneráveis”, “Uso diferenciado da força”, “Filosofia dos direitos humanos aplicada à ação policial”, “Segurança Pública sem homofobia” e “Técnicas e tecnologias policiais não letais”; o “Curso de Mediador e Pacificador Social”, ministrado em 2017 e 2018, para capacitar agentes de segurança pública e lideranças comunitárias na mediação de conflitos em sua localidade e sobre racismo institucional; entre outros.

e a expedição de recomendações (CIDH, 2019c, 2019d).

O papel das organizações da sociedade civil nos casos em questão foi relevante para trazer a debate público a violência institucional presente desde a época do regime ditatorial no país, a qual perdura até hoje de forma velada e acobertada pelo Estado brasileiro. O monitoramento constante pelas organizações exercido, a exposição da violência perpetrada por agentes policiais e a interlocução com o SIDH geram repercussões sobre o pensamento social e possuem o condão de influenciar os próprios agentes estatais, os quais, pelo exemplo dos casos discutidos no sistema interamericano, tomam conhecimento da ilegitimidade de algumas ações policiais, do racismo e da violência institucional, da reação desproporcional e abusiva e da desconexão das práticas com as normas de proteção interamericanas.

Em outra temática, no campo da proteção de trabalhadores rurais, integrantes do Movimento Sem Terra (MST) e defensores de direitos humanos que lutam pela causa rural, as pressões externas e internas geradas pela apresentação de denúncias no âmbito da CIDH, pelo acompanhamento e participação em casos submetidos pela CIDH à Corte IDH e pelo empreendimento de ações de elevação da consciência social com relação à violência perpetrada e à omissão das autoridades estatais em punir devidamente os responsáveis pela situação de violência no campo também geraram reflexos domésticos.

Embora as mudanças internas não sejam decorrentes tão somente dos atos de pressão, persuasão e aculturação empreendidos por organizações, vislumbra-se que no período em que os casos relativos ao tema foram apresentados à CIDH é que houve uma maior tomada de medidas pelo Estado brasileiro para progressivamente garantir uma melhor proteção e evitar situações de violência a trabalhadores rurais e integrantes do MST.

Destaca-se em especial a repercussão trazida pelo Caso 11.517, relativo à execução sumária de Diniz Bento da Silva²⁸², em que o CEJIL atuou como peticionária; pelo Caso 11.556 (Caso Corumbiara), referente à execução extrajudicial de vários trabalhadores rurais²⁸³, no qual o CEJIL também foi representante; e pelo Caso 12.310, relativo à execução de Sebastião Camargo Filho em meio à violência perpetrada em face

²⁸² Membros da Polícia Militar do Estado do Paraná executaram sumariamente o Sr. Diniz Bento da Silva em retaliação pela morte de alguns integrantes da Polícia Militar em um confronto entre eles e trabalhadores sem-terra. Os petionários denunciaram o encobrimento dos fatos pelo Estado mediante a prolongação, por mais de sete anos, das investigações ineficazes.

²⁸³ O caso refere-se à execução extrajudicial de 11 pessoas e a atos de tortura infligidos a 17 pessoas por policiais militares, no dia 9 de agosto de 1995, para o fim de despejar trabalhadores rurais que ocuparam parte da fazenda Santa Elina, no município de Corumbiara, Rondônia/BR.

de integrantes do MST²⁸⁴, caso esse denunciado pelas organizações Justiça Global e Terra de Direitos e o qual, apesar de não ter gerado modificações estruturais, ou seja, sobre políticas públicas, instituições e normas relacionadas ao tema (CIDH, 2019j), possibilitaram a elevação da consciência social quanto à violência perpetrada em lutas por terras no país e a ilegitimidade de tal violência.

No que concerne aos dois primeiros casos, a CIDH constatou que eles produziram como reflexo a instituição de políticas públicas pelo Estado no que se refere às lutas agrárias, apesar de não terem gerado o fim da violência no campo. A partir da visibilidade dada pelas denúncias e da pressão sobre o Estado ante a constatação de violações de direitos humanos, houve a criação do programa “Disque Terra e Paz”, por meio do qual é possível obter informações sobre questões agrárias e apresentar denúncias sobre violência na zona rural, irregularidades em processos de reforma agrária e violações de direitos humanos; a criação do programa “Paz no Campo” pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a prevenção da tensão social no campo, a mediação de conflitos agrários e a recepção de denúncias; a criação de Ouvidorias Agrárias, para a assistência social, técnica e jurídica a famílias acampadas; a instituição do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo, por meio da Resolução nº 20/2003 da Secretaria Especial de Direito Humanos, que compreendeu a criação de Juizados Federais e Estaduais especializados em conflitos agrários, bem como Promotorias, Defensorias Pública e Delegacias policiais especializadas; a edificação da Ouvidoria Agrária Nacional por meio do Decreto 7.255/2004, para prevenir, mediar e reduzir conflitos agrários; a criação da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo; a aprovação do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo; a inserção da matéria “Direitos Humanos” em matrizes curriculares de cursos de formação de agentes públicos; a aprovação de diretrizes destinadas a orientar a ação de policiais militares em Rondônia, no caso de invasão de propriedades rurais; entre outras medidas (CIDH, 2019h, 2019i).

É certo que a violência em face de trabalhadores rurais sem terra e defensores de

²⁸⁴ No dia 7 de fevereiro de 1998, aproximadamente 60 veículos com pessoas encapuzadas dirigiram-se a famílias assentadas do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) que se encontravam nas fazendas Santo Ângelo e Boa Sorte, no município de Marilena/Paraná, e dispararam repetidamente suas armas para o ar, atacaram várias pessoas, inclusive crianças, com chutes, empurrões e coronha de espingardas, com o fim de obrigá-las a saírem das fazendas. Os encapuzados expulsaram as famílias dos prédios rústicos que haviam construído, antes de destruí-los junto com o que encontraram neles. Na fazenda Boa Sorte, os pistoleiros retiraram à força as famílias de suas fazendas e as levaram até a porta da fazenda, onde as obrigaram a se deitar de bruços com a cabeça baixa. Sebastião Camargo Filho, de 65 anos, o qual sofria de um problema na coluna que o obrigava a andar encurvado não conseguiu assumir a posição exigida e, diante da desobediência, um encapuzado atirou na cabeça do Sr. Sebastião, o qual morreu no ato.

diretos humanos ainda se encontra muito longe de ser solucionada, contudo, os avanços relatados são importantes para o contínuo combate a tal violência, sendo eles produto, entende-se, da elevação da percepção quanto à obrigatoriedade de o Estado tomar medidas para assegurar a compatibilidade das práticas e normas internas com as exigências do sistema interamericano e quanto à autoridade do direito e das decisões prolatadas na esfera internacional.

Outro cenário em que se evidencia uma relação entre a articulação constante de organizações da sociedade civil com estruturas interamericanas e a modificação de práticas, condutas e políticas públicas domésticas, corresponde à luta empreendida para a adequação do sistema prisional no espaço brasileiro. Diversas foram as denúncias apresentadas por organizações em face da situação degradante de vida em que milhares de prisioneiros encontravam-se (e até hoje se encontram) nos presídios, caracterizados pela superlotação, pela submissão dos presos a precárias condições de saúde e pela perpetração de chacinas, sendo elas relevantes para a contínua pressão sobre o Estado no sentido da resolução do problema causado por tal superlotação e da adequação de práticas internas aos preceitos interamericanos.

Relativamente à litigância em torno do tema, acentua-se o impacto do Caso 10.301 (Caso Parque São Lucas)²⁸⁵, denunciado pela HRW/Américas; do Caso da Penitenciária Urso Branco, denunciado pela Justiça Global e pela Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho; além de outros casos sobre os quais até o momento não foi produzido informe de admissibilidade ou mérito pela CIDH mas que houve decisão em sede de medida provisória solicitada pela CIDH à Corte IDH, quais sejam, os casos das crianças e adolescentes privadas de liberdade no Complexo do Tatuapé (representado pelo CEJIL), das pessoas privadas de liberdade Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara/SP (pedido apresentado pela FIDH, pela Justiça Global, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, entre outros), do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (sob representação das organizações Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, Conectas Direitos Humanos e Justiça Global), da Penitenciária Curado (denunciado, entre outras pessoas jurídicas, pela ONG Justiça Global) e da Unidade de Internação Socioeducativa (solicitação apresentada pelo Centro de Defesa de Direitos

²⁸⁵ No dia 5 de fevereiro de 1989 ocorreu uma tentativa de motim nas celas da Delegacia de Polícia do Parque São Lucas, na Zona Leste da cidade de São Paulo. Para prevenir distúrbios, cerca de 50 detidos foram trancados em uma cela de isolamento de um por três metros na qual gás lacrimogêneo foi lançado. Diante disso, dezoito detidos morreram sufocados e doze foram hospitalizados. Além disso, apurou-se que o centro de detenção, com capacidade para 32 pessoas em quatro celas, abrigava 63 detidos, em condições indignas.

Humanos da Serra do estado do Espírito Santo e pela ONG Justiça Global).

No que tange ao caso do Parque São Lucas, as diligências empreendidas por organizações da sociedade civil junto à CIDH e à Corte IDH levaram diretamente à desativação, pelo Estado, de 83% dos antigos presídios do Departamento de Polícia Judicial da Capital de São Paulo e à eliminação da existência de “celas fortes” nos presídios do Estado (CIDH, 2019k).

De maneira semelhante, a repercussão do Caso Urso Branco também gerou importantes mudanças para a política carcerária brasileira. Carvalho e Baker (2014), ao comentarem acerca de sua experiência atuando junto à Justiça Global, explicam como que a visibilidade pública gerada pelo caso e a atuação da organização junto ao SIDH levaram a mudanças no âmbito doméstico, mesmo sem a imposição coercitiva sobre o Estado das decisões prolatadas pelos órgãos do sistema.

Como demonstrativo da influencia do caso sobre autoridades governamentais, expõem eles que após o transcurso do caso na Comissão e a provocação das organizações da sociedade civil, o Procurador-Geral da República, em 2008, fez um pedido de intervenção federal perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o que levou à decretação de estado de emergência no Estado de Rondônia e à interdição do presídio Urso Branco²⁸⁶. Além disso, ponderam que diante do caso foi prolatada, em 2009, sentença de pronúncia relativa à chacina de 2002 e uma sentença favorável a uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público de Rondônia. No mais, relatam que com a interveniência da Justiça Global e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho, representantes da União, do Governo do Estado de Roraima, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário assinaram o “Pacto para a Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia”, no qual é elencado um plano para investimento em infraestrutura, dimensionamento e qualificação do quadro de pessoal, apuração dos fatos e responsabilização, aperfeiçoamento dos serviços, mobilização e inclusão social e o combate à cultura da violência. É diante disso que, para os ativistas, o litígio no caso em questão foi “uma oportunidade para se problematizar e impulsionar medidas” em direção às metas por eles perseguidas (CARVALHO; BAKER, 2014, p. 474).

Em 25 de agosto de 2011, a Corte IDH reconheceu os esforços do país para o

²⁸⁶ Trata-se de exemplo típico de como a articulação social pode gerar impactos sobre a *accountability* horizontal a que Smulovitz e Peruzzotti (2003), bem como Cabral (2014), fazem referência, considerando que na hipótese a utilização de mecanismos de controle social levou agentes públicos ligados ao controle estatal (Procuradoria-Geral do Estado) a pressionarem os responsáveis pelas violações de direitos humanos na região a adequarem suas condutas às normas e diretrizes interamericanas.

cumprimento da sentença, e determinou o arquivamento do caso, nos seguintes termos:

[...] a Corte observa que desde dezembro de 2007 não foram registradas mortes violentas ou motins no Presídio Urso Branco. Além disso, a população carcerária diminuiu a aproximadamente 700 internos em 2009, e desde então o número de internos tem permanecido sem maiores variações. Adicionalmente, o Estado encontra-se investigando as denúncias de violência ou maus tratos apresentadas pelos representantes, e inclusive alguns processos penais foram resolvidos em primeira instância, tais como os relacionados com os fatos ocorridos em janeiro de 2002 que deram origem às presentes medidas provisórias. [...] Em consequência, tendo em consideração o Pacto mencionado, o pedido de levantamento apresentado pelo Estado com o consentimento dos representantes e a informação apresentada pelas partes, a CrIDH considera que os requisitos de extrema gravidade, urgência e necessidade de prevenir danos irreparáveis à integridade e à vida dos beneficiários deixaram de concorrer, de modo que procede o levantamento das presentes medidas provisórias (CORTE IDH, 2011, parágrafos 10 e 11).

No mesmo sentido foram os pronunciamentos da Corte IDH no que tange às solicitações de medidas provisórias no Caso das crianças e adolescentes privadas de liberdade no Complexo do Tatuapé da Fundação CASA e no Caso das pessoas privadas de liberdade na Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara (São Paulo), nos quais a Corte reconheceu os esforços do Estado em solucionar a questão da superlotação e violência nos complexos e, ante o cumprimento das medidas provisórias, arquivou os casos. Ao se referirem a tais medidas provisórias, Ventura e Cetra (2013, p. 31) realçaram a imprescindibilidade da articulação por organizações da sociedade civil e da solicitação de medidas provisórias, considerando que os pronunciamentos da Corte servem não apenas como uma busca pela reparação pontual ou uma tutela urgente, mas também como um importante “parâmetro de avaliação crítica tanto de políticas públicas como da prestação jurisdicional do Estado brasileiro, cobrando a aplicação do direito interamericano inclusive em temas considerados ‘sensíveis’ no plano político”.

Em que pese o não cumprimento de todas as medidas solicitadas nos casos do complexo de Pedrinhas, da Penitenciária de Curado e da Unidade Socioeducativa, denota-se o avanço no empreendimento de ações para resolver os problemas de superlotação e condições degradantes de vida nos locais em questão.

Até mesmo a Corte IDH, em todos os casos, reconheceu os esforços do Estado brasileiro, estes relativos à construção de novas unidades de detenção, à criação e ampliação do número de vagas nos presídios, à implementação de audiências de custódia, à descentralização das unidades carcerárias, à adoção de medidas substitutivas às penas privativas de liberdade, ao aumento do uso de tornozeleiras eletrônicas, à criação de fóruns

multilaterais para discussão e elaboração de propostas de melhorias e monitoramento da implementação de medidas cautelares, bem como acordos de cooperação entre os governos estaduais e federal no sentido de melhorar a atenção à saúde nos centros de detenção, de combater atos de tortura e maus tratos e de melhorar a gestão do sistema prisional como um todo e à consolidação do Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde de pessoas privadas de liberdade (CORTE IDH, 2019, 2018, 2017, 2014).

O impacto das medidas provisórias, conforme Burbano-Herrera (2019), cinge no fato de elas produzirem reflexos positivos diretos sobre beneficiários, sobretudo quando elas geram publicidade e atenção da mídia, bem como reflexos indiretos e simbólicos significativos, já que elevam a consciência pública e destacam as situações prejudiciais em que grupos e pessoas vulneráveis específicos encontram-se, de forma a levar a um incremento da pressão social sobre legisladores e administradores públicos. É o que ocorreu nos casos em questão, os quais, apesar de não levarem à solução definitiva dos problemas existentes no sistema carcerário brasileiro, possibilitaram algumas melhoras, como assinalado, ante a pressão sobre autoridades públicas e a progressiva edificação de um ambiente social em que o respeito a direitos humanos é internalizado pela sociedade e mencionadas autoridades.

Nesse tocante, a própria CIDH reconheceu o esforço empreendido pelo Estado brasileiro em razão das medidas provisórias prolatadas pela Corte. Em relatório temático acerca da questão da prisão preventiva nos países latino-americanos, a CIDH avaliou positivamente o esforço e as medidas tomadas por vários Estados, entre os quais o Brasil, com o fim de utilizar medidas alternativas para reduzir o encarceramento e, em especial, a prisão preventiva de réus indiciados pela prática de crimes distintos.

Conforme o relatório, a implementação das audiências de custódia no Brasil constituem um mecanismo importante para a política empreendida pelo Estado no sentido da diminuição do uso da prisão preventiva. Além disso, a Comissão assinalou a essencialidade de outras medidas, como a instituição da Política Nacional de Alternativas Penais em 2016, a qual é executada pelo Departamento Penitenciário Nacional e tem por fim reduzir o encarceramento massivo por meio da aplicação de alternativas penais à privação de liberdade; a emissão pelo Ministério da Justiça dos “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais”, que consagra a base para a aplicação de tais medidas alternativas; a instituição do monitoramento por meio de tornozeleiras eletrônicas (ante a Portaria nº42/2015 do Ministério da Justiça); o avanço na aplicação de métodos alternativos de solução de controvérsias, com a remessa de casos do sistema penal

para a justiça restaurativa; a edição da Lei nº 13.275/2016, que modificou o artigo 318 do Código de Processo Penal, a fim de ampliar as causas que permitem a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar; entre outras modificações (CIDH, 2017b).

As pressões sobre o Estado brasileiro foram também incrementadas pela realização de uma série de audiências²⁸⁷ e da prolação de relatórios²⁸⁸ para tratar da questão das situações degradantes dos presídios nos Estados latino-americanos e, em especial, no Brasil. Essas, em conjunto com os casos acima identificados, são tidas como relevantes para avançar na política interna de tomada de medidas para enfrentar as violações em questão.

O que se denota, nas hipóteses, é que a articulação engendrada por organizações da sociedade civil, seja mediante a apresentação de denúncias relativas às precárias condições de vida nas prisões, seja ante a solicitação de medidas cautelares, a participação em audiências e o engajamento com as relatorias temáticas da CIDH, tem contribuído para mudanças domésticas, mesmo que tímidas. Isso porque se edifica um ambiente social importante no sistema interamericano, no qual o direito internacional e as decisões prolatadas por órgãos interamericanos são mais e mais percebidos pela sociedade e pelos representantes estatais como dotados de autoridade.

Noutra dimensão, sublinha-se a temática da discriminação racial existente no país. A articulação internacional do CEJIL no caso 12.001 (Caso Simone André Diniz)²⁸⁹ relativo ao tema, bem como a participação de organizações da sociedade civil em diversas audiências celebradas para a discussão da temática²⁹⁰, também produziram reflexos sobre

²⁸⁷ Cita-se, por exemplo, as audiências sobre a “Situação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Brasil”, realizada no 167º período de sessões da CIDH, em 01/03/2018; as “Denúncias de encarceramento, maus tratos e tortura no sistema carcerário do Brasil”, realizada no 161º período de sessões da CIDH, em 22/03/2017; a “Situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil” e o “Uso da prisão preventiva nas Américas”, realizadas no 146º período de sessões da CIDH, em 01/11/2012; a “Situação do sistema penitenciário no Brasil”, realizada no 138º período de sessões da CIDH, em 19/03/2010; a “Situação das crianças privadas de liberdade na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai”, realizada no 133º período de sessões da CIDH, em 28/10/2008; entre outras.

²⁸⁸ Destaca-se a edição do “Informe sobre o uso da prisão preventiva nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, de 30 de dezembro de 2013), mencionado anteriormente.

²⁸⁹ O caso diz respeito a um anúncio publicado pela Sra. Aparecida Gisele Mota da Silva, no jornal “A Folha de São Paulo”, no qual comunicava o seu interesse em contratar uma empregada doméstica e no qual especificava ter preferência pela contratação de uma pessoa com pele branca. Ao saber do anúncio, Simone André Diniz apresentou-se como candidata ao cargo, porém não lhe foi concedida a vaga por ser negra, consoante o informado pela responsável pela contratação. Na hipótese, a denúncia foi feita em razão de o Estado brasileiro não ter garantido à vítima o pleno direito à justiça e ao devido processo, já que não conduziu adequadamente os recursos internos para apurar a discriminação racial sofrida pela senhora Simone André Diniz.

²⁹⁰ Além das audiências de casos, houve as audiências sobre a “Situação dos direitos humanos dos afro-brasileiros e a discriminação racial no Brasil”, realizada no 114º período de sessões da CIDH, em 08/03/2002; a “Promoção da igualdade racial no Brasil”, realizada no 118º período de sessões da CIDH, em

políticas públicas, legislações e condutas de autoridades domésticas.

Apontam-se como resultados estruturais do processamento, acompanhamento e pressão gerados pelo caso e pelas audiências públicas no âmbito da CIDH: a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que prevê a instituição de programas de ação afirmativa nos setores público e privado; a edição da Lei Estadual nº 14.187/2010 em São Paulo, destinada à punição de atos de discriminação racial ou de cor; a aprovação da Emenda Constitucional nº 66, estendendo os direitos e garantias das trabalhadoras domésticas; a aprovação da Lei de Cotas em Instituições Federais de Educação Superior (Lei nº 12.711/2012); a apresentação de projeto de lei, em 2014, para o estabelecimento de cotas raciais no serviço público, com reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais; o lançamento de campanhas antirracistas, entre as quais se inclui a campanha “Racismo: se você não denuncia, quem o fará?” pelo governo de São Paulo em 2009; a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, em 2003; a celebração, em 2012-2013, de 19 convênios entre o governo federal e governos estaduais e municipais, com a inversão de R\$ 5.967.900,94 para a capacitação e estruturação de órgãos de promoção de igualdade racial; a convocação pelo Ministério da Cultura de ações destinadas a um maior apoio a artistas e produtores negros; a celebração de acordos de cooperação com diversas empresas, como a Petrobrás, a Federação Brasileira de Bancos, a Casa da Moeda, etc., para o empreendimento de iniciativas de combate ao racismo e à discriminação; a implantação do Projeto “A cor da Cultura”, para a valorização da contribuição da comunidade negra para a formação social brasileira; a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2008; a criação, em São Paulo, da Coordenação de Políticas para a População Negra e Indígena na Secretaria de Justiça e defesa da cidadania em São Paulo (Decreto Nº 54.429, de 2009); entre outras medidas (CIDH, 2018b).

Na hipótese, anteriormente ao engajamento de organizações da sociedade civil com o sistema interamericano, apenas se discutia timidamente no Brasil a questão do racismo existente na sociedade brasileira. Com a repercussão midiática dada pelo caso e o engajamento do CEJIL, houve um aumento do debate em torno do tema e a discussão da necessidade de ações afirmativas do Estado para o combate ao racismo estrutural. A

14/10/2003; a “Situação dos direitos humanos das comunidades afrodescendentes no Brasil”, realizada no 124º período de sessões da CIDH, em 12/03/2006; a “Situação dos descendentes de escravos fugidos durante o período colonial (‘quilombolas’) no Brasil”, realizada no 129º período de sessões da CIDH, em 10/10/2007; a “Situação de direitos humanos das mulheres afrodescendentes no Brasil”, realizada no 147º período de sessões da CIDH, em 11/03/2013; as “Denúncias de assassinatos de jovens afrodescendentes no Brasil”, realizada no 154º período de sessões da CIDH, em 20/03/2015; entre outras.

pressão, a vergonha pública gerada ao Estado brasileiro, o qual foi responsabilizado por não apurar devidamente a discriminação racial sofrida pela vítima, levou à percepção da necessidade de mudanças.

Considera-se, pois, que o engajamento com a sistemática interamericana levou progressivamente ao constrangimento, à persuasão ou ao menos à aculturação da sociedade civil e das autoridades públicas, as quais progressivamente passaram a perceber a necessidade de transformações internas e a legitimidade e a autoridade do direito internacional e das decisões prolatadas pelos órgãos interamericanos, identificando a imprescindibilidade de tomada de medidas afirmativas para combater o racismo estrutural existente no seio da sociedade brasileira.

Tópico importante também é a questão da violência sexual promovida em face de crianças e adolescentes no Brasil. Os casos nº 12.426 e 12.427 (Caso meninos emasculados do Maranhão)²⁹¹, denunciados na CIDH pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini e pelo Centro de Justiça Global, levaram à solução amistosa nº 43/2006, gerando ampla divulgação na mídia, pressão da sociedade civil e da comunidade internacional e, em decorrência da ativação de tais mecanismos, ações do governo para coibir as práticas de exploração, tortura e violência sexual perpetrados e para prevenir novas ocorrências.

Consoante Vieira (2013), a solução amistosa foi alcançada, na realidade, por um conjunto de fatores de pressão política, em que a mídia deteve papel de destaque, sendo ela importante meio para a alteração de condutas de autoridades estatais. Como explana o ativista, ante a denúncia, o governo deu início a investigações sobre as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes (2003) e, em 2007, o então governador do Maranhão criou uma importante Comissão (a Comissão Estadual de Acompanhamento e Execução do Acordo de Solução Amistosa do Caso dos Meninos Emasculados), que foi significativa para a reversão da situação de violência na região.

Além disso, como expresso em ficha de seguimento do acordo de solução amistosa do caso, o governo incluiu o estado do Maranhão no Programa Ações Integradas

²⁹¹ Em ambas as denúncias, os petiçãoários alegaram que o Estado brasileiro não adotou medidas efetivas para pôr fim às práticas de tortura e assassinato de diversas crianças no Estado do Maranhão e foi omissivo na apuração dos fatos. Os petiçãoários denunciaram o desaparecimento dos filhos Raniê Silva Cruz, Eduardo Rocha da Silva e Raimundo Nonato da Conceição Filho, na cidade de Paço do Lumiar, e o fato de seus corpos terem sido encontrados com marcas de tortura e castração em órgãos genitais. Alegaram que houve um atraso injustificado por parte das autoridades locais na busca das crianças e que os inquéritos policiais sobre a responsabilidade pelos crimes foram muito lentos e ineficazes. Ressaltaram que isso se deveu à ineficiência da Polícia Estadual e à omissão da Polícia Federal, que interveio extemporaneamente nas investigações.

e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil; houve a implementação do Sistema Estadual (Maranhão) de Luta contra a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; foram promovidos cursos de capacitação de policiais civis e militares para uma maior atenção a crimes que afetam crianças e adolescentes; houve a inclusão do tema da violência contra tais grupos no plano de estudos do curso de formação de policiais civis e militares; foi inaugurado o Centro de Perícias Oficiais para casos de violência sexual perpetrada contra crianças e adolescentes; entre outras mudanças (CIDH, 2019e).

A atuação das organizações foi determinante para tornar evidente a omissão do Estado em face das barbaridades perpetradas no país e para tornar visível à sociedade e às autoridades governamentais a discrepância entre práticas internas e a proteção internacional, impondo a necessidade de modificações para fazer valer o direito internacional e, conseqüentemente, para melhor proteger crianças e adolescentes de situações de abusos, maus tratos e violência. Avalia-se que a articulação com a sistemática internacional, dessa feita, foi medida premente para se perceber a necessidade de observância das normas e decisões prolatadas na esfera internacional, contribuindo para a promoção do Estado de Direito no nível interamericano.

Noutro tópico, questão cuja repercussão nacional e internacional gerou significativas mudanças do Estado brasileiro em direção a um maior *compliance* com a sistemática interamericana e, desta feita, contribuiu para a promoção do Estado de Direito diz respeito às normativas e práticas de combate ao trabalho escravo no país.

Em específico, a denúncia oferecida pelo CEJIL e pela HRW/América no caso José Pereira (Caso 11.289)²⁹², denúncia esta que levou a uma solução amistosa entre as partes, a petição apresentada pelo CEJIL e pela CPT no Caso Fazenda Brasil Verde (Caso 12.066)²⁹³, que levou à primeira condenação do Estado brasileiro no que tange a trabalho

²⁹² Em dezembro de 1994, as ONGs CEJIL e HRW apresentaram à CIDH reclamação denunciando a prática de trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil e, em especial, na Fazenda Espírito Santo (PA). No caso, José Pereira ficou gravemente ferido e outro trabalhador rural foi assassinado quando os dois tentaram fugir em 1989 da Fazenda “Espírito Santo”, onde foram atraídos com falsas promessas de condições de trabalho e foram forçados a trabalhar em condições desumanas e ilegais, sem liberdade para sair, situação que sofreram junto com outros 60 trabalhadores daquela fazenda. Os peticionários indicaram que os fatos denunciados constituem um exemplo da falta de proteção e garantias por parte do Estado brasileiro, o qual deixou de responder de forma adequada às denúncias sobre essas práticas que apontaram como comuns na região e permitiu sua persistência. Também alegaram o desinteresse e a ineficácia nas investigações e nos julgamentos dos responsáveis pelo assassinato e pela exploração laboral.

²⁹³ O caso trata da situação de trabalho forçado e servidão por dívidas na Fazenda Brasil Verde, situada no norte do estado do Pará. Na hipótese, constatou-se a exploração de 85 pessoas na Fazenda, constituindo esse um marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão de posição econômica, decorrente da pobreza e elevada concentração de propriedade de terras no Brasil.

escravo pela Corte IDH, e as pressões internas e externas engendradas por tais casos sobre as autoridades brasileiras, trouxe o crime de escravidão à atenção das autoridades federais (ZICCARDI; ÁLVAREZ MARTÍNEZ, 2019) e levou à progressiva alteração de políticas públicas, normas e a um incremento de atenção à questão do trabalho forçado no Brasil. Mais uma vez, a percepção de autoridade do direito interamericano foi fortalecida com a articulação com a sistemática internacional, gerando reflexos internos ante tal interação.

A visita *in loco* realizada no Brasil durante a tramitação do caso contribuiu para a percepção da necessidade de empreendimento de medidas pelo Estado brasileiro para o combate ao trabalho escravo no país, conferindo mais visibilidade à questão e elevando a pressão interna e internacional sobre o Estado brasileiro. Eis aqui um importante exemplo da dimensão e dos impactos produzidos também por mecanismos políticos em comunhão com a atuação jurídica das organizações da sociedade civil. Na hipótese, a publicidade dada à questão do trabalho escravo no Brasil e a vergonha internacional que o caso gerou elevou a pressão externa sobre o Estado, impondo custos ao mesmo ante o *noncompliance* (reduzindo o status social do país) e exigindo que o Estado brasileiro tomasse medidas para atender as expectativas da sociedade internacional.

Vieira (2013) relata que apesar de não ser possível o estabelecimento de uma relação de causalidade direta, em uma análise das políticas públicas elaboradas pelo governo brasileiro quando de seu esforço para combater o trabalho escravo é possível perceber uma influência do Caso José Pereira, já que desde então houve uma mudança expressiva do posicionamento do governo em face do delito, com o reconhecimento, a partir de 1995, da existência de trabalho escravo no país, fato que o país até então negava. Aponta o pesquisador que diante de tal caso houve mudanças nas políticas administrativas, com um incremento do número de operações de resgate de trabalhadores e de denúncias²⁹⁴, um significativo aumento na qualidade dos trabalhos de combate ao trabalho escravo, ante a criação do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado e do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, bem como ante o estabelecimento do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, a criação da Comissão Nacional da Erradicação do Trabalho Escravo, ambos em 2003, e a criação do Segundo Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, em 2008, com um enfoque na reinserção de trabalhadores e na prevenção do trabalho escravo.

Segundo consta na ficha de seguimento do informe de solução amistosa relativo

²⁹⁴ De 2003 até 2007, por exemplo, houve o resgate, pelo Grupo Móvil do Ministério Público do Trabalho, de quase vinte mil pessoas submetidas a trabalho escravo no país (CIDH, 2018b).

ao caso José Pereira (nº 95/03), diversas foram as alterações engendradas em razão do caso. Quanto às modificações legislativas, cita-se a edição da Lei nº 10.803/2003, a qual modificou o artigo 149 do Código Penal, de forma a melhor definir o crime de “redução à condição análoga à de escravo” e a inserir causas de aumento de pena em algumas hipóteses; a Emenda Constitucional nº 45/2005, a qual estabeleceu a possibilidade de federalização dos crimes de direitos humanos, como medida para evitar a impunidade, cumulado com o reconhecimento pelo STF, em 2006, por meio do Recurso Extraordinário RE nº 398041-PA, da competência da Justiça Federal para o julgamento do crime de trabalho escravo; a Emenda Constitucional nº 81/2014, passando a permitir a expropriação de propriedades nas quais fosse constatada a exploração de trabalho escravo; e a incitação à elaboração de uma diversidade de projetos de lei, os quais se encontram em processo de aprovação e que dizem respeito às mudanças necessárias para a maior fiscalização e erradicação do trabalho escravo no país²⁹⁵ (CIDH, 2018a).

Além disso, o Ministério do Trabalho e Emprego também se tornou mais proativo, criando, em 2004, por meio da Portaria n. 540, uma lista de nomes de empresas e pessoas autuadas por trabalho escravo²⁹⁶; adotaram-se medidas de sensibilização social em matéria de trabalho escravo, como a inauguração da Campanha Nacional de Sensibilização contra a prática de trabalho escravo, em 2003, para sensibilizar produtores rurais contra a utilização de trabalho escravo e alertar trabalhadores quanto a seus direitos e o lançamento; houve o estabelecimento, em 2012, da Comissão Parlamentar de Averiguações, para investigar a situação de trabalhadores escravos no Brasil; e, segundo a Organização Internacional do Trabalho, houve, até 2008, o cumprimento de 68,4% dos objetivos do 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CIDH, 2018a).

A repercussão trazida pelo caso, pelo engajamento da sociedade civil com os órgãos do SIDH e com as autoridades estatais brasileiras e pela mídia (influenciada pela ação das organizações de direitos humanos) não pode ser ignorada na hipótese, entendendo-se que as mudanças não seriam logradas tão cedo se não houvesse a

²⁹⁵ Citam-se como relevantes Projetos de Lei: o PL nº 2.667/2003, que tem por fim tornar hediondos os crimes de redução à condição análoga à de escravo e aliciamento de trabalhadores de um local para outro; o PL nº 1.985/2003, destinado à inclusão de uma multa aos responsáveis pelo trabalho escravo; o PL nº 2.022/1996, que proíbe a contratação e licitação pública de empresas que detêm trabalho escravo; o PL nº 169/2009, orientado a proibir empresas brasileiras de contratarem com empresas estrangeiras nas quais há exploração de trabalho escravo; o PL nº 169/2011, para a regulação das condições dos trabalhadores em minas de carvão; e o PL nº 1515/2011, para impedir que espaços públicos recebam o nome de pessoas envolvidas em esquemas de exploração de trabalhadores escravos.

²⁹⁶ Essa medida, conforme Vieira (2013), foi importante desincentivo à conduta, considerando que as empresas listadas perdem o direito a financiamentos públicos e privados no caso de existência de indícios de trabalho escravo.

articulação das organizações da sociedade civil. Não haveria, entende-se, a elevação da percepção da obrigatoriedade de observância do direito e às decisões interamericanos e ao empreendimento de mudanças, uma vez que não existiria uma cobrança constante e uma pressão interna e externa em razão da vergonha pública do Estado em face da sociedade e da comunidade internacional.

Quanto à questão da liberdade de expressão e comunicação, bem como a proteção de defensores de direitos humanos, a apresentação de denúncias na CIDH, a participação em audiências temáticas relacionadas ao assunto²⁹⁷, a edição de relatórios específicos²⁹⁸ reportando violações no Brasil (assim como em outros Estados interamericanos) e as pressões da mídia também levaram a mudanças estruturais. De significativa influência, em especial, foram os casos nº 12.308 (Caso Manoel Leal de Oliveira)²⁹⁹ e nº 12.213 (Caso Aristeu Guida da Silva e seus familiares)³⁰⁰, ambos denunciados e acompanhados pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), nos quais a questão da violência perpetrada a defensores de direitos humanos e em alguns casos acobertada por autoridade estatais foi posta a debate, exigindo a adoção de mudanças no sentido de garantir uma maior proteção a referidos defensores.

Citam-se como alguns dos resultados da articulação internacional promovida por

²⁹⁷ Foram diversas as audiências realizadas nas quais se tornou públicas as violações à liberdade de expressão e a precariedade da proteção a defensores de direitos humanos. Realizaram-se, por exemplo, as audiências sobre as “Restrições indiretas à liberdade de expressão no Brasil”, no 131º período de sessões da CIDH, em 10/03/2008; a “Liberdade de expressão, desacato e crimes contra a honra no Brasil”, e a “Situação de defensores e defensoras de direitos humanos no Brasil”, no 149º período de sessões da CIDH, em 29/10/2013; o “Protesto social e direitos humanos na América”, no 154º período de sessões da CIDH, em 16/03/2015; os “Protestos estudantis e direitos humanos em São Paulo, Brasil”, no 157º período de sessões da CIDH, em 07/04/2016; o “Dever de proteção de pessoas defensoras de direitos humanos no contexto dos assassinatos de Marielle Franco e Anderson Gomes no Brasil”, no 168º período de sessões da CIDH, em 08/05/2018; a “Situação das pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil”, no 170º período de sessões da CIDH, em 05/12/2018; e as “Denúncias de restrição à liberdade de expressão no Brasil”, no 175º período de sessões da CIDH, em 06/03/2020.

²⁹⁸ Destaca-se o relatório “Zonas silenciadas: regiões e alta periculosidade para exercer a liberdade de expressão” (OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.16/17, de 15 de março de 2017); o “Informe sobre a situação dos defensores e defensoras de direitos humanos nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, de 07 de março de 2006); o “Segundo informe sobre a situação dos defensores e defensoras de direitos humanos nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, de 31 de dezembro de 2011); e o relatório sobre a “Criminalização do trabalho dos defensores e defensoras de direitos humanos” (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 49/15, de 31 de dezembro de 2015).

²⁹⁹ No dia 14 de janeiro de 1998, Manoel Leal de Oliveira, ativista inveterado, foi executado na cidade de Itabuna, no estado da Bahia, por pistoleiros da região, após a publicação de diversas denúncias pela vítima no jornal “A Região”, sobre corrupção e irregularidades supostamente cometidas por autoridades municipais e policiais.

³⁰⁰ No dia 12 de maio de 1995 o jornalista Aristeu Guida da Silva, proprietário e diretor executivo do jornal Gazeta de São Fidélis, foi assassinado pela publicação de notícias e críticas a respeito da corrupção e outros atos ilícitos de membros da administração pública e outras pessoas do município de São Fidélis, Rio de Janeiro. Segundo os denunciadores, as investigações do Estado para determinar a responsabilidade não foram conduzidas com diligência, imparcialidade ou eficácia.

referida organização o estabelecimento, pelo governo, de um Grupo de Trabalho específico pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, destinado à propositura de ações para prevenir violência contra comunicadores; o aumento dos recursos destinados ao Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos³⁰¹, programa este criado em 2004 e destinado a proteger e garantir a integridade dos defensores, jornalistas e comunicadores; a criação da Comissão Permanente do Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão, que tem por objetivo promover os direitos em questão, bem como receber e examinar denúncias de violações a tais direitos; a criação, em 2018, do Observatório da Violência contra comunicadores (CIDH, 2019f); além da adoção e implementação do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, em 2019 (CIDH, 2019g).

Embora não tenha havido a reversão da perseguição a defensores de direitos humanos, em 2016 sendo registrado o maior número de mortes de defensores desde 2003 no país (CIDH, 2017a), mesmo assim é possível perceber que algumas medidas foram tomadas pelo Estado no que tange ao assunto para o fim de cumprir com o exigido pelas normas protetivas interamericanas, mesmo que as medidas sejam pequenas e os resultados sejam limitados. Tais medidas são tidas como resultado da interação de organizações da sociedade civil com estruturas interamericanas e com as autoridades estatais no espaço transnacional interamericano, seja pelo fornecimento de informações às relatorias, seja pela participação em audiências ou pelo peticionamento junto à CIDH, com o propósito de elevar a pressão sobre os Estados e induzir o *compliance*, mediante a persuasão, aculturação ou coerção.

Em outro assunto, qual seja, a questão do direito à memória e à verdade, significativas são as mudanças provocadas a partir da apresentação do Caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia)³⁰² à CIDH e sua submissão à Corte IDH (cumulada com a realização de audiências no âmbito da CIDH³⁰³ e com a publicação de relatório³⁰⁴ relativo

³⁰¹ Em 2018, o investimento chegou a quase doze milhões de reais, enquanto em 2016 o investimento foi de R\$3,7 milhões e em 2017 foi de R\$4,5 milhões (CIDH, 2019f).

³⁰² No caso, o CEJIL e a HRW/Américas peticionaram junto à CIDH, em 07 de agosto de 1995, denunciando o desaparecimento de membros da Guerrilha do Araguaia entre 1972 e 1975 e a falta de investigação dos fatos pelo Estado desde então. Na hipótese, Júlia Gomes Lund e outras 21 pessoas foram presumivelmente assassinadas durante as operações militares ocorridas na Região do Araguaia (sul do Pará), sendo que desde então a família não logrou êxito em obter informações sobre as circunstâncias do desaparecimento e morte dos guerrilheiros.

³⁰³ Audiência com o tema “Lei da Anistia como obstáculo à justiça no Brasil”, realizada no 133º período de sessões da CIDH, em 27/10/2008, e com o tema “Direito à verdade e informe da Comissão Nacional da Verdade no Brasil”, realizada no 154º período de sessões da CIDH, em 20/03/2015.

³⁰⁴ Relatório “Direito à verdade nas Américas” (OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, de 13 de agosto de 2014).

ao tema), caso denunciado pelo CEJIL e pela HRW/Américas e que contou, posteriormente, como copeticionários, com o GTNM, seccional do Rio de Janeiro e com a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos de São Paulo. Até então, como afirma Edson Teles (2011), não se discutia a questão do direito à verdade no Brasil e da anistia aos responsáveis pela perpetração de graves violações de direitos humanos no período do regime militar. A visibilidade dada pela articulação do caso na CIDH e na Corte IDH e a condenação do Estado brasileiro foram medidas prementes para o início da conscientização social e para a tomada de medidas pelas autoridades estatais no sentido do reconhecimento do direito à verdade.

Em que pese a não investigação e punição dos responsáveis pelos crimes cometidos durante o período militar (ante a contínua invocação da Lei da Anistia), perpetuando a impunidade por graves violações de direitos humanos, o trabalho de organizações da sociedade civil gerou reflexos positivos, mesmo que limitados.

Entre os avanços, cita-se o lançamento, em 2009, do arquivo Memórias Reveladas, sob responsabilidade da Casa Civil, com a função de conectar o acervo existente no Arquivo Nacional com outros arquivos federais e estaduais sobre a repressão política no período; a aprovação da Lei n. 9.140/1995, que reconheceu a responsabilidade do Estado pela morte de opositores políticos no período de 02/09/1961 a 15/08/1979 e criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, destinada a localizar as pessoas desaparecidas, reconhecê-las como vítimas e, conforme o caso, autorizar o pagamento de indenização; a aprovação da Lei n. 12.528/2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade, para examinar e esclarecer as violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 a 1988 no país; e a aprovação da Lei 12.527/2011³⁰⁵, que regulamenta o acesso às informações públicas (CEIA, 2003).

Consoante informe publicado pela CIDH, outros avanços foram a criação, pela Secretaria da Cultura, do Memorial de Resistência no Estado de São Paulo, instituição essa que contém documentos e exposições sobre o regime militar; a criação, em 2009, do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominada “Memória Reveladas”, na qual se põe à disposição pública os arquivos estatais durante o período do regime militar; bem como a realização de caravanas de audiência públicas nos locais onde ocorreram violações de direitos humanos, para o fim de examinar solicitações de anistia (CIDH,

³⁰⁵ Apesar de se ter proposto a criação da Comissão muito antes da sentença condenatória prolatada pela Corte IDH no caso, Edson Teles (2011) afirma que ela é produto direto do desenrolar do caso na Corte. Ao tratar da questão, aclarou que apenas a partir do caso é que se começou a tocar no assunto da violência cometida durante o período militar.

2014), fatores esses tidos como relevantes para a política de não esquecimento e de conscientização social. Além disso, conforme relatório emitido pela Corte IDH, outros avanços foram a ratificação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado; e a edição de projetos de lei para a tipificação do delito de desaparecimento forçado³⁰⁶.

Ante a evidência da promoção de mudanças domésticas é que Letícia Osório (2016, p. 16), ao se referir à questão da litigância estratégica promovida por organizações da sociedade civil e à atuação internacional de tais organizações por meio de mecanismos de persuasão e aculturação, bem pontuou que é por meio da ação de tais grupos em questões como do reconhecimento de um estado inconstitucional de coisas no sistema penitenciário, de adoção das cotas raciais no ensino superior, de reconhecimento da união estável homoafetiva, entre outras questões, que se tem “conseguido avançar, ainda que lentamente, algumas pautas em âmbito nacional, criando precedentes para casos e situações similares”.

No mesmo sentido é o pontuado por Piovesan (2017), a qual identifica que a participação da sociedade civil na luta por direitos e justiça é de importância primordial, sendo ela a força motriz do sistema Interamericano. Para a acadêmica, as organizações da sociedade civil, em especial, possuem um papel crucial no SIDH, sendo elas relevantes por garantirem que o sistema mantenha-se forte. Eis a imprescindibilidade da contínua interlocução, da contínua utilização de mecanismos de *compliance*, para se avançar em causas de direitos humanos, para progressivamente fazer valer as normas interamericanas, para a promoção de uma concepção interamericana de Estado de Direito e, em consequência, para o desenvolvimento de forma sustentável.

Ademais, como sublinham Puchta, Fachin e Bolzani (2017), o acionamento do SIDH possui um efeito positivo na construção de uma cultura de direitos humanos, não obstante a morosidade do trâmite processual, uma vez que o litígio internacional faz com que Estados adotem uma postura mais atenta e rígida no que se refere à tutela de direitos humanos³⁰⁷.

A articulação da sociedade civil com o sistema interamericano em todos esses

³⁰⁶ O PL nº 236/2012, do Senado Federal, propondo a reforma integral do Código Penal e a inclusão do desaparecimento forçado de pessoas em título próprio, e o PL nº 245/2011, do Senado Federal, propondo a inclusão do artigo 149-A ao Código Penal, para o fim de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas e incluí-lo como crime contra a humanidade.

³⁰⁷ Salienta-se que a conclusão a que chegaram os autores deveu-se à análise das condenações sofridas pela Colômbia no âmbito do SIDH. Para eles, a sistemática internacional gerou efeitos positivos na proteção de direitos humanos na Colômbia, o SIDH possuindo peso relevante na produção de tais efeitos.

casos, mais do que apenas chamar a atenção da mídia e da sociedade para as violações de direitos humanos constantemente perpetradas no país, gera tensões em torno das temáticas. Essa tensão e o caráter transversal que ela possui eleva a capacidade de interlocução das organizações da sociedade civil com o Estado, além de que contribui para “criar ocasiões, fortalecer protagonismos e desequilibrar equações de poder internas”, obrigando o governo a abordar determinados assuntos sob a perspectiva do direito interamericano (VENTURA; CETRA, 2013).

Entende-se que estes e outros avanços sobre políticas domésticas de direitos humanos são o produto da ação estatal concatenada com a de integrantes da sociedade civil e com a pressão interna e externa sofrida pelas autoridades nacionais para o maior *compliance* estatal com normas de direitos humanos. Sublinha-se que não se ignora que os avanços internos no que se refere à política brasileira de direitos humanos não é linear ou constante, apesar da ênfase ora dada aos avanços domésticos na política de direitos humanos³⁰⁸. Ora, há diversas áreas em que há uma constante atuação de organizações da sociedade civil no espaço interamericano e que, mesmo assim, as questões defendidas e debatidas internacionalmente não geram reflexos sobre políticas públicas internas³⁰⁹.

Inclusive no tocante às temáticas a que se fez referência anteriormente, denota-se que apesar dos avanços e mudanças sobre políticas domésticas antes retratados, o caminho para a efetiva solução dos problemas e violações de direitos humanos é longo, seja ante a ineficiência estatal em algumas hipóteses, seja diante da existência de empecilhos para avanços (em face da burocracia do aparelho estatal, por exemplo), ou diante da

³⁰⁸ Concorde-se com o alegado por Cecília MacDowell (2007) de que o Estado brasileiro, em sua política de direitos humanos, é caracterizado pela heterogeneidade, no sentido de que a política adotada é ambígua e contraditória. Conforme o evidenciado pela pesquisadora, diferentes setores do Estado formalmente reconhecem normas de direitos humanos em alguns casos, enquanto negam tal reconhecimento em outros. Nesse seguimento, o comportamento estatal é inconstante, não sendo possível tomar como base avanços em alguma esfera de atuação e concluir que o Estado brasileiro age integralmente em consonância com o exigido internacionalmente no tocante à proteção interna de direitos humanos.

³⁰⁹ Cita-se, como exemplo, a causa indígena. Não há como se negar que referida questão também avançou no âmbito doméstico, contudo, entende-se que o caminho a ser percorrido para a produção de reflexos concretos nessa causa ainda é muito grande. Nesse tocante, importante hipótese de litígio de impacto no que se refere à questão indígena diz respeito à articulação engendrada em torno do Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros (Caso 12.728), denunciado na CIDH pelo MNDH/Regional Nordeste, pelo GAJOP e pelo CIMI e que, depois, contou com a participação da Justiça Global. O caso em questão elevou a visibilidade em torno do tema, Melina Fachin (2019) afirmando, em entrevista concedida à Sociedade Brasileira de Direito Público, que apesar de ele não trazer resultados concretos foi ele significativo sobretudo por colocar em pauta um tema que não consegue avançar no Judiciário Nacional, o qual adota uma postura fechada com relação ao direito à terra indígena. Sublinha-se, contudo, que poucas foram as medidas efetivamente tomadas até hoje pelo Estado para avançar no reconhecimento do direito indígena ao território e para demarcar e respeitar as terras indígenas, fato que fica evidente a partir do caso da usina de Belo Monte também submetido à apreciação da CIDH em sede de medida cautelar, no qual o governo brasileiro, opondo-se energicamente às recomendações da Comissão, recusou-se a paralisar a construção da usina, a qual prejudicaria a vida de comunidades indígenas do local.

inexistência de interesse na solução das problemáticas³¹⁰. Como explicita Ventura e Cetra (2013), o que se denota é que inclusive nos casos em há avanços sobre estruturas e políticas domésticas, o Estado brasileiro não cumpre plenamente suas obrigações internacionais, perpetuando-se uma situação em que vítimas de abusos reiteradamente necessitam, no que concerne às mesmas temáticas, engendrar novos processos no âmbito da CIDH para garantir a evolução no que tange à proteção de direitos humanos.

Contudo, o que se evidencia é que, em boa medida, a articulação de organizações da sociedade civil com o aparato protetivo de direitos humanos interamericano, por meio da ativação de mecanismos de *compliance* baseados em práticas de legalidade, progressivamente contribui para a consolidação doméstica de algumas mudanças e para a constante promoção e afirmação do Estado de Direito no cenário regional latino-americano.

A interação legal das organizações com a estrutura regional, ao gerar maior visibilidade aos abusos perpetrados, ao conferir um efeito simbólico à questão discutida nos órgãos interamericanos, ao criticar práticas estatais, ao envergonhar o Estado brasileiro na esfera internacional e reafirmar e consolidar um ambiente social em que o respeito a direitos humanos é percebido como medida premente acaba por elevar a consciência e a percepção social da obrigatoriedade de observância das normas do sistema, levando progressivamente ao fortalecimento do sistema interamericano, à alteração de leis ou políticas públicas domésticas e a um maior desenvolvimento.

As organizações, portanto, por meio de interações baseadas no direito internacional coagem indiretamente, persuadem ou aculturam progressivamente o Estado brasileiro. Reconhece-se, nessa medida, o importante papel das organizações da sociedade civil para o progressivo *compliance* estatal com as normas interamericanas e para a constante promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano. Pode-se atribuir ao trabalho de tais organizações algumas mudanças concretas na política nacional de direitos humanos no plano de erradicação do trabalho escravo, na legislação de prevenção e sanção

³¹⁰ Ventura e Cetra (2013) explicam que algumas particularidades do país constituem óbices de grande vulto para a implementação doméstica das decisões proferidas no cenário interamericano, como a estrutura federativa, a defesa do dualismo jurídico, com a ênfase dada sobre a soberania nacional, além do desconhecimento por parte das autoridades governamentais acerca do funcionamento do sistema e da natureza jurídica das decisões proferidas pela CIDH ou pela Corte IDH. Igualmente, Coimbra (2013) expressa que as dificuldades na articulação entre órgãos do aparato estatal, bem como dificuldades institucionais, como a existência de um aparato policial e investigativo pouco eficiente, um judiciário moroso e uma formação deficitária dos agentes estatais no que se refere a direitos humanos também contribuem para o descumprimento das determinações internacionais e para a perpetuação do cenário de violações de direitos humanos no país.

da violência contra as mulheres, nas modificações promovidas em áreas de segurança pública, na política carcerária, entre outras, e no fortalecimento da autoridade do direito interamericano.

CONCLUSÃO

No âmbito das discussões acerca da real proteção de direitos humanos, sobretudo nos países da América Latina e, em especial, no Brasil, a questão relativa à necessidade de promoção do Estado de Direito é percebida como um desafio premente, de análise imperativa e de delineamento necessário. Isso porque é por meio de tal promoção que se criam condições para avanços no que se refere à proteção de todas as dimensões de direitos humanos e, em especial, para o desenvolvimento de forma sustentável, até mesmo em razão de haver uma relação intrínseca entre desenvolvimento e tutela direitos humanos.

Quanto a essa constatação, destaca-se que a Agenda 2030 da ONU, que se constitui como um guia de ação a ser seguido por distintos atores (sejam esses estatais, transnacionais, sociais ou intergovernamentais), sublinha expressamente no ODS 16 (e, em específico, na meta 16.3) ser a garantia e a promoção do Estado de Direito, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, condição indispensável para o desenvolvimento sustentável.

A inclusão da meta 16.3 na Agenda 2030 decorre da percepção de que a ausência de um enfoque no Estado de Direito ignora que causas estruturais são as que mais obstaculizam e limitam o potencial de desenvolvimento, bem como de que a promoção dos demais objetivos da agenda da ONU apenas é possível com o efetivo manejo do exercício do poder por meio do direito. A própria agenda reconhece, nesse teor, que a edificação e o fortalecimento institucional e normativo, em todos os âmbitos, é um dos grandes desafios que devem ser enfrentados pela comunidade internacional para se atingir os objetivos de desenvolvimento como um todo.

Em específico, a promoção do Estado de Direito no que tange a normas de direitos humanos é medida essencial para a consecução dos objetivos em questão. A fixação de objetivos globais é uma estratégia de governança muitas vezes contestada, ante a dubiedade de sua concreta utilidade e efetividade. Diante disso é que se afirma que a persecução dos objetivos da Agenda 2030, que foram instituídos por um mecanismo de *soft law*, depende essencialmente da operacionalização jurídica de tais objetivos, ou seja, da complementação do sistema de governança por meio de objetivos com o sistema de governança por meio de normas. Com a associação de referidos objetivos a normas já existentes na esfera internacional, confere-se maior força aos objetivos perseguidos, por

levar a uma modificação das expectativas de distintos atores quanto à possibilidade de responsabilização no caso de descumprimento.

No caso, a maioria dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030 materialmente reflete normas de direitos humanos, de maneira que apesar de os objetivos serem compromissos políticos, eles podem ser juridicamente reivindicados. Nesse sentido, a promoção do Estado de Direito (meta 16.3) no que se refere a normas de direitos humanos consiste em medida destinada à própria persecução dos demais objetivos de desenvolvimento da agenda da ONU.

Contudo, quando se discute a promoção do Estado de Direito no nível internacional, permeia o tema uma série de controvérsias, sobretudo ante a constatação de que não existe apenas um Estado de Direito, mas sim distintos Estados de Direito. O conceito é influenciado e decorrente de aspectos culturais e históricos, de modo que a definição dada ao termo depende de uma análise do contexto social e político em que a construção é formulada. Diante disso é que, no âmbito do direito internacional e, em especial, do direito internacional dos direitos humanos, muitas vezes se afirma a impossibilidade de se falar em Estado de Direito como algo além de um ideal político a ser perseguido, sequer havendo como se conceber uma definição internacional do termo.

As tentativas de transplante acríptico de elementos que servem para caracterizar o Estado de Direito no âmbito interno dos Estados liberais para a esfera do direito internacional dos direitos humanos conduz a problemáticas, ante as diferenças existentes entre o direito internacional e o direito doméstico, como o fato de não haver uma efetiva separação de poderes ou uma mediação de autoridade no plano internacional. Em razão disso, não obstante a reiterada afirmação de sua essencialidade para a tutela de direitos humanos e para o desenvolvimento sustentável e a inclusão do conceito como um objetivo de governança da ONU, verificou-se no decorrer desse trabalho a dificuldade de se delinear com precisão os elementos que influenciam a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional e como distintos atores, entre os quais as organizações da sociedade civil, podem contribuir para essa promoção.

Em que pesem as dificuldades, entretanto, após serem tecidas considerações quanto aos elementos que inerentemente integram o conceito, analisando-se as distintas perspectivas formais e substanciais que usualmente são utilizadas para caracterizar o termo, vislumbrou-se a necessidade de um olhar diferenciado quando se trata da análise dos meios de promoção do Estado de Direito no âmbito internacional, justamente em razão da deficiência impositiva do direito internacional, quando em comparação com o direito

doméstico. Seguindo as construções teóricas de Brunnée e Toope (2010) e Gorobets (2020), delineou-se que mencionado olhar é estritamente relacionado à compreensão de que uma concepção internacional de Estado de Direito é eminentemente ligada não apenas à existência e à identificação de elementos formais do direito na esfera internacional (ou seja, à identificação da presença de aspectos de legalidade, igualdade perante a lei, supremacia da lei e aplicação do direito por cortes judiciais), mas também, e de maior importância, à existência de uma articulação reiterada de distintos atores com o sistema jurídico internacional, por meio de práticas de legalidade constantes. É por meio de referidas práticas que se eleva a percepção de obrigatoriedade do direito internacional, elemento esse que se constatou ser intrínseco ao conceito de Estado de Direito.

Tal perspectiva deriva da percepção de que o direito em si mesmo considerado jamais diz respeito a um projeto acabado, que independe dos atores a que se dirige. O direito refere-se a um desafio constante, o qual é formado e mantido por contínuas práticas de atores sociais, de forma a depender da efetiva interação e cooperação entre agentes e estruturas. Avaliou-se, nesse sentido, que a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional não diz respeito, necessariamente, tão somente ao fortalecimento de mecanismos de coerção na esfera internacional (embora a doutrina em geral prementemente defenda essa necessidade de fortalecimento), mas principalmente da edificação de um ambiente social em que se reconhece a obrigatoriedade/autoridade do direito internacional, a qual possui o condão de ser levada a efeito a partir do engajamento e da contínua articulação de atores de peso da sociedade civil com as estruturas internacionais.

Diante das discussões levantadas no que se refere a Estado de Direito e no que diz respeito aos elementos que integram o conceito, verificou-se, ainda, que a análise das ações que possibilitam a promoção do Estado de Direito no âmbito regional e internacional encontra estrita ressonância com a análise dos fatores e atores que influenciam o processo de *compliance* estatal com normas internacionais e regionais de direitos humanos e dos meios utilizados por referidos atores em tal processo. Ou seja, depende da análise do processo engendrado por distintos atores quando da busca pela superação do paradoxo que caracteriza a sistemática internacional, qual seja, o paradoxo da contínua adesão estatal a tratados de direitos humanos sem que essa seja acompanhada da consequente conformidade de práticas ao enunciado pelas normas internacionais.

No que tange a referida constatação, destaca-se que após a condução de um aprofundado estudo teórico concernente às distintas pesquisas de *compliance* existentes,

nas quais se debate eminentemente os motivos por trás da conformação de práticas, condutas e políticas estatais às normas internacionais e o real peso que o direito internacional possui na provocação de mudanças domésticas, bem como após uma análise das investigações quantitativas e qualitativas formuladas para mensurar o grau de *compliance* estatal com normas internacionais, identificou-se que os fatores que influenciam o *compliance* estatal não são aqueles tipicamente utilizados pela doutrina (em especial, as doutrinas racionalistas) para avaliar referida conformação.

Constatou-se que apesar de muitas pesquisas no âmbito do direito, das ciências políticas e das relações internacionais normalmente tratarem da obrigatoriedade do direito internacional e do *compliance* estatal como questões relativas a um jogo de soma zero (consoante teoria dos jogos), ou seja, em que ou há que se falar na conformação e na autoridade do direito internacional ou essas não existem, não se pode ignorar que o *compliance* estatal e os avanços no reconhecimento da autoridade do direito internacional e na promoção do mesmo referem-se muito mais a questões decorrentes de um processo constante e da atuação contínua de atores de base relevantes.

Adotando uma perspectiva de cunho construtivista (que considera o valor constitutivo das normas, os aspectos sociais que circundam as relações internacionais e a significância de interações constantes entre atores e estruturas para a promoção de modificações no ambiente social), bem como colocando os atores não estatais no centro da análise, identificou-se que a promoção do Estado de Direito é eminentemente engendrada a partir do engajamento de atores sociais, em especial organizações da sociedade civil, no processo de busca pelo *compliance* estatal com normas internacionais.

Isso porque o processo de *compliance* levado a efeito por tais atores é o que engendra a articulação necessária, ou melhor, as práticas de legalidade essenciais para a elevação da percepção de obrigatoriedade do direito internacional. Atores, ao se utilizarem de mecanismos de *compliance* existentes nos sistemas de proteção, interagem reiteradamente com normas e estruturas internacionais de tutela de direitos humanos e, nessa interação, ao mesmo tempo em que impactam o *compliance* estatal (este compreendido em sua acepção ampla, de forma a incluir impactos indiretos resultantes da articulação), também progressivamente consolidam um ambiente social em que se reconhece a obrigatoriedade e a autoridade das normas e decisões de instituições internacionais.

É nessa análise do processo de articulação e interlocução de organizações da sociedade civil com as normas e estruturas internacionais, por meio da utilização de

distintos mecanismos de *compliance*, que a relevância de seu papel na promoção do Estado de Direito no âmbito internacional e regional é revelada.

Verificada a relevância do processo de *compliance*, buscou-se delinear como o Estado de Direito pode ser promovido no âmbito do SIDH. A opção pela condução de tal avaliação no âmbito regional, para com base em tal delineamento articular como a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano gera reflexos sobre a persecução dos objetivos de desenvolvimento da ONU, é decorrente do cenário de constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico que marcam o funcionamento das relações internacionais na atualidade. Tal cenário conduz à percepção da importância de identificação, no âmbito de fragmentariedade jurídica que caracteriza a sociedade internacional, da correlação existente entre distintos sistemas que, em sua essência, protegem os mesmos direitos e possuem os mesmos fins, justamente ante a percepção de que em tal cenário o fortalecimento de um sistema (no caso, o sistema regional) constitui-se como medida indispensável para o fortalecimento do outro (no caso, o sistema ONU de proteção de direitos humanos e a Agenda 2030).

Com tal fim, primeiramente se avaliou a presença de elementos do Estado de Direito no âmbito do SIDH, concluindo-se que a consolidação de um *corpus juris* interamericano, a edificação de um aparato regional formado por um órgão de cunho judicial (a Corte IDH) e um de cunho quase judicial (a CIDH) e a formação de um espaço público transnacional importante no sistema, o qual permite e incentiva interações constantes de distintos atores com as estruturas regionais (por meio de práticas de legalidade), consolidam a base necessária para a afirmação da existência de um Estado de Direito no espaço interamericano.

Após, avaliou-se como as organizações da sociedade civil no processo de busca pelo *compliance* estatal com normas regionais de direitos humanos, promovem o Estado de Direito no âmbito interamericano e a relevância do papel por elas desempenhado nesse processo. Nesse tocante, observou-se que o SIDH confere a referidos atores uma multiplicidade de mecanismos de *compliance* (mecanismos de coerção, persuasão e aculturação) para a contínua e constante articulação com os órgãos de proteção de direitos humanos do sistema, sendo referidos mecanismos e as técnicas a eles relacionadas (litigância, *naming* e *shaming*, *back-patting*, negociação, criticismo a atores, monitoração, publicação de relatórios, entre outras) reiteradamente utilizadas estrategicamente por tais organizações para o fim de aculturar, persuadir ou procurar coagir autoridades estatais em direção ao *compliance* com normas de direitos humanos e, indiretamente, para reafirmar a

obrigatoriedade do direito interamericano. Ainda, evidenciou-se a dimensão da atuação e o papel proeminente que as organizações da sociedade civil possuem na articulação e no engajamento com o sistema, bem como os modos que agem nessa persecução do *compliance* estatal.

Com relação ao modo de atuação, averiguou-se que com a pressão interna e externa por elas gerada sobre autoridades estatais; a vergonha internacional que a articulação internacional engendra; a condenação e responsabilização internacional por violações de direitos humanos que o ajuizamento de demandas no sistema produz; o diálogo provocado e incentivado; a visibilidade às violações conferida por meio de publicações no âmbito do sistema; a perda de legitimidade social estatal e o criticismo gerado pela articulação com a mídia; entre outros desdobramentos das práticas de legalidade levadas a efeito por organizações da sociedade civil, progressivamente se constrói no âmbito regional latino-americano um ambiente social em que a necessidade de adequação de práticas internas aos preceitos internacionais é medida não apenas incentivada, pelo princípio da boa fé, mas também sentida, ou ao menos percebida, como obrigatória.

Noutro norte, no que se refere à dimensão de sua atuação, após a avaliação da litigância internacional promovida por organizações da sociedade civil, do número de denúncias oferecidas e de pedidos de medidas cautelares apresentados por tais organizações à CIDH, do acompanhamento por elas efetuado dos casos submetidos à Corte IDH e da sua participação no âmbito das relatorias, visitas *in loco* e audiências de casos e audiências temáticas, verificou-se que são as organizações da sociedade civil os principais atores responsáveis pela busca do *compliance* estatal com normas interamericanas e, em consequência, pela articulação com normas e estruturas regionais de proteção de direitos humanos.

Em uma análise qualitativa, avaliou-se que desde 1992 até agosto de 2020 houve a presença de ao mesmo uma organização da sociedade civil em 72% da totalidade de denúncias apresentadas na CIDH; a participação de ao menos uma organização em 87% das audiências temáticas ou de casos em que o tema dizia respeito a caso ou assunto relacionado ao Brasil e em 85% das audiências de cunho regional em que o Estado brasileiro também participou; uma intensa participação de tais organizações nas solicitações de medidas cautelares à Comissão Interamericana e nos pedidos de medidas provisórias no âmbito da Corte IDH; o contínuo engajamento de tais atores em 90% dos casos submetidos pela Comissão à Corte IDH; e a interação reiterada das organizações

com relatores e funcionários da CIDH que no âmbito das visitas *in loco* e relatorias realizadas, tais atores fornecendo informações importantes para tornar evidentes as violações de direitos humanos perpetradas no Brasil. A análise indicou o proeminente papel das organizações da sociedade civil e a constante articulação com estruturas regionais por meio da ativação de mecanismos de *compliance*, servindo para identificar referidas organizações são atores importantes, também, para a promoção do Estado de Direito no âmbito interamericano.

Analisou-se, ainda, como organizações da sociedade civil atuam especificamente com relação ao Estado brasileiro nesse processo de busca pelo *compliance* com normas do sistema regional, para o fim de evidenciar como que a articulação engendrada pode produzir efeitos práticos na proteção de direitos humanos e na mudança concreta do comportamento estatal, no sentido de um maior reconhecimento da necessidade premente de observância das normas e decisões prolatadas no cenário regional. Da avaliação tecida, averiguou-se que a atuação de organizações da sociedade civil por meio dos processos de *compliance* tem produzido alguns efeitos positivos no âmbito doméstico, sendo possível ainda identificar que tais efeitos são indiretamente o reflexo de um contínuo e progressivo processo levado a efeito ao longo dos anos pelo conjunto de atores internacionais no sentido da sedimentação de uma cultura de respeito a direitos humanos na América Latina.

As mudanças engendradas pelo Estado brasileiro como resposta às pressões internas e internacionais em decorrência da articulação de organizações da sociedade civil com as estruturas internacionais, apesar de não derivarem exclusivamente da atuação de tais organizações, são um reflexo importante de um processo engendrado no sentido da busca pela alteração progressiva da percepção de autoridades e órgãos estatais no que tange à autoridade e à obrigatoriedade de observância das normas interamericanas e das decisões proferidas pelos órgãos do sistema.

É certo que, apesar dos avanços evidenciados, a realidade do país continua contraditória e a luta por direitos humanos e pelo desenvolvimento continua necessária na conjuntura atual, sendo que a consolidação de uma cultura permeada pelos direitos humanos é até hoje um grande desafio. Isso porque o país continua apresentando elevados índices de pobreza e de desigualdade que acabam por restringir o acesso à justiça, que reforçam a criminalidade e a insegurança e limitam a cidadania e o potencial de desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, demanda-se que a sociedade civil continue a exercer seu papel imprescindível de monitoramento, acompanhamento e cobrança da implementação e da execução de políticas públicas de qualidade, como forma de limitação

do abuso de poder. Isso porque a edificação de um ambiente social em que o respeito a direitos humanos constitui-se como regra e em que sequer se vislumbra a possibilidade de ignorância do direito e das decisões interamericanas consiste em um desafio e processo permanente, o qual deve ser levado a efeito por todos, dentre os quais se sublinha o papel de organizações da sociedade civil.

De todo modo, conclui-se que a contínua articulação que tem sido levada a efeito por organizações da sociedade civil com as estruturas interamericanas reafirma a obrigatoriedade do direito interamericano, contribuindo para a promoção do Estado de Direito no nível regional. Consolidam-se, desta feita, condições estruturais para o desenvolvimento, considerando que tal promoção cria as condições necessárias para progressos e mudanças internas. Ainda que se entenda que os objetivos de desenvolvimento possam ser concretizados de outras formas, que não apenas a procura indireta pelo *compliance* estatal com normas de direitos humanos, a discussão suscitada nessa tese permite concluir que referida procura, pela qual há o acionamento de mecanismos de persuasão, coerção e aculturação estatal, consiste em importante medida para se avançar na promoção do Estado de Direito (meta 16.3) e, em consequência, no cenário de constitucionalismo multinível que marca as relações internacionais, para a consecução dos objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. Enriching Rational Choice Institutionalism for the Study of International Law. *University of Illinois Law Review*, n. 1, p. 5-46, 2008.

ABBOTT, Kenneth W. Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers. *Yale Journal of International Law*, v. 14, p. 335-411, 1989.

ABRAMOVICH, Víctor E. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 6, n. 11, p. 7-39, 2009.

ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. El diálogo judicial interamericano: un camino de doble vía hacia la protección efectiva. In: MEZZETTI, Luca; CONCI, Luiz Guilherme (Org.). *Diálogo entre cortes: a jurisprudência nacional e internacional como fator de aproximação de ordens jurídicas em um mundo cosmopolita*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2015, p. 253-286.

ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. *Del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional: la red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel*. 2013. Tese (Doutorado em Direito Internacional e Relações Internacionais) – Instituto Universitario de Investigación Ortega e Gasset, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2013.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. El desarrollo sostenible en las políticas públicas en Chile. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 46, n. 146, p. 437-469, 2019.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. ¿Son los derechos sociales sólo aspiraciones? Perspectivas de la Comisión Interamericana de derechos humanos. In: BOGDANDY, Armin von; FIX-FIERRO, Héctor Felipe; FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo. *Construcción y Papel de los Derechos Sociales Fundamentales: hacia un ius constitucionale commune en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. p. 197-233.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Surgimiento de un derecho americano de los derechos humanos em América Latina. *Revista de Derecho Político (UNED)*, n. 79, p. 337-377, 2010.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. La internacionalización del derecho constitucional. *Estudios Constitucionales*, v. 5, n. 1, p. 223-281, 2007.

ALKOBY, Asher. Theories of compliance with International Law and the college of cultural difference. *Journal of International Law and International Relations*, v. 4, n. 1, p. 151-198, 2008.

ALTER, Karen J. Delegating to International Courts: Self-Binding vs. Other-Binding Delegation. *Law and Contemporary Problems*, v. 71, n. 1, p. 37-76, 2008.

ALTER, Karen J. Do International courts enhance compliance with international law? *Review of Asian and Pacific Studies*, n. 25, p. 51-78, 2003.

ARAJÄRVI, Noora. The rule of law in the 2030 Agenda. *The Hague Journal on the Rule of Law*, v. 10, n. 1, Berlin, p. 187-217, 2018.

ARAÚJO, Victor Costa de. *O transconstitucionalismo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma análise sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ARIOSI, Mariangela de F. As relações entre o direito internacional e o direito interno. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 06, n. 63, p. 11-19, 2004.

ASANO, Camila Lissa. Política externa e direitos humanos em países emergentes: reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global. *Revista Sur*, v. 19, p. 119-135, 2013.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The power, politics and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BARRETT, Scott. International Cooperation and the International Commons. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, v. 10, p. 131-139, 1999.

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; LAYA, Ana; NINO, Mariano; ROSSI, Felicitas; SCHREIBER, Bárbara. The effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: a quantitative approach to its functioning and compliance with its decisions. *Revista Sur*, v. 7, n. 12, p. 9-35, 2010.

BATES, Elizabeth Stubbins. Sophisticated constructivism in Human Rights compliance theory. *The European Journal of International Law*, v. 25, n. 4, p. 1169-1182, 2014.

BAZÁN, Víctor. El control de convencionalidad como instrumento para proteger derechos esenciales y prevenir la responsabilidad del Estado. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 19, p. 25-70, 2015.

BEAULAC, Stéphane. The Rule of Law in International Law today. In: PALOMBELLA, Gianluigi; WALKER, Neil. (Eds.). *Relocating the Rule of Law*. Oxford: Hart Publishing, 2009, p. 197-223.

BEHRAVESH, Maysam. Constructivism: an introduction. *E-international relations*, p. 1-9, 2011.

BERG, Louis-Alexandre; DESAI, Deval. Overview on the Rule of Law and Sustainable Development for the Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda. In: *Global Dialogue on Rule of Law and Post-2015 Development Agenda Conference*, 2013, New York. Draft Paper [...]. New York: UNDP, 2013, p. 1-41.

BERNARDES, Marcia Nina. Inter-American Human Rights System as a transnational

public sphere: legal and political aspects of the implementation of international decisions. *Revista Sur*, v. 8, n. 15, p. 131-151, 2011.

BIERMANN, Frank; KANIE, Norichika. Conclusion: Key challenges for global governance through goals. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. Cambridge/MA: The MIT Press, 2017, p. 295-310.

BIERMANN, Frank; STEVENS, Casey; BERNSTEIN, Steven; GUPTA, Aarti; KANIE, Norichika; NILSSON, Måns; SCOBIE, Michelle. Global goal setting for improving national governance and policy. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. Cambridge/MA: The MIT Press, 2017, p. 75-98.

BINGHAM, Tom. *The rule of law*. Londres: Penguin Books, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOGDANDY, Armin von; UREÑA, René. Comunidades de práctica y constitucionalismo transformador en América Latina. In: BOGDANDY, Armin von (Ed.). *Transformaciones del derecho público: fenómenos internacionales, transnacionales y nacionales*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.

BOGDANDY, Armin von. Ius Constitutionale Commune en América Latina: observations on transformative constitutionalism. In: BOGDANDY, Armin von *et al.* (Eds.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 27-48.

BOGDANDY, Armin von; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; SOLEY, Ximena. Ius Constitutionale Commune en América Latina: a regional approach to transformative constitutionalism. In: BOGDANDY, Armin von *et al.* (Eds.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 3-23.

BOYLE, Alan. Some reflections on the relationship of treaties and soft law. In: GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *Multilateral treaty-making*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2000, p. 25-38.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen. Interactional legal theory, the international rule of law and global constitutionalism. In: LANG, A.; WIENER, A. (Eds.). *Handbook on global constitutionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 170-182.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. Constructivism and international law. In: DUNOFF, Jeffrey L. POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 119-145.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen. *Legitimacy and legality in international law: an interactional account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BUERGENTHAL, Thomas. *International human rights*. Minnesota: West Publishing Co, 1988.

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrating good: the unintended consequences of international human rights advocacy. *Revista Sur*, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 7-21, 2008.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. 3. ed. New York: Palgrave, 2002.

BURBANO-HERRERA, Clara; HAECK, Yves. The impact of precautionary measures on persons deprived of liberty in the Americas. In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: Impact beyond compliance*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019, p. 89-114.

BURSTEIN, Paul. Legal mobilization as a social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity. *American Journal of Sociology*, v. 96, n. 5, p. 1201-1225, 1991.

CABRAL, Flávio Garcia; PIO, Nuno Roberto Coelho. Controle social como mecanismo de efetivação da eficiência. *RDU*, Porto Alegre, v. 14, n. 77, p. 214-239, 2017.

CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988*. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Direitos humanos em tempos de crise: os reflexos do coronavírus no *compliance* estatal com a sistemática internacional. *Opinión Jurídica*, v. 19, n. 40, p. 441-464, 2020a.

CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. The role of Human Rights in the process of constitutionalization of international law. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 25, n. 01, p. 235-252, 2020b.

CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Universalidade dos direitos humanos e diversidade cultural: o diálogo intercultural como meio de preservação da identidade e autonomia dos povos indígenas. *Revista Direito em Debate*, v. 28, p. 21-36, 2019.

CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Pluralismo Jurídico: uma nova perspectiva a respeito da relação entre os sistemas jurídicos internacional e interno. In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Coords.); GERBER, Konstantin (Org.). *Constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 3-24.

CALIXTO, Angela Jank. *Diálogos interjudiciais e os fatores para sua promoção no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. 2017. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Eletrónica del Instituto de Investigacionais “Ambrosio L. Gioja”*, v. 5, p. 363-378, 2011.

CARNEIRO, Cristiane Lucena; WEGMANN, Simone. Institutional complexity in the Inter-American Human Rights System: an investigation of the prohibition of torture. *The International Journal of Human Rights*, London, v. 21, p. 1-20, 2017.

CARVALHO, Luciani Coimbra de; CALIXTO, Angela Jank. Diálogos interjudiciais: a obrigatoriedade de seu desenvolvimento no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *Revista eletrônica do curso de direito da UFSM*, v. 14, 2019.

CARVALHO, Sandra; BAKER, Eduardo. Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 20, p. 465-475, 2014.

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

CAVALLARO, James L. Toward fair play: a decade of transformation and resistance in International Human Rights Advocacy in Brazil. *Chicago Journal of International Law*, v. 3, n. 2, p. 481-492, 2002.

CEIA, Eleonora Mesquita. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos no Brasil. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 113-152, 2003.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL [CEJIL]. *Informe de Atividades 1991-2011*, 2011. Disponível em: <https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Informe20_ES_0.pdf>. Acesso em: 08/09/2020.

CHAYNES, Abram; CHAYNES, Antonia Handler. On Compliance. *International Organization*, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993.

CHECKEL, Jeffrey T. The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, v. 50, n. 2, p. 324-348, 1998.

CHESTERMAN, Simon. An International Rule of Law? *American Journal of Comparative Law*, v. 56, n. 2, p. 1-39, 2008.

CHILLIER, Gastón; TIMO, Pétalla Brandão. O movimento global de direitos humanos no século XXI: reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos. *Revista Sur*, v. 20, p. 385-394, 2014.

CLAUDE, Richard Pierre; WESTON, Burns H. *Human rights in the world community: issues and action*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando conceitos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COIMBRA, Elisa Mara. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil. *Revista Sur*, v. 10, n. 19, p. 59-76, 2013.

COLE, Wade M. Human Rights as myth and ceremony? Reevaluating the effectiveness of Human Rights Treaties. *American Journal of Sociology*, v. 117, n. 04, p. 1131-1171, 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Corrupção e Direitos Humanos*, 2019a. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>. Acesso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 54/01, 2019b. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 33/04, 2019c. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 26/09, 2019d. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe de solución amistosa n° 43/06, 2019e. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 37/10, 2019f. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 07/16, 2019g. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 23/02, 2019h. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 32/04, 2019i. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 25/09, 2019j. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2019*: Ficha de seguimiento del informe n° 40/03, 2019k. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>>. Acesso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Protesta y*

Derechos Humanos, 2019l. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>. Acceso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la panamazonia*, 2019m. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Panamazonia2019.pdf>. Acceso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, 2019n. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>. Acceso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2018: Ficha de seguimiento del informe de solución amistosa n° 95/03*, 2018a. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>. Acceso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Informe anual 2018: Ficha de seguimiento del informe n° 66/06*, 2018b. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/casos.asp>. Acceso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Observações preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil*, 2018c. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPesp.pdf>. Acceso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 2017a. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Acceso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas*, 2017b. Disponible em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/PrisaoPreventiva.pdf>. Acceso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>. Acceso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Derecho a la verdad en las Américas*, 2014. Disponible em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>. Acceso em 07/01/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a*

la justicia y el estado de derecho en las Américas, 2013. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>>. Acesso em: 08/09/2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, de 13 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.Regulamento.CIDH.htm>>. Acesso em: 08/02/2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>>. Acesso em: 08/09/2020.

CONCEIÇÃO, Deisiane da; VALDEVINO, Viana de Santana. A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações internacionais. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 61-69, 2016.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O constitucionalismo brasileiro como do constitucionalismo latino-americano contemporâneo: algumas reflexões sobre os últimos 40 anos. *Revista Direito UFMS*, Campo Grande, v. 4, n. 1, p. 209-229, 2018.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Anistia, bloco de convencionalidade e controle de convencionalidade: ainda as repercussões de Gomes Lund. v. Brasil*. In: XXII Conferência Nacional dos Advogados Constituição Democrática e Efetivação dos Direitos, 2014, Rio de Janeiro. Anais da XXII Conferência Nacional dos Advogados Constituição Democrática e Efetivação dos Direitos. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2015, v. 3, p. 42-66.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O controle de convencionalidade como parte de um constitucionalismo transnacional fundado na pessoa humana. *Revista de Processo*, v. 232, jun. 2014.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Controle de convencionalidade e constitucionalismo latino-americano*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Resolução de 14 de outubro de 2019: Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas*, 2019. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales.cfm>. Acesso em 07/01/2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Resolução de 14 de março de 2018: Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas*, 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales.cfm>. Acesso em 07/01/2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Resolução de 15 de novembro de 2017: Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa*, 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales.cfm>. Acesso em 07/01/2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Resolução de 22 de maio de 2014*: Medidas provisórias a respeito do Brasil – Assunto do Complexo Penitenciário de Curado, 2014. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/medidas_provisionales.cfm>. Acesso em 07/01/2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Resolução de 25 de agosto de 2011*: Medidas provisórias a respeito da República Federativa do Brasil – Assunto da Penitenciária de Urso Branco, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_10_por.pdf>. Acesso em 07/01/2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Sentença de 17 de setembro de 1997*. Caso Loayza Tamayo vs. Perú: Fondo, Serie C. n.º 33. 1997.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Sentença de 21 de julho de 1989*. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras: Reparaciones y costas, Serie C, n.º 7, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CORTE IDH]. *Opinião Consultiva OC-8/87 de 30 de janeiro de 1987*: El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos), 1987.

CRAWFORD, Jeremy. International law and the rule of law. *Adel Law Review*, v. 24, p. 3-12, 2003.

CRISTI, F. R. Hayek and Schmitt on the rule of law. *Canadian Journal of Political Science*, Quebec, v. 17, n. 13, p. 521-535, 1984.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Co, 1915.

DORA, Denise. A agenda de direitos humanos transforma a pirâmide de privilégios e exclusões. [Entrevista concedida a] Fundo Brasil de Direitos Humanos. *Litigância estratégica em direitos humanos: experiências e reflexões*, p. 14-15, 2016.

DOWNS, George W.; JONES, Michael A. Reputation, compliance, and international law. *The Journal of Legal Studies*, v. 31, p. 95-114, 2002.

DOWNS, George; ROCKE, David M.; BARSOOM, Peter. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? *International Organization*, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.

DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. Reviewing two decades of IL/RL scholarship: what we've learned, what's next. In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013a, p. 626-662.

DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. International law and international relations: introducing an interdisciplinary dialogue. In: DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A.

(Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013b, p. 3-32.

DWORKIN, Ronald. *A matter of principle*. Harvard University Press: Cambridge, 1985.

ENGER, David M.; MUNGER, Frank W. *Rights of inclusion: Law and identity in the life stories of Americans with disabilities*. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

ENGSTROM, Par. Introduction: rethinking the impact of the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 1-22.

ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: regional litigation and domestic human rights impact in Latin America In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 23-58.

ESKRIDGE JR., William N. Channeling: identity based social movements and public law. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 150, p. 419-525, 2001.

ETHERTON, Terence. The universality of the rule of law as an international standard. *Israel Law Review*, v. 53, n. 3, p. 469-483, 2018.

FACHIN, Melina Girardi. [Entrevista concedida a] Júlia Gabrielle de Lima. Litígio estratégico no SIDH: a narrativa e prática de atores no caso Povo Indígena Xucuru. *Sociedade Brasileira de Direito Público*, 2019.

FACHIN, Melina Girardi; ROBL FILHO, Ilton Norberto; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. The Inter-American and European contexts of Human Rights protection: a brief comparative analysis of regional courts' decisions. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba*, v. 61, n. 3, p. 67-89, 2016.

FALK, Richard A. *The Status of Law in International Society*. New Jersey: Princeton University Press, 1970.

FARISS, Christopher J. The changing standard of accountability and the positive relationship between Human Rights treaty ratification and compliance. *British Journal of Political Science*, v. 48, n. 1, p. 239-271, 2018.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*) – Sobre el cumplimiento del Caso Gelman vs. Uruguay. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coord.). *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. México: Tirant lo Blanch, 2013, p. 617-672.

FINNEMORE, Martha; TOOPE, Stephen J. Alternatives to “legalization”: richer views of law and politics. *International Organization*, v. 55, n. 3, p. 743-758, 2001.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Norm Dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithica: Cornell University Press, 1996.

FIX-ZAMÚDIO, Hector. Relaciones entre los tribunales contitucionales latinoamericanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; HERRERA GARCÍA, Alfonso (Coord.). *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. México: Tirant lo Blanch, 2013, p. 673-766.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Tradução: Raquel Ramallete. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FRANCK, Thomas M. *The Power of Legitimacy among Nations*. New York: Oxford University Press, 1990.

FULLER, Lon. *The morality of law*. New Haven: Yale University Press, 1969.

GAMSON, William A. *The Strategy of Social Protest*. Homewood: Dorsey, 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sérgio. El control judicial interno de convencionalidad. *Revista Científica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n. 28, p. 123-159, 2011.

GARCÍA ROCA, Javier; NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto; BUSTOS GISBERT, Rafael. La comunicación entre ambos sistemas y las características del diálogo. In: GARCIA ROCA, Javier *et al* (Ed.). *El dialogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*. Pamplona: 2012, p. 66-107.

GAURI, Varun; GLOPPEN, Siri. Human Rights Based Approach to development: concepts, evidence, and policy. *Polity Research Working Paper*, v. 44, n. 4, p. 1-26, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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, p. 856-887, 2009.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric. *The limits of international law*. New York: Oxford University Press, 2005.

GONZÁLEZ-SALZBERG, 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, p. 115-142, 2010.

GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. *Socializing States: promoting Human Rights through International Law*. New York: Oxford University Press, 2013.

GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law. *Duke Law Journal*, v. 54, n. 3, p. 621-703, 2004.

GOROBETS, Kostiantyn. The international rule of law and the idea of normative authority. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 12, p. 227-249, 2020.

GROS ESPIELL, Héctor. Reflexiones en torno a la protección internacional de los derechos humanos en el ámbito regional americano. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, n. 1, p. 165-186, 1987.

GUZMAN, Andrew T. International Law: a compliance based theory. *California Law Review*, v. 90, p. 1823-1888, 2002.

HAFNER-BURTON, Emilie M. *Making human rights a reality*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

HAFNER-BURTON, Emilie M. Trading Human Rights: how preferential trade agreements influence government repression. *International Organization*, v. 59, n. 3, p. 593-629, 2005.

HAFNER-BURTON, Emilie M; TSUTSUI, Kiyoteru. Human Rights in a globalizing world: the paradox of empty promises. *American Journal of Sociology*, v. 110, n. 05, p. 1373-1411, 2005.

HAGGARD, Stephen; TIEDE, Lydia. The Rule of Law and economic growth: where are we? *World Development*, v. 39, n. 5, p. 673-685, 2011.

HART, H. L. A. *The concept of law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1994.

HATHAWAY, Oona A. Do Human Rights treaties make a difference? *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, v. 111, p. 1935-2042, 2002.

HAYEK, Friedrich August von. *Law, Legislation and Liberty: rules and order*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

HELPER, Laurence R.; SLAUGHTER, Anne-Marie. Toward a theory of effective supranational adjudication. *Yale Law Journal*, v. 107, n. 273, p. 337-366, 1997.

HENISZ, W. J. The institutional environment for economic growth. *Economic Politics*, v. 12, n. 1, p. 1-31, 2000.

HENKIN, Louis. *How nations behave: law and foreign policy*. New York: Columbia University Press, 1979.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HILLEBRECHT, Courtney. The Inter-American Court of Human Rights and the effects of overlapping institutions: a preliminary study. In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 273-302.

HILLEBRECHT, Courtney. *Domestic politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

HILL JR, Daniel W. Estimating the effects of Human Rights Treaties on State behavior. *The Journal of Politics*, v. 72, n. 04, p. 1161-1174, 2010.

HOLZMEYER, Cheryl. Human Rights in an era of neoliberal globalization: the alien tort claims act and grassroots mobilization in Doe v. Unocal. *Law and society review*, v. 43, n. 2, p. 271-304, 2009.

HOPE, Kempe Ronald. Peace, justice and inclusive institutions: overcoming challenges to the implementation of sustainable development Goal 16. *Global Change, Peace & Security*, v. 32, n. 1, p. 57-77, 2020.

HOWSE, Robert; TEITEL, Ruti. Beyond compliance: rethinking why international law really matters. *Global Policy*, v. 1, n. 2, p. 127-136, 2010.

HUERTAS DÍAZ, Omar; DE CARLI, Ana Alice; SOARES, Bruno de Paula. El estado de cosas inconstitucional como un mecanismo de exigibilidad de respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia y su aplicación en Brasil por la Corte Suprema. *Revista Direito UFMS*, v. 3, n.1, p. 33-51, 2017.

HUG, Simon; WEGMANN, Simone. Complying with Human Rights. *International Interactions*, v. 42, n. 4, p. 590-615, 2016.

HUNT, Alan. Rights and social movements: counter-hegemonic strategies. *Journal of Law and Society*, v. 17, n. 3, p. 309-328, 1990.

HURD, Ian. The international rule of law and the domestic analogy. *Global Constitutionalism*, v. 4, n. 3, p. 365-395, 2015.

IENSUE, Geziela; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Cooperação jurídica internacional e direitos humanos: para além da interação rumo à harmonização. *Revista Thesis Juris*, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 521-553, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. *Perfil das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/201230_ri_perfil_organizacoes.pdf>. Acesso em: 18/05/2021.

KAHN, Irene. How can rule of law advance sustainable development in a troubled and turbulent world? *MJSDL – RDDDM*, v. 13, n. 2, p. 211-218, 2017.

KANADE, Mihir. The Right to Development and the 2030 Agenda for Sustainable

Development. In: *E-Learning Module on Operationalizing the Right to Development in Implementing the Sustainable Development Goals*, Geneva, 2020, chapter 3.

KANIE, Norichika; GRIGGS, David; YOUNG, Oran; WADDELL, Steve; SHRIVASTAVA, Paul; HAAS, Peter M.; BROADGATE, Wendy; GAFFNEY, Owen; KÖRÖSI, Csaba. Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development. *Sustainability Science*, v. 14, p. 1745-1749, 2019.

KANIE, Norichika; BERNSTEIN, Steven; BIERMANN, Frank; HAAS, Peter M. Introduction: global governance through goal setting. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. Cambridge/MA: The MIT Press, 2017, p. 1-30.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATON, Pablo. Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n. 2196, 1999.

KECK, Thomas M. Assessing the impact of judicial decisions on LGBT rights. *Law & Society Review*, v. 43, n. 1, p. 151-186, 2009.

KECK, Margaret E; SIKKINK, Kathryn. *Activists without borders: advocacy networks in international politics*. London: Cornell University Press, 1998.

KEITH, Linda Camp. The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: does it make a difference in Human Rights behavior? *Journal of Peace Research*, v. 36, n. 1, p. 95-118, 1999.

KELSEN, Hans. *Principles of International Law*. New York: Rinehart, 1952.

KENNEY, C. D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

KEOHANE, Robert O.; MACEDO, Stephen; MORAVCSIK, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, v. 63, n. 1, p. 1-31, 2009.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KESSLER, Mark. Legal mobilization for social reform: power and politics of agenda setting. *Law & Society Review*, v. 24, n. 1, p. 121-144, 1990.

KIAI, Maina. Retomando o espaço cívico por meio do litígio com apoio da ONU. *Revista Sur*, v. 12, n. 22, p. 253-260, 2015.

KIM, Rakhyun E. The nexus between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*, v. 25, n. 1, p. 15-26, 2016.

KIRCHHEIMER, Otto. The *Rechtsstaat* as Magic Wall. In: SCHEUERMAN, William E. (Ed.) *The rule of law under siege: selected essays of Franz L. Neumann and Otto*

Kirchheimer. California: University of California Press, 1996, p. 243-263.

KLOTZ, Audie. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KNOX, John H. Human Rights, environmental protection, and the Sustainable Development Goals. *Washington International Law Journal*, v. 24, n. 3, p. 517-536, 2015.

KOCH, Camila de Oliveira. *Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

KOH, Harold Hongju. Bringing International Law home. *Houston Law Review*, v. 35, n. 3, p. 623-81, 1998.

KOH, Harold Hongju. Why do nations obey International Law? *Yale Law Journal*, v. 106, n. 8, p. 2599-659, 1997.

KOREMENOS, Barbara. Institutionalism and international law. In: DUNOFF, Jeffrey L. POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 59-82.

KOSKENNIEMI, Martti. Miserable comforters: international relations as new Natural Law. *European Journal of International Relations*, v. 15, n. 3, p. 395-422, 2009.

KOSKENNIEMI, Martti. *From apology to utopia: the structure of international legal argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'*. 2007. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

KRYGIER, Martin. Rule of Law (and Rechtsstaat). In: SILKENAT, James R.; HICKEY JR., James E.; BARANBOIM, Peter D. (Eds.) *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Switzerland: Springer, 2014, p. 45-60.

KUMM, Mattias. International law in national courts: the international rule of law and the limits of the internationalist model. *Virginia Journal of International Law*, v. 44, p. 19-32, 2003.

LANGENEGGER, Natalia; CUNHA, Luciana Gross. Litígio de interesse público e desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe dal Farra Napolini; COUTO, Mônica Benetti (Orgs.). *Direito e Desenvolvimento no Brasil do*

Século XXI. Brasília: IPEA/CONPEDI, 2013, p. 85-102.

LAZARUS, Liora. Securitizing sustainable development? The coercive sting in SDG 16. In: KALTENBORN, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike (Eds.). *Sustainable Development Goals and Human Rights: Interdisciplinary studies in Human Rights*. Germany: Springer Open, 2020, v. 5, p. 155-170.

LOSEKANN, Cristina; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 34, 2017.

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

MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015). *Revista Direito & Praxis*, v. 8, n. 2, p. 1419-1454, 2017.

MARTIN, Lisa L. Credibility, costs, and institutions: cooperation on economic sanctions. *World Politics*, v. 45, n. 3, p. 406-432, 1993.

MCCANN, Michael. Law and social movements: contemporary perspectives. *Annual Review of Social Sciences*, v. 2, p. 17-38, 2006.

MCCORQUODALE, Robert. Defining the international rule of law: defying gravity? *International Comparative Law Quarterly*, v. 65, p. 277-304, 2016.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da pesquisa no Direito*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAVCSIK, Andrew. Liberal theories of international law. In: DUNOFF, Jeffrey L. POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 83-118.

MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin American. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 5. ed. New York: Alfred Knopf, 1978.

NARDIN, Terry. Theorising the international rule of law. *Review of International Studies*, v. 34, p. 385-401, 2008.

NASCIMENTO, Amos. From plural worldviews to global Human Rights discourses: on multiculturalism, interculturalism, and the possibility of an overlapping consensus. *Revista Direito UFMS*, v. 1, n. 1, p. 07-26, 2015.

NATALINO, Marco Antônio; ANDRADE, Carla Coelho de; DUARTE, Bruno Carvalho; CASTRO, Paulo. Constituição e política de direitos humanos: antecedentes, trajetórias e

desafios. *IPEA*, v. 3, n. 17, p. 67-131, 2020.

NEUMAYER, Eric. Do International Human Rights Treaties improve respect for Human Rights? *The Journal of Conflict Resolution*, v. 4, n. 6, p. 925-953, 2005.

NEYER, Jürgen; WOLF, Dieter. The analysis of compliance with international rules: definitions, variables, and methodology. In: ZÜRN, Michael; JOERGES, Cristian (Eds.). *Law and governance in postnational Europe: compliance beyond the Nation-State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 40-64.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. El uso de las comunicaciones transjudiciales por parte de las jurisdicciones constitucionales en el derecho comparado chileno. *Estudios constitucionales*, v. 9, n. 2, p. 17-76, 2011.

NYE JR., Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Transnational relations and world politics: an introduction. *International Organization*, v. 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

ONUF, Nicholas G. *World of Our Making*. Columbia: University of South California Press, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução A/RES/71/313. *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Assembleia Geral da ONU, 2020. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Eng.pdf>. Acesso em 10/02/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. OHCHR. *Empowerment, inclusion and equality: accelerating sustainable development with human rights*, 2019. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/EIEPamphlet.pdf>>. Acesso em: 19/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York, 2019. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. PNUD. *As perguntas mais frequentes sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)*, 2018. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>>. Acesso em 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. OHCHR. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução A/68/345. *Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. Assembleia Geral da ONU, 2013a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/68/345>>.

Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. UNDP. *Rule of Law and access to justice in Eastern and Southern Africa: showcasing innovations and good practices*, 2013b. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Rule%20of%20Law%20and%20Access%20to%20Justice%20in%20Eastern%20and%20Southern%20Africa%202013_EN.PDF>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução A/67/368. *Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. Assembleia Geral da ONU, 2012a. Disponível em: <<https://undocs.org/A/67/368>>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução n. A/66/749. *Delivering justice: programme of action to strengthen the rule of law at the national and international levels*. Assembleia Geral da ONU, 2012b. Disponível em: <<https://undocs.org/A/66/749>>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução n. A/RES/67/1. *Declaration of the High-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, Assembleia Geral da ONU, 2012c. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf>>. Acesso em: 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *The future we want: outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development*. Rio+20, Rio de Janeiro, Brasil, 2012d. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>>. Acesso em 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução n. A/RES/61/39. *The rule of law at the national and international levels*, Assembleia Geral da ONU, 2006. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/61/39>>. Acesso em: 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. OHCHR. *Frequently asked questions on a Human Rights-Based Approach to development cooperation*. New York and Geneva, 2006. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Assembleia Geral. Resolução n. A/RES/60/1. *2005 World Summit Outcome: Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, Assembleia Geral da ONU, 2005. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf>. Acesso em: 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Conselho de Segurança. Relatório n. S/2004/616. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary General*, Conselho de Segurança da ONU, 2004. Disponível em:

<<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/pcs-s-2004-616.php>>. Acesso em: 25/05/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 07/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. [Declaração (1948)]. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. [S. l.: s. n.], 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. Assembleia Geral. *Gobernabilidad Democrática: OEA 2005-2015*. OEA/Ser.D/XV.12. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/docs/publications/Gobernabilidad-Democratica-ESP-WEB.pdf>>. Acesso em: 27/05/2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. Assembleia Geral. *Carta Democrática Americana*, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 27/05/2021.

ORTIZ TORRICOS, Maria Rita. *El diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Tribunales Constitucionales de la región andina y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hacia un derecho americano y global de los derechos humanos*. 2014. Tese (Doutorado de Direito) – Universidade de Valência, Valencia, 2014.

OSÓRIO, Letícia. O litígio estratégico pressupõe um judiciário independente e criativo. [Entrevista concedida a] Fundo Brasil de Direitos Humanos. *Litigância estratégica em direitos humanos: experiências e reflexões*, São Paulo, p. 14-17, 2016.

PALOMBELLA, Gianluigi. The rule of law as an institutional ideal. In: MORLINO, Leonardo; PALOMBELLA, Gianluigi (Eds). *Rule of law and democracy: inquiries into internal and external issues*. Leiden: Brill, 2010, p. 3-37.

PAVEL, Carmen. The international rule of law. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 22, p. 1-20, 2019.

PEERENBOOM, Randall. Human Rights and Rule of Law: what's the relationship?, *Georgetown International Law Review*, v. 36, p. 809-945, 2005.

PETERS, Anne. Compensatory Constitutionalism: the function and potential of fundamental international norms and structures. *Leiden Journal of International Law*, Leiden, v. 19, n. 3, p. 579-610, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Ius Constitutionale Commune en América Latina: context, challenges and perspectives. In: BOGDANDY, Armin von *et al.* (Eds.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 49-68.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Educação em direitos humanos no Brasil:

desafios e perspectivas. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 19, n. 117, p. 20-38, 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o diálogo entre jurisdições. In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Coord.). GERBER, Konstantin (Org.). *A jurisprudência e o diálogo entre Tribunais: a proteção dos direitos humanos em um cenário de constitucionalismo multinível*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 61-97.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

POE, Steven C.; TATE, Neal. Repression of Human Rights to personal integrity in the 1980s: A Global Analysis. *American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 853-872, 1994.

PROENÇA, Maressa Aires de; CALIXTO, Angela Jank. “Não há desenvolvimento sustentável sem paz e paz sem desenvolvimento sustentável”: o objetivo 16 da Agenda 2030 na América Latina e no Caribe. In: GARCÍA, Enrique (Coord.); PINHEIRO, Wagner P.; MURIEL, Beatriz (Org.). *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020, p. 837-850.

PUCHTA, Ananda Hadah Rodrigues; FACHIN, Melina Girardi; BOLZANI, Giulia Fontana. Versus Colômbia: A tríade paz, direitos humanos e democracia analisada a partir de julgados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 62, n. 3, p. 31-59, 2017.

QUEIROZ, Cristina. *Direito internacional e relações internacionais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. A relação entre o Direito Internacional e o Direito interno no contexto da pluralidade de ordens jurídicas. In: BRANDT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Brazilian Yearbook of International Law*. Belo Horizonte: CEDIN, 2012a, v. 1, n. 12, p. 99-134.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RATTRAY, Sarah. *Human Rights and the SDG's: two sides of the same coin*. UNDP, 05 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2019/human-rights-and-the-sdgs---two-sides-of-the-same-coin.html>>. Acesso em 29/05/2020.

RAZ, Joseph. *The authority of law: essays on law and morality*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

RAZ, Joseph. The Rule of Law and its Virtue. In: RAZ, Joseph. *The authority of Law: essays on Law and morality*. Oxford: Clarendon Press, 1979.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REIS, Rossana Rocha. Transnational activism and coalitions of domestic interest groups: reflections on the case of Brazil. In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 199-220.

REUS-SMIT, Christian. The politics of international law. In: REUS-SMIT, Christian. *The politics of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 14-44.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Bringing transnational relations back in: introduction. In: RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 3-36.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. *The persistent power of Human Rights: from commitment to compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (Eds.). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: GONZÁLEZ, Joaquín. *Derechos Humanos, relaciones internacionales y globalización*. 2. ed. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2009, p. 135-169.

ROMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. *O prometido é devido: compliance no sistema interamericano de direitos humanos*. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RUDOLF, Beate. Freedom from violence, full access to resources, equal participation and empowerment: the relevance of CEDAW for the implementation of the SDGs. In: KALTENBORN, Markus; KRAJEWSKI, Markus; KUHN, Heike (Eds.). *Sustainable Development Goals and Human Rights: interdisciplinary studies in Human Rights*. Germany: Springer Open, 2020, v. 5, p. 73-94.

SALAZAR UGARTE, Pedro. The struggle for rights and the *ius constitutionale commune*. In: BOGDANDY, Armin von *et al.* (Eds.). *Transformative constitutionalism in Latin America: the emergence of a new Ius Commune*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 67-82.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre

os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 4, n. 4, p. 26-57, 2007.

SANTOS, Gilberto Antônio Duarte. *O conceito de rule of law nas relações internacionais: direitos humanos e restrições à liberdade de navegação nos oceanos*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012.

SATTERTHWAITE, Margaret L; DHITAL, Sukti. Measuring access to justice: transformation and technicality in SDG 16.3. *Global Policy*, v. 10, n. 1, p. 96-109, jan. 2019.

SELLERS, Mortimor N. S. What is the rule of law and why is it so important? In: SILKENAT, James R.; HICKEY JR., James E.; BARANBOIM, Peter D. (Eds.). *The legal doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Switzerland: Springer, 2014, p. 3-14.

SELZNICK, Philip. Legal cultures and the rule of law. In: KRYGIER, Martin; CZARNOTA, Adam. (Eds.) *The rule of law after communism*. Aldershot: Ashgate/Dartmouth, 1999, p. 21-38.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 4. ed. Sao Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SHELTON, Dinah. International Law and ‘relative normativity’. In: EVANS, Malcolm (Ed.). *International Law*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 145-172.

SILBEY, Susan S. After legal consciousness. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 1, p. 323-368, 2005.

SILVA, Danielle Costa da. A atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira. *Neiba*, v. 5, 2016.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PEREIRA, Taís Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). *Revista Jurídica Cesumar*, v. 18, n. 3, p. 909-931, 2018.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SILVA, Elio Ricardo Chadid da. A efetividade dos direitos humanos como fator de desenvolvimento nas fronteiras globalizadas do Mercosul. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 4, n. 53, p. 420-447, 2018.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe dal Farra Napolini. Direitos Humanos, empresa e desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 6, n. 12, p. 145-156, 2015.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe dal Farra Napolini. Direito e Desenvolvimento no Brasil do século XXI: uma análise da normatização internacional e

da Constituição brasileira. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe dal Farra Napolini; COUTO, Mônica Benetti (Orgs.). *Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI*. Brasília: IPEA/CONPEDI, 2013, p. 125-150.

SIMMONS, Beth. *Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SIMMONS, Beth. International Law and International Relations. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 187-208.

SIMMONS, Beth. Compliance with international agreements. *Annual Review of Political Science*, v. 1, p. 75-93, 1998.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A liberal theory of International Law. *Proceedings of the American Society of International Law*, v. 94, p. 240-48, 2000.

SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law and International Relations Theory: A dual agenda. *American Journal of International Law*, v. 87, n. 2, p. 205-39, 1993.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 309-331.

STEINBERG, Richard H. Wanted dead or alive: realism in international law. In: DUNOFF, Jeffrey L. POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 146-174.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5. ed. 3. tiragem, São Paulo: Malheiros, 2012.

TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão acerca da relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos Direitos Humanos*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TALLBERG, Jonas. Paths to compliance: enforcement, management, and the European Union. *International Organization*, v. 56, n. 3, p. 609-643, 2002.

TAMANAH, Brian Z. *On the Rule of Law: history, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TAN, Sarah. Achieving Goal 16 of the Sustainable Development Goals and Environmental Lessons for Malaysia. *Trans-regional and national studies of Southeast Asia*, v. 7, n. 2, p. 233-269, 2019.

TELES, Edson. [Entrevista concedida a] Márcia Junges. A apuração da verdade: grande medo das instituições militares. *Revista IHU Online*, n. 358, 2011.

TELLO MENDOZA, Juan Alonso. La doctrina del control de convencionalidade: dificultades inherentes y critérios razonables para su aplicabilidade. *Prudentia Iuris*, 80, 2015.

THUCYDIDES. *History of the Peloponnesian War*. Tradução: Rex Warner. New York: Penguin Classics, 1954.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI*. 2006. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>> . Acesso em: 15/01/2021.

UNDERDAL, Arild; KIM, Rakhyun E. The sustainable development goals and multilateral agreements. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. Cambridge/MA: The MIT Press, 2017, p. 241-258.

VENTURA, Deisy; CETRA, Raísa Ortiz. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte. In: SILVA FIHO, José Carlos Moreira da; TORELLY, Marcelo (Orgs.). *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 1-61.

VIEIRA Oscar Vilhena. *Implementação das recomendações e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Brasil: institucionalização e política*. 1. ed. São Paulo: Direito GV, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena; ALMEIDA, Eloísa Machado de. Advocacia Estratégica em direitos humanos: a experiência da Conectas. *Revista Sur*, v. 8, n. 15, p. 187-213, 2011.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 12, p. 21-33, 1999.

VON STEIN, Jana. The engines of compliance. In: DUNOFF, Jeffrey L. POLLACK, Mark A. (Eds.). *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations: the state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 477-501.

WALKER, Neil. The idea of constitutional pluralism. *The modern law review*, v. 65, n. 3, p. 317-359, 2002.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WATTS, Arthur. The international rule of law. *German Yearbook of International Law*, v. 36, p. 15-45, 1993.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WERTHER-PIETSCH, Ursula. The impact of SDG's on International Law: a nucleus of a right to peace? *OZP – Australian Journal of Political Science*, v. 47, n. 1, p. 17-28, 2018.

WHAITES, Alan. Achieving the impossible: can we be SDG 16 believers? *OECD, GovNet Background Paper*, n. 2, 2016.

YOUNG, Oran R. Conceptualization: goal setting as a strategy for earth system governance. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (Eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*. Cambridge/MA: The MIT Press, 2017, p. 31-52.

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

ZAGREBELSKY, Gustavo. El juez constitucional en el siglo XXI. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al* (Coord). *El juez constitucional en el siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 3-26, 2009.

ZANGER, Sabine C. A Global Analysis of the Effect of Political Regime Changes on Life Integrity Violations, 1977-1993. *Journal of Peace Research*, v. 37, n. 2, p. 213-233, 2000.

ZEMANS, Frances Kahn. Framework for analysis of legal mobilization: a decision-making model. *American Bar Foundation Research Journal*, v. 7, n. 4, p. 989-1071, 1982.

ZICCARDI, Natalia Saltalamacchia; ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Jimena. Friendly settlements in the Inter-American Human Rights System: efficiency, effectiveness and scope. In: ENGSTROM, Par (Ed.). *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 59-88.