
A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DECORRÊNCIA DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS EUROPEU E INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AS A RESULT OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN AND INTER-AMERICAN REGIONAL SYSTEMS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Fabiana Guancino Persicotti

Procuradora Federal, atuando na Divisão de Matéria Administrativa na Procuradoria Federal no Estado do Paraná

Natalya Maria Sales Caboclo

Procuradora Federal, atuando na Divisão de Matéria Previdenciária na Procuradoria Federal no Estado do Paraná

SUMÁRIO: Introdução; 1 Breve apanhado histórico do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos; 2 Influência do direito internacional para a criação de políticas públicas; 3 Algumas das políticas públicas resultantes de determinações dos sistemas regionais europeu e interamericano de proteção dos direitos humanos; 4 Cumprimento das determinações internacionais: ausência de coercibilidade; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este artigo busca examinar a implementação de políticas públicas na ordem normativa interna dos Estados submetidos à jurisdição internacional de direitos humanos em relação às decisões oriundas dos Sistemas Europeu e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Parte-se de um breve apanhado histórico do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um ramo autônomo do Direito e a necessidade de proteção desses direitos a partir de sua concepção contemporânea, o que demanda a adoção de políticas públicas pelos Estados. São examinados alguns casos submetidos ao sistema regional europeu e ao sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos que resultaram em determinações aos Estados signatários para a criação de políticas públicas. Por fim, abordam-se algumas das dificuldades enfrentadas relativamente ao efetivo cumprimento dessas determinações.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Sistema Internacional de Proteção. Políticas Públicas. Cumprimento.

ABSTRACT: This article seeks to examine the implementation of public policies in the internal normative order of states submitted to the international human rights jurisdiction in relation to decisions arising from the European and Inter - American Systems for the Protection of Human Rights. It is based on a brief history of the development of international human rights law as an autonomous branch of law and the need to protect these rights based on a contemporary concept, which requires the adoption of public policies by the states. A few cases submitted to the European regional system, as well as to the inter-American regional system for the protection of human rights, which determined the signatory States should set certain policies have been examined. Ultimately, some of the difficulties concerning the effective fulfillment of these determinations have been addressed.

KEYWORDS: Human Rights. International Protection System. Public Policy. Compliance.

INTRODUÇÃO

Partindo de um breve apanhado histórico da consagração do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um ramo autônomo do Direito, este artigo evidencia sua importância no cenário internacional e influência na ordem normativa interna dos Estados, o que passa a ocorrer a partir da Segunda Guerra Mundial, em que os direitos humanos assumem caráter de internacionalidade e universalidade, adquirindo uma concepção contemporânea, sintonizada com a primazia do ser humano.

A partir da adoção dessa concepção verifica-se que a garantia e proteção dos direitos humanos por meio dos sistemas de proteção internacional não se restringem à cessação de violações, albergando a garantia de que tais direitos não mais sejam maculados. Esta ação, que não só é a esperada a partir da atuação interna dos Estados, mas recomendada pelos sistemas internacionais de tutela dos direitos humanos, configura-se como programas de ação governamental qualificados como políticas públicas, tendentes a resolver questões estruturais e sistêmicas, as quais culminam na reiteração de violações similares aos direitos humanos. Examina-se, em seguida, casos submetidos a sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos dos quais resultaram determinações para criação de políticas públicas. Finalmente, abordam-se dificuldades observadas quando do cumprimento destas determinações.

1 BREVE APANHADO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Com a Revolução Francesa operou-se uma quebra de paradigma no direito, ganhando relevância os direitos do homem, consagrados pela aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789. Norberto Bobbio anota que os historiadores da época consideravam esta declaração uma solução de continuidade em relação ao antigo regime com o início de uma nova era que marcaria “uma virada na história do gênero humano” (BOBBIO, 2004, p. 40).

Se esse foi o primeiro passo para o reconhecimento dos direitos humanos cuja proteção passou a estar gradativamente mais presente na ordem jurídica interna dos Estados, após a Segunda Grande Guerra vivenciou-se um segundo passo de importância ímpar, qual seja, a assunção pelos direitos humanos de um protagonismo no cenário mundial, resultando no reconhecimento do ser humano, independentemente da nacionalidade, como sujeito desses direitos, a fim de salvaguardá-lo sob toda e qualquer circunstância.

Mireya Castillo Daudi (DAUDI, 2006 apud TAIAR, 2009, p. 194) justifica esse dado histórico afirmando que “*el moderno derecho internacional de*

los derechos humanos surge después de la Segunda Guerra Mundial, como reacción a las monstruosas violaciones de tales derechos, cometidas por el régimen hitleriano.”

Flávia Piovesan, ao apontar esse mesmo fato, demonstra sua influência no Direito Constitucional Ocidental que passou a se orientar a partir da adoção de “textos abertos a princípios, dotados de elevada carga axiológica, com destaque para o valor da dignidade humana” (PIOVESAN, 2013, p. 87). Afirma que:

A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a Era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, o que resultou no extermínio de onze milhões de pessoas (PIOVESAN, 2013, p. 191).

A Carta da Nações Unidas, assinada em 1945 com a criação das Nações Unidas, foi o marco para a internacionalização dos direitos humanos. Esse movimento restou acolhido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada logo depois, em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela unanimidade de 48 estados (VAZ, 2007, p. 15). A partir deste momento passou a se solidificar um novo ramo do Direito Público Internacional denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos, já com acepção científica e dotado de autonomia (TAIAR, 2009, p.196)¹.

Desta feita, a violação de direitos humanos passa a ter contornos de internacionalidade, adotando-se uma concepção ampla e contemporânea de tais direitos.

Anote-se que a Declaração Universal dos Direitos do Homem adota essa concepção contemporânea e ampla de direitos humanos, abrangendo não apenas aqueles relacionados aos princípios da igualdade e liberdade, mas também os voltados aos princípios da solidariedade, os quais envolvem os direitos econômicos, sociais e culturais.² Pertinente apontar que o

1 No que tange essa autonomia, Flávia Piovesan afirma o caráter específico e especial desse ramo do Direito apontando que, “enquanto o Direito Internacional busca tradicionalmente disciplinar relações de reciprocidade e equilíbrio entre Estados, por meio de negociações e concessões recíprocas que visam ao interesse dos próprios Estados pactuantes, o Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva garantir o exercício dos direitos da pessoa humana” (PIOVESAN, 2013, p. 77).

2 “A Declaração de 1948 vem a inovar ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também são. Os direitos humanos compõe, assim, uma

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado em 19 de dezembro de 1996 pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas.

Consagrou-se, portanto, o reconhecimento de que os Direitos Humanos se consubstanciam em valores que devem efetivamente ser tutelados pela comunidade internacional, o que é constatado pelo grande número de Estados signatários que se submetem à jurisdição internacional correlata, legitimando a importância dos instrumentos normativos internacionais que os reconhecem.

Verifica-se, contudo, que muitos desses direitos quando violados refletem uma constante presente na ordem interna dos estados. Desta feita, na esteira da proteção de caráter universal e indivisível dos direitos humanos adotada pela comunidade internacional, a tão só reparação da violação não se revela suficiente diante da possibilidade de se estar diante de uma situação em que a ofensa aponta para a existência de problemas contínuos, refletindo mácula na ordem estrutural ou sistêmica do estado e que, por isso, demanda, mais do que a reparação da violação, mas a adoção de ações capazes de solucionar a gênese do problema.

2 INFLUÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL PARA A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Consoante apontado, observa-se que parcela das violações aos direitos humanos levadas ao sistema internacional de proteção trazem à tona a existência de problemas domésticos que culminam com a reiteração dessas violações.

Nessas situações a mera reparação não se revela suficiente, tornando-se necessária a adoção pelo estado envolvido de ações que tenham efetividade na solução da origem do problema, evitando a perpetuação da ofensa. Nas palavras de Norberto Bobbio “o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los” de modo que “o problema real que temos que enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos” (BOBBIO, 2004, p. 22). Nesse contexto, assumem importância as determinações dos sistemas de proteção dos direitos humanos que demandam a criação e implementação pelos estados de ações qualificadas como políticas públicas.

Embora bastante abrangente, a conceituação de políticas públicas, nas palavras de Maria Dallari Bucci, compreendem “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e

unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais” (PIOVESAM, 2006, p.13).

politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241). Com efeito, tratam-se de ações e programas com objetivo de dar efetividade a diretrizes, valores e escolhas “conformadoras do sistema jurídico político modelado pela ordem constitucional de determinado Estado nacional e também pelas normas internacionais constantes nos tratados pelos quais o país ratificou e internalizou” (MENEQUETTI, 2016, p. 9).

A necessidade de adoção desses programas de ação governamental tem sido apontada pelas decisões oriundas do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos como imprescindíveis, uma vez que a ofensa, não obstante materializada em um caso referente a um indivíduo, pode estar refletindo uma constante na atuação ou omissão na ordem interna do Estado envolvido.

Essas situações são identificadas nas manifestações dos Sistemas Regionais Europeu e Interamericano a seguir examinadas.

3 ALGUMAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RESULTANTES DE DETERMINAÇÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS EUROPEU E INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos conta com o Sistema Global da ONU e com os sistemas regionais de proteção, destacando-se os sistemas da Europa, América e África.

Embora complementares e não dicotômicos e dotados da perspectiva de maximizar a proteção aos direitos humanos, cada um dos sistemas possui características particulares e contam com um aparato jurídico próprio, o que, contudo, refoge ao objeto deste artigo. Nas próximas linhas serão analisadas algumas das manifestações proferidas respectivamente pelo Sistema Regional Europeu e pelo Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos no que toca à criação e implementação de políticas públicas.

O Sistema Europeu, atento à reiteração de violações provenientes de um mesmo estado e que culminaram por revelar a existência de problemas estruturais, criou um instrumental que permitiu não apenas a apreciação célere de tais violações, como garantiu o efetivo funcionamento da Corte³, uma vez que sua viabilidade começava a se mostrar ameaçada ante o elevado número de requerimentos que se intensificaram a partir da adoção do Protocolo 11 (BUYSE, 2009). Trata-se do denominado Julgamento Piloto⁴, procedimento destinado à solução de problemas de abrangência generalizada

3 A Corte Europeia de Direitos Humanos (ECHR), constituída em 1959, a partir de 1998 com o advento do Protocolo 11, passou a admitir o recebimento de petições diretamente dos indivíduos. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_POR.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

4 Incluído à Regras da ECHR em fevereiro de 2011, por meio da Regra 61. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

por meio da apreciação de um caso isolado dotado de características que permitem sua identificação com os demais⁵.

Inúmeros pleitos individuais levados à jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos refletem um dissenso constante na ordem interna do Estado envolvido, o que traduz uma demanda que vai muito além da necessidade de reparação do dano, requerendo a adoção de medidas aptas, adequadas e eficientes a solucionar a origem dessas contendas.

Diversos pronunciamentos da Corte já utilizaram o Julgamento Piloto, tendo determinado a adoção pelo Estado signatário envolvido de medidas que ultrapassam a reparação do dano e sua compensação e que se revestem como verdadeiras políticas públicas de implementação dos direitos humanos.⁶

O caso italiano “Torreggiani et al v. Itália”⁷, julgado em janeiro de 2013, bem ilustra a adoção dessas medidas. Trata-se do pedido de sete prisioneiros detidos nas prisões de Busto Arsizio e Piacenza em que argumentavam estarem submetidos a situação degradante em virtude do elevado número de detentos e de condições de iluminação e ventilação inadequadas, o que culminou por representar ofensa ao Artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.⁸

O pedido foi submetido ao procedimento do Julgamento Piloto por ter sido identificada a existência de um problema estrutural no sistema prisional italiano, que afetava inúmeros estabelecimentos de detenção e não apenas as duas instituições carcerárias envolvidas.

A Corte entendeu pela necessidade de fazer cessar a situação que gerava ofensa aos direitos humanos e recomendou à Itália a implementação, no prazo de um ano, de medidas internas capazes de solucionar a questão afeta à superpopulação das prisões italianas.

A constatação da existência de um problema estrutural no sistema carcerário italiano permitiu conferir larga abrangência às diretrizes

5 Antonine Buyse em relação ao aumento de demandas dirigidas à Corte Europeia afirma “it is precisely because of these high numbers that the Court has started to deal creatively with large-scale violations of human rights by way of so-called pilot judgments”. (BUYSE, 2009).

6 Não obstante os ganhos oriundos da adoção do Julgamento Piloto, há na doutrina posições que o criticam. Nesse sentido Maria Issaeva, Irina Sergeeva e Maria Suchkova, em análise acerca da execução da decisão da Corte Europeia na Rússia, apontam que embora possa o Julgamento Piloto solver um grande número de pendências, há que se atentar para o risco de lidar com um problema sistêmico complexo de um estado a partir do exame isolado de um único caso, o que pode fornecer um arcabouço fático insuficiente à formação das adequadas medidas corretivas a serem tomadas na ordem interna dos países envolvidos (ISSAEVA; SERGEEVA; SUCHKOVA, 2011).

7 ECHR, Torreggiani e Altri c. Italia. Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, 2013. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115937>>. Acesso em: 18 set. 2017.

8 ARTIGO 3º. Proibição da tortura. Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. ECHR, Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

destinadas à Itália com o desiderato de promover a adequação de outros estabelecimentos prisionais. Evidencia-se, portanto, na manifestação da Corte a clara determinação para que o Estado envolvido adote políticas públicas eficazes voltadas à garantia da dignidade da pessoa humana.

Já no Sistema Interamericano - SIDH não há uma ferramenta tal qual o julgamento piloto e, diferentemente do Sistema Europeu, naqueles pleitos individuais são dirigidos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, remetendo-se à Corte Interamericana - Corte IDH apenas os casos de violação aos direitos humanos enviados diretamente pelo Estado ou pela Comissão. Portanto, a influência das manifestações do SIDH na ordem doméstica dos Estados se verifica tanto em decorrência das emanações da Comissão como da Corte IDH.

O SIDH possui como principal fundamento a Convenção Americana - CADH⁹ que, além de prever os direitos que devem ser respeitados pelos Estados signatários, criou os dois órgãos acima referidos.

Cabe à Comissão¹⁰ a formulação de recomendações aos Estados, a publicação de suas conclusões sobre os distintos casos de violações aos direitos humanos, bem como a indicação de uma ação contra um Estado em representação da vítima perante a Corte Interamericana, tendo em vista que, diferentemente do sistema europeu, as pessoas físicas e organizações não têm legitimidade para ingressar diretamente com uma queixa perante a Corte Interamericana. Já à Corte IDH¹¹, cabe receber da Comissão ou dos Estados casos individuais sobre violações aos direitos instituídos pela Convenção, prolatando as sentenças correspondentes e emitindo opiniões às petições de consulta formuladas pelos Estados-parte da OEA ou pela Comissão.

Dentre as políticas públicas determinadas pelo SIDH em relação ao Brasil, pode-se apontar as resultantes dos casos Ximenes Lopes, no qual o Brasil foi condenado pela Corte IDH e do caso Maria da Penha, no qual a Comissão elaborou recomendações ao Estado Brasileiro, por meio do Relatório 54/01.¹²

O caso Ximenes Lopes constitui a primeira condenação do Brasil por violações de direitos humanos pela Corte - IDH. A condenação resultou da morte de Damião Ximenes Lopes em uma clínica psiquiátrica, vítima de

9 Também denominada Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil pelo Decreto 678 de 06 de novembro de 1992.

10 Artigo 44 da CADH: Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte.

11 Artigo 61 da CADH: 1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.

12 Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf>. Acesso em: 09 set. 2017.

tortura e maus-tratos. A sentença proferida, além de condenar o Brasil a reparar pecuniariamente as vítimas, determinou que o Estado continuasse a

Desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria¹³.

Dentre as medidas implementadas o Brasil editou a Lei 10.216/2001 que implantou uma rede de serviços de atenção diária em saúde mental de base territorial e integração dos pacientes às respectivas famílias e comunidade.¹⁴

O caso Maria da Penha também implicou na criação de políticas públicas, mas resultante de determinação da Comissão envolvendo a questão da violência doméstica.¹⁵ A Comissão responsabilizou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica e recomendou a adoção de várias medidas, dentre elas a de “prosseguir e intensificar o processo de reforma, a fim de romper com a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra as mulheres no Brasil”.¹⁶

Como resposta às recomendações, em 24 de novembro de 2003 foi editada a Lei 10.778 que determina a notificação compulsória no território nacional de casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Em 07 de agosto de 2006 foi publicada a Lei 11.340, conhecida como “Lei Maria da Penha” criando mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Nos casos examinados se verificou uma resposta dos Estados às determinações exaradas pelos órgãos de proteção internacional de direitos

13 Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 07 set. 2017.

14 Cássia Maria Rosato e Ludmila Cerqueira Correia apontam que “A referida lei somente foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional, o que permite afirmar que o Caso Damião Ximenes contribuiu para acelerar o processo de aprovação da mesma, no sentido de o Brasil dar respostas à demanda internacional apresentada perante a CIDH no ano de 1999” (ROSATO; CORREIA, 2011, P. 16).

15 Trata-se de denúncia formulada pela Sra. Maria da Penha Maia Fernandes, pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Alegava-se a tolerância do Brasil para com a violência cometida pelo cônjuge durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983. Maria da Penha em decorrência dessas agressões sofre de paraplegia irreversível e outras enfermidades desde esse ano. CIDH, Relatório Anual 2000, Relatório n. 54, 2001. Caso 12.051. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

16 Comissão Interamericana de Direitos Humanos – OEA, Informe 54/01, caso 12.051, Maria da Penha Fernandes v. Brasil, 16/04/01, parágrafos 54 e 55. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>.

humanos. Contudo, a adoção das recomendações e condenações não é uma constante, não sendo raras as situações em que os estados se furtam de cumpri-las, o que se revela preocupante ante a ausência de mecanismos eficazes de coercibilidade.

4 CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES INTERNACIONAIS: AUSÊNCIA DE COERCIBILIDADE

Se de um lado consagrou-se o reconhecimento dos Direitos Humanos como um valor a ser efetivamente tutelado pelos Estados e pela comunidade internacional, de outro, busca-se meios para que tais valores sejam efetivamente protegidos, contornando-se entraves e resistências dos Estados.

A sociedade internacional, composta por Estados em paridade de condições jurídicas, não se submete a nenhum poder supranacional capaz de regulá-la. Essa a razão da doutrina comumente apontar como um dos principais obstáculos à submissão das decisões das cortes internacionais a questão relacionada à soberania estatal, que poderia estar mitigada ante a intervenção do Direito Internacional na ordem interna. Defende-se, contudo, que esse instituto deve ser revisitado para se amoldar à necessidade de coexistência da independência dos Estados em harmonia com a comunidade internacional e com os valores que merecem proteção.

Nesse rumo, a noção de soberania tem evoluído para se amoldar à nova configuração da comunidade internacional de modo a permitir que haja permeabilidade da ordem interna dos Estados não apenas em relação às disposições normativas de tratados internacionais, dos quais os Estados são signatários, como também pela normatividade das decisões oriundas dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. Nesse sentido, José Augusto Lindgren aponta que um Estado ao aderir a uma convenção internacional de direitos humanos, submete-se voluntariamente à sua normatividade e “abdica soberanamente de uma parcela da soberania em sentido tradicional, obrigando-se a reconhecer o direito da comunidade internacional” (ALVES, 2003, apud TAIAR, 2009, p. 266).

Mas se a soberania se mostra como um obstáculo à permeabilidade dos Estados ao Direito Internacional, ainda que superada, há outros que se refletem em um momento posterior, quando da efetiva proteção dos direitos humanos oriunda das manifestações da jurisdição internacional. Não se trata, portanto, do reconhecimento da jurisdição internacional, mas do eficaz cumprimento de suas decisões. Flavia Piovesan afirma que o grande desafio do Direito Internacional sempre foi o de adquirir “garras e dentes”, ou seja, poder e capacidade sancionatórios (Piovesan, 2003, p. 23). Norberto Bobbio ensina que as atividades implementadas pelos

organismos internacionais para a proteção dos direitos humanos podem ser consideradas sob três aspectos, quais sejam, a promoção, o controle e a garantia de modo que esta última corresponde a uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional que tenha capacidade de se impor e sobrepor sobre às jurisdições nacionais (BOBBIO, 2004, p. 23)¹⁷.

Mas a comunidade internacional ainda está longe desse passo. Com efeito, a normatividade das decisões oriundas dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos ainda encontra resistência à efetiva integração à ordem interna dos Estados. Ao abordar o assunto relativamente à Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade aponta que “é de se esperar que os Estados Partes busquem equipar-se para assegurar a fiel execução das sentenças da Corte Interamericana”, prossegue afirmando que o nível de cumprimento se deve, sobretudo à boa-fé e lealdade processual dos Estados (TRINDADE, 2001, p. 21).

A ausência de sanções contundentes é um dos fatores que impactam diretamente no eficiente implemento das determinações e diretrizes estampadas em tais deliberações. No mesmo sentido, Isabela Garbelli Ramanzini afirma que:

O cumprimento das sentenças prolatadas pela Corte IDH enfrenta um desafio que decorre da própria natureza do direito internacional: a falta de poder coercitivo (enforcement) das normas internacionais. A ausência de uma norma superior, que subordine e imponha limites à atuação dos Estados no plano internacional, somado ao princípio da soberania dos Estados, repercute na atividade jurídica dos tribunais internacionais e, portanto, da Corte IDH no sistema regional. Embora o sistema interamericano de direitos humanos seja um regime de direito, não se pode negar seu caráter político, principalmente no que diz respeito aos elementos que tornam possível a aplicação das recomendações da CIDH e o cumprimento das sentenças da Corte IDH. (RAMANZINI, 2014, p. 86).

Grande parte do cumprimento das decisões oriundas do Sistema Internacional de Proteção deve-se ao efetivo comprometimento do Estado, a boa fé e lealdade. Esse dado é corroborado pela análise levada a efeito por Fernando Basch¹⁸ em relação às decisões e recomendações oriundas

17 Norberto Bobbio aponta que “as formas de garantia internacional são mais evoluída hoje nos casos em que são mais evoluídas as garantias nacionais, ou seja, a rigor, nos casos em que são menos necessárias”. E diz “não há dúvidas de que os cidadãos que têm mais necessidade de proteção internacional são os cidadãos dos Estados de não Direito” (BOBBIO, 2004, p. 24).

18 Trata-se de pesquisa desenvolvida com a finalidade de, mediante o exame das determinações do SIDH entre junho de 2001 a junho de 2006, identificar as medidas propostas aos Estados e seu grau de cumprimento (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010).

do SIDH, abrangendo os relatórios finais de mérito e os relatórios de homologação de acordos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos –CIDH, bem como as sentenças proferidas pela Corte IDH. (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010).

O estudo aponta que a percepção geral dos estados que compõe o SIDH é no sentido de que tal sistema poderia ou deveria ter maior influência sobre o comportamento dos Estados a ele vinculados, uma vez que do universo de todas as medidas pesquisadas, metade restaram integralmente descumpridas.¹⁹ De outro lado, observou-se que as medidas incluídas em acordos de solução amistosa homologados pela CIDH são as que encontraram maior grau de cumprimento (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010, p. 9).

Observa-se, portanto, que o nível de cumprimento das decisões é mais significativo quando oriundo de acordos homologados. Para a realização destes há a decisiva participação do Estado afetado, permitindo a avaliação das medidas propostas em cotejo com a realidade interna social e econômica, a fim do Estado comprometer-se efetivamente a partir das reais condições à sua disposição.

Embora esses acordos se mostrem mais exitosos em relação às medidas de ordem impositiva, o que recomenda sua quando possível, nem sempre se mostram factíveis. Assim, diante da necessidade de adoção de medidas coercitivas em relação aos Estados descumpridores dos Direitos Humanos observa-se a necessidade de identificar formas de compelir o cumprimento das determinações do SIDH, eis que a boa-fé e a lealdade nem sempre se revelam suficientes.²⁰

A doutrina sugere, além do fortalecimento dos processos de solução amistosa, outras medidas que poderiam incrementar o grau de cumprimento das decisões do SIDH. Dentre eles o estabelecimento de espaços na ordem interna dos países de coordenação entre os diferentes poderes cujo envolvimento é crucial; adoção de ordens e determinações mais específicas; fortalecimento do controle e monitoramento sobre as determinações propostas; aplicação de sanções políticas e monetárias (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010, p. 32).

19 Do universo das medidas pesquisadas, metade restaram integralmente descumpridas, apenas 36% foram cumpridas integralmente e 14% parcialmente. De outro lado, observou-se que as medidas incluídas em acordos de solução amistosa são as que encontraram maior grau de cumprimento, correspondente a 54% contra os 36% dantes referido (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010, p. 9).

20 Interessante o dado apontado por Fernando Basch ao afirmar que “Em matéria econômica, comercial e financeira, o nível de cogência prática é enorme, tendo alto grau de aceitação e cumprimento as diretrizes do FMI, do Banco Mundial, da OMC e demais, no entanto, faltando respeito às normativas relativas à proteção dos direitos humanos. Essa lógica pode ser verificada na desproporção de cumprimento das decisões arbitrais internacionais relativas a investimentos em relação ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto a primeira possui alto nível de execução, a segunda se aproxima de 50%.” (BASCH; FILIPPINI; LAYA; NINO; ROSSI; SCHREIBER, 2010).”

5 CONCLUSÃO

A consagração dos Direitos Humanos a partir da Segunda Guerra Mundial e o reconhecimento de seus atributos quanto a universalidade e internacionalidade têm exigido a atuação uníssona dos Estados e da comunidade internacional para protegê-los e garanti-los de quaisquer violações.

A demanda pela criação e implementação de políticas públicas se apresenta relevante pois ao mesmo tempo em que traduz o anseio dos atores envolvidos na sua criação, abrangendo não apenas o Estado mas sobretudo os grupos da sociedade civil afetados, propicia a implementação igualitária dos direitos sobre o qual se debruça, prestigiando a isonomia, a coerência e a confiabilidade estatais. E, quando voltadas à garantia dos direitos humanos, os sistemas internacionais de proteção as tem adotado como forma de mais eficazmente solucionar a gênese de problemas existentes nos estados signatários dos quais resultam constantes violações aos direitos do homem, protegendo, desta forma, não apenas aqueles que recorrem à jurisdição internacional, mas todos aqueles vítimas de transgressões.

Mesmo que se revele como forma de solucionar e cessar violações aos direitos humanos, chamando a responsabilidade do Estado para a adoção de programas e ações duradouros no combate às mais diversas vicissitudes que assolam esses direitos e compelindo os Estados a resolvê-las na origem, verifica-se ainda a necessidade de muito progredir.

A paridade de situação jurídica dos estados na seara internacional e a ausência de um poder supranacional capaz de se impor sobre a ordem normativa interna ainda se mostram como óbices importantes ao cumprimento das decisões oriundas dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, pois não dotadas da coercibilidade necessária.

Não obstante a imensa lacuna que se revela, é certo o grandioso progresso que a humanidade já vivenciou conferindo primazia aos direitos humanos. Há, contudo, um longo, mas promissor caminho a ser descortinado na busca da proteção e garantia desses direitos às gerações vindouras.

REFERÊNCIAS

BASCH, Fernando; FILIPPINI, Leonardo; LAYA, Ana; NINO; Mariano, ROSSI, Felicitas; SCHREIBER, Bárbara. A eficácia do sistema interamericano de proteção de direitos humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. SUR – *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.12, v.07, p. 9-35, 2010.

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

BUCCI, Maria Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUYSE, Antoine. *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: possibilities and challenges*. Nomiko Vima (The Greek Law Journal), n. 57, p. 1890-1902, 2009.

CIDH, *Relatório Anual 2000, Relatório n. 54, 2001. Caso 12.051*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

CORTE IDH, *Ximenes Lopes v. Brasil, n. 12.237, 2005*. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 07 set. 2017.

ECHR, *Torreggiani e Altri c. Italia. Ricorsi, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, 2013*. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115937>>. Acesso em: 18 set. 2017.

ISSAEVA, Maria; SERGEEVA, Irina; SUCHKOVA, Maria. Execução das decisões da corte europeia de direitos humanos na Rússia: avanços recentes e desafios atuais. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.8, n. 15, p. 69-91, dez. 2011.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, a. 39, n. 156, p. 169-177, out./dez. 2002.

MENEGUETTI, Luciano. A contribuição do direito internacional para a formulação de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção no Brasil. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba, SP, v. 01, n. 01, p. 3-20, out./dez. 2016.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 1, p. 147-161, jan./jun. 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. *O prometido é devido: compliance no sistema interamericano de direitos humanos*. São Paulo: Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, p. 132, 2014.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.8, n. 15, p. 93-113, dez. 2011.

TAIAR, Rogerio. *Direito internacional dos direitos humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Tese (Doutorado em Direitos Humanos) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 321, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. *Revista do Instituto Brasileiro e Direitos Humanos*, v. 2, n. 2, p. 13 – 39, 2001.

VAZ, Anderson Rosa. A cláusula da reserva do financeiramente possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, a. 15, n. 61, out./dez. 2007.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.4, n.2, p. 539-568, jul./dez. 2008.

