

PRESENTATION
PROFESSOR FLAVIA PIOVESAN
Faculty of Law, PUC, São Paulo, Brazil

IMPLEMENTAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES, STANDARDS E PARÂMETROS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO INTRA-GOVERNAMENTAL E FEDERATIVO¹

Flavia Piovesan²

1. Introdução

Inicialmente gostaria de agradecer à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao International Justice Project o honroso e especial convite para participar desta sessão de trabalho. Cumprimento os membros da Mesa, Clare Roberts, presidente dos trabalhos, Katherine Gorove, Lucie Lamarche e todos os presentes.

A proposta da minha intervenção é focar a “Implementação das Obrigações, Standards e Parâmetros Internacionais de Direitos Humanos no âmbito intra-governamental e federativo”. Destaco, portanto, duas questões que me parecem centrais a este tema:

- 1) **Como compreender o desafio da implementação pelos Estados das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos? Qual é o alcance da responsabilidade internacional dos Estados em matéria de direitos humanos?**
 - 2) **Quais os mecanismos internos criados pelos Estados (Brasil e demais Estados latino-americanos) para responder a este desafio? Quais as propostas e perspectivas para aprimorar e fortalecer a implementação das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos pelos Estados?**
2. **Como compreender o desafio da implementação pelos Estados das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos? Qual é o alcance da responsabilidade internacional dos Estados em matéria de direitos humanos?**

Começaria por afirmar que, enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como diz Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas³. Compõem um construído axiológico, fruto da nossa história, de nosso passado, de nosso presente, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. Realçam, sobretudo, a esperança de um horizonte moral, pautado pela gramática da inclusão, refletindo a plataforma emancipatória de nosso tempo.

Tendo em vista este olhar histórico, recorro uma vez mais a Bobbio, ao sustentar que os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos

¹ Este texto serviu de base à palestra proferida no painel “Implementation Through Intrastate Levels of Government, Including Federal, State/Provincial and Municipal Jurisdictions”, na Working Session on the Implementation of International Human Rights Obligations and Standards in the Inter-American System, organizada pela Inter-American Commission on Human Rights e pelo The International Justice Project, em Washington, em 01 de março de 2003. Um especial agradecimento é feito à Laura David Mattar, pela importante pesquisa referente ao tema.

² Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da PUC/SP, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da PUC/SP e da PUC/PR, visiting fellow do Human Rights Program da *Harvard Law School* (1995 e 2000), procuradora do Estado de São Paulo, membro do CLADEM (Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana.

³ Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

universais⁴.

Os direitos humanos universais demarcam a vertente de um “constitucionalismo global”, ao consagrar como maiores objetivos: a limitação do poder do Estado (a domesticação jurídica do domínio político) e a proteção a direitos.

É um movimento que, nas palavras de Thomas Buerghental, tem “humanizado o Direito Internacional e internacionalizado os direitos humanos”⁵. Atenta Louis Henkin que o Direito Internacional pode ser classificado em duas grandes fases: o Direito Internacional pré e pós 1945⁶. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Fortalece-se a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado; isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional.

Inspirada por estas concepções, em 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, como códigos de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados.

A partir destas Declarações, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

Forma-se o sistema normativo internacional de proteção dos direitos humanos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de parâmetros protetivos mínimos a serem respeitados pelos Estados concernentes à preservação da dignidade humana.

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e a principiologia próprias do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que tem por inspiração o princípio da dignidade humana. Daí o princípio da prevalência da norma mais benéfica e mais favorável à proteção dos direitos humanos, advenha ela do Direito Internacional ou do Direito interno.

Importa ainda enfatizar que os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos envolvem 4 (quatro) dimensões:

⁴ Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

⁵ Thomas Buerghental, prólogo do livro de Antônio Augusto Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, Saraiva, 1999, p.XXXI.

⁶ Para Louis Henkin: “O Direito Internacional pode ser classificado como o Direito anterior à Segunda Guerra Mundial e o Direito posterior a ela. Em 1945, a vitória dos aliados introduziu uma nova ordem com importantes transformações no Direito Internacional.” (Louis Henkin et al, *International Law: Cases and materials*, 3a edição, Minnesota, West Publishing, 1993, p.03)

- 1) fixam um consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos. Os tratados não são o “teto máximo” de proteção, mas o “ piso mínimo” para garantir a dignidade humana, constituindo o “mínimo ético irreduzível”. Os Estados podem e devem ir além, jamais aquém destes parâmetros;
- 2) celebram a relação entre a gramática de direitos e a gramática de deveres, ou seja, os direitos internacionais impõem deveres jurídicos aos Estados (prestações positivas e/ou negativas);
- 3) instituem órgãos de proteção, como meios de proteção dos direitos assegurados (ex: os Comitês, as Comissões e as Cortes); e
- 4) estabelecem mecanismos de monitoramento voltados à implementação dos direitos internacionalmente assegurados. (por exemplo, os relatórios, as comunicações inter-estatais e as petições individuais)

É a partir da feição estrutural dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, que se faz possível compreender a chamada “justicialização” dos direitos humanos.

O grande desafio do Direito Internacional sempre foi o de adquirir “garras e dentes”, ou seja, poder e capacidade sancionatórios. Vale dizer, no âmbito internacional o foco se concentra no binômio: direito da força *versus* força do direito. O processo de justicialização do Direito Internacional, em especial dos direitos humanos, celebra, por assim dizer, a passagem do reino do “direito da força” para a “força do direito”.

Testemunha-se, hoje, o crescente processo de justicialização dos direitos humanos. Pela primeira vez na história da humanidade, será instalado um Tribunal Penal Internacional, para julgar os mais graves crimes atentatórios à ordem internacional.

Em face da sistemática atual, constata-se que no sistema global a justicialização operou-se na esfera penal, mediante a criação de Tribunais “ad hoc” (adotados por resoluções do Conselho de Segurança para os casos da Bósnia e Ruanda) e, posteriormente, do Tribunal Penal Internacional. No âmbito penal, a responsabilização internacional alcança indivíduos, perpetradores dos crimes internacionais.

Já nos sistemas regionais (interamericano e europeu), a justicialização operou-se na esfera civil, mediante a atuação das Cortes européia e interamericana. No âmbito civil, a responsabilização internacional alcança Estados, perpetradores de violação aos direitos humanos internacionalmente enunciados.

Nos sistemas regionais, seja no europeu, seja no interamericano, as Cortes de Direitos Humanos têm assumido extraordinária relevância, como especial “locus” para a proteção de direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas e omissas em fazê-lo. Notem-se, inclusive, avanços dos sistemas regionais europeu e interamericano, no sentido do fortalecimento de sua justicialização.

No sistema regional europeu, com o Protocolo n.11, que entrou em vigor em 01 de novembro de 1998, qualquer pessoa física, organização não-governamental ou grupo de indivíduos pode submeter diretamente à Corte Européia demanda veiculando denúncia de violação por Estado-parte de direitos reconhecidos na Convenção (conforme o artigo 34 do Protocolo). Houve, assim, a democratização do sistema europeu, com a previsão de acesso direto de indivíduos e organizações à Corte Européia de Direitos Humanos.

Já no sistema interamericano, de acordo com o artigo 44 do novo Regulamento da Comissão Interamericana, de maio de 2001, se a Comissão considerar que o Estado não cumpriu as recomendações de seu informe, aprovado nos termos do artigo 50 da Convenção Americana, submeterá o caso direta e automaticamente à Corte Interamericana, salvo decisão fundada da maioria absoluta dos membros da Comissão. O novo Regulamento permite, assim, o fortalecimento do sistema interamericano, mediante sua justicialização.

Contudo, o aprimoramento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, através de sua justicialização, requer dos Estados que criem mecanismos internos capazes de implementarem as decisões internacionais no âmbito interno. Os Estados devem

garantir o integral cumprimento das decisões internacionais, sendo inadmissível sua indiferença e silêncio, sob pena de afronta ao princípio da boa fé. Importa frisar que os parâmetros consagrados na ordem internacional, no campo dos direitos humanos, são parâmetros protetivos mínimos, livremente acolhidos pelo Estado, quando da incorporação de instrumentos internacionais, no pleno exercício de sua própria soberania.

No dizer de Cançado Trindade: “O futuro da proteção internacional dos direitos humanos depende em grande parte da adoção e do aperfeiçoamento das medidas nacionais de implementação”.

Transita-se, deste modo, à reflexão final:

2. Quais os mecanismos internos criados pelos Estados (Brasil e demais Estados latino-americanos) para responder ao desafio da implementação das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos? Quais as propostas e perspectivas para aprimorar e fortalecer esta sistemática?

No caso latino-americano, o processo de democratização na região, deflagrado na década de 80, é que propiciou a incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latino-americanos. A título de exemplo, note-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969, foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, deu-se na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. Hoje constata-se que os países latino-americanos subscreveram os principais tratados de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA.

No que tange à incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, observa-se que, em geral, as Constituições latino-americanas conferem a estes instrumentos uma hierarquia especial e privilegiada, distinguindo-os dos tratados tradicionais. Neste sentido, merecem destaque o artigo 75, 22 da Constituição Argentina, que expressamente atribui hierarquia constitucional aos mais relevantes tratados de proteção de direitos humanos e o artigo 5o, parágrafo 2º, da Carta Brasileira, que incorpora estes tratados no universo de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

Importa ressaltar que estas Constituições, na qualidade de marcos jurídicos da transição democrática nestes países, consagram o primado do respeito aos direitos humanos como paradigma propugnado para a ordem internacional. Este princípio invoca a abertura das ordens jurídicas nacionais ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Por isso, ao processo de constitucionalização do Direito Internacional conjuga-se o processo de internacionalização do Direito Constitucional, mediante a adoção de cláusulas constitucionais abertas, que permitem a integração entre a ordem constitucional e a ordem internacional, especialmente no campo dos direitos humanos.

O sistema regional interamericano simboliza a consolidação de um “constitucionalismo regional”, que objetiva salvaguardar direitos humanos fundamentais no plano interamericano. Observe-se que a Convenção Americana, ratificada por 25 Estados (sendo que 22 aceitam a jurisdição da Corte Interamericana), traduz a força de um consenso a respeito de direitos básicos a serem garantidos em nossa região.

Contudo, o balanço dos casos submetidos à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos reflete a fragilidade democrática de nossa região, no que tange à universalização de direitos. Basta atentar que a maioria significativa destes casos envolve a violação a direitos civis – especialmente aos direitos à vida e à integridade física. Destacam-se, nesse sentido, casos denunciando execuções sumárias; detenções ilegais e arbitrárias; julgamentos injustos; desaparecimentos forçados; tortura; impunidade face à incapacidade do Estado em investigar, processar e punir; bem como o grave padrão de violação aos direitos de grupos

socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, as mulheres, as crianças e adolescentes, as populações afro-descendentes. Há, ainda, a gradativa emergência de casos afetos a violação dos direitos sociais (por exemplo: caso Baena Ricardo, relativo à demissão injustificada de trabalhadores no Panamá; casos envolvendo o pagamento de pensões; casos referentes ao fornecimento de medicamentos para portadores do vírus HIV).

Estes casos, via de regra, são encaminhados à Comissão Interamericana por entidades não-governamentais de defesa dos direitos humanos, de âmbito nacional ou internacional e, muitas vezes, pela atuação conjunta dessas entidades. Daí a importância da sociedade civil, ao revelar um protagonismo vital à dinâmica do sistema interamericano.

Nossas Democracias começam a incorporar a gramática dos direitos humanos. Na experiência brasileira, apenas após a Constituição democrática de 1988 é que foi elaborada a mais vasta normatividade de direitos humanos, inclusive com a adoção de Programas Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos, convertendo os direitos humanos em política pública, em política de Estado.

Diante deste quadro marcado: 1) por graves e sistemáticas violações de direitos humanos; 2) por Democracias em fase de consolidação, que passam a apropriar-se da gramática dos direitos humanos, rompendo com o denso legado dos regimes autoritários, bem como com as suas práticas; e 3) pelo monitoramento internacional e pela responsabilização internacional dos Estados em direitos humanos, indaga-se: Quais os mecanismos internos criados pelos Estados visando à implementação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos?

A resposta a esta indagação demanda um breve exame das experiências desenvolvidas em nossa região, particularmente no Brasil, Peru, Honduras, Venezuela, Costa Rica, Colômbia e Argentina, visando à execução interna das decisões internacionais.

No caso brasileiro, em outubro de 2002, foi expedido o Decreto n.4433/02, que instituiu a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, órgão integrante do Poder Executivo Federal. O objetivo de tal Comissão é: a) acompanhar a negociação de soluções amistosas entre os entes federativos envolvidos e os petionários, no âmbito do sistema interamericano; b) acompanhar a defesa da Brasil nos casos submetidos à Comissão Interamericana e à Corte; c) realizar a interlocução dos órgãos dos entes federados com os órgãos do sistema interamericano e d) fiscalizar as dotações orçamentárias alocadas anualmente pelo tesouro nacional com vistas à implementação do decreto. Contudo, até o presente momento, este Decreto tem apresentado reduzida efetividade.

Há também um projeto de lei (PL 3214/00) pendente de apreciação no Congresso, disciplinando os efeitos jurídicos das decisões da Comissão e da Corte Interamericana. Três são as suas disposições:

- a) as decisões da Comissão e da Corte produzem efeitos jurídicos imediatos no âmbito do ordenamento jurídico interno brasileiro (afastando, assim, a necessidade de homologação da decisão pelo Supremo Tribunal Federal, exigível em caso de sentença estrangeira);
- b) as decisões de caráter indenizatório estarão sujeitas à execução direta contra a Fazenda Pública Federal, sendo que o valor indenizatório respeitará os parâmetros internacionais;
- c) o cabimento de ação regressiva da União contra o Estado, as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, responsáveis direta ou indiretamente pelo ilícito.

Contudo, foi apresentada emenda substitutiva ao projeto, prevendo a necessidade de homologação pelo Supremo Tribunal Federal das decisões da Corte, com o argumento de que seriam “sentenças estrangeiras” proferidas por “órgão jurisdicional alienígena”, sob pena de afronta aos princípios da autonomia e exclusividade da jurisdição e soberania. Daí a resistência formada em relação ao projeto.

A aprovação do projeto, em sua versão original, significaria um avanço, na medida em que afastaria qualquer óbice referente à produção dos efeitos jurídicos imediatos das decisões na ordem jurídica interna, bem como endossaria a responsabilidade internacional da União (particularmente no campo indenizatório), permitindo ação regressiva desta em face do

ente causador da violação. Note-se que, na maioria dos casos brasileiros em exame pelos órgãos do sistema interamericano, as violações decorrem de ação ou omissão de agentes públicos das unidades federativas. Todavia, o artigo 28 (2) da Convenção Americana (Cláusula Federal) estipula que, no tocante à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinentes, em conformidade com sua Constituição e suas leis, a fim de que as autoridades estaduais competentes possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento da Convenção.

No Peru, a Lei 23506/82 (Lei de Habeas Corpus e Amparo), em seu artigo 40, estabelece que “as resoluções dos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos não requerem, para sua validade e eficácia, reconhecimento, revisão, nem exame prévio, e a Corte Suprema recepcionará tais resoluções, dispondo sobre sua execução e cumprimento, em conformidade com as normas e procedimentos internos vigentes sobre execução de sentença”.

Em Honduras, a Constituição de 1982, em seu artigo 15, determina que o Estado de Honduras obriga-se ao cumprimento das decisões dos organismos internacionais.

Na Venezuela, de igual modo, a Constituição de 1999, prescreve, em seu artigo 31, que o Estado adotará as medidas que sejam necessárias para dar cumprimento às decisões emanadas de órgãos internacionais de direitos humanos.

A Costa Rica, por sua vez, assinou um acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no qual se compromete a conferir às decisões da Corte a mesma força obrigatória das decisões emitidas pelo Poder Judiciário nacional. Prevê, ainda, uma dotação orçamentária específica destinada ao cumprimento das decisões da Corte.

Na Colômbia, a Lei 288/96, instituiu mecanismo que obriga o Governo Nacional a pagar indenizações, em cumprimento às decisões dos organismos internacionais.

Na Argentina, há um projeto de lei que prevê um Comitê de Ministros (integrado pelos Ministros da Relações Exteriores, Justiça, Economia,...) visando ao cumprimento no âmbito interno das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Conclui-se, assim, que os países de nossa região começam a assumir e a enfrentar o desafio da implementação no âmbito interno das decisões emanadas do sistema interamericano. As respostas são escassas, recentes e não apresentam o mesmo formato. Convergem, em geral, ao reconhecer expressamente que as decisões internacionais têm eficácia imediata e força obrigatória no âmbito interno, cabendo aos Estados seu integral cumprimento. Divergem na forma de executá-la: ora conferindo maior ênfase ao papel do Poder Judiciário (por exemplo, no Peru); ora ao papel do Poder Executivo (por exemplo, no Brasil).

Considerando estas experiências, encerraria lançando 7 (sete) propostas para aprimorar e fortalecer a implementação pelos Estados das obrigações, standards e parâmetros internacionais em matéria de direitos humanos:

- 1) promover, em cooperação com os órgãos do sistema interamericano, programas de ampla capacitação em Direito Internacional dos Direitos Humanos aos agentes públicos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, nas diversas esferas federativas, a fim de difundir e disseminar a importância do cumprimento das obrigações internacionais em direitos humanos pelos Estados, bem como de sua responsabilidade internacional. Há que se endossar aos agentes públicos o impacto internacional de suas ações, bem como suas diversas responsabilidades internacionais no campo dos direitos humanos (a título ilustrativo, cabe ao poder Legislativo harmonizar o direito interno à luz dos parâmetros protetivos internacionais; cabe ao poder Judiciário decidir em conformidade com tais parâmetros protetivos, valendo-se da jurisprudência do sistema interamericano; cabe ao poder Executivo adotar políticas públicas compatíveis com as obrigações internacionais).
- 2) reconhecer expressamente, por medidas legislativas, que as decisões internacionais em matéria de direitos produzem efeitos jurídicos imediatos e obrigatórios no âmbito do

ordenamento jurídico interno, cabendo aos Estados sua fiel execução e cumprimento, em conformidade com o princípio da boa fé. Como dispõe a Convenção de Viena: "Todo tratado em vigor é obrigatório em relação às partes e deve ser observado por elas de boa fé. (...) Uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado." Ainda, como decorrência deste princípio, enfatizar a juridicidade dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos na ordem jurídica interna, encorajando sua incorporação automática e a sua hierarquia privilegiada no sistema, na qualidade de relevantes instrumentos a ampliar e a fortalecer o sistema nacional de proteção destes direitos, tendo em vista o princípio da prevalência da norma mais benéfica. Encorajar a ratificação universal da Convenção e o reconhecimento da jurisdição da Corte por todos os Estados.

- 3) adotar disposição normativa e mecanismos internos para disciplinar a execução e o integral cumprimento no âmbito interno das decisões internacionais em matéria de direitos humanos, que não podem depender da boa vontade, da improvisação ou do amadorismo de determinada gestão governamental, mas devem ser pautadas por uma sistemática institucionalizada. Destaca-se, aqui, o artigo 2º da Convenção Americana, ao consagrar o dever do Estado de adotar as disposições de direito interno para assegurar o livre e pleno exercício dos direitos enunciados na Convenção.
- 5) elaborar, no âmbito do sistema interamericano, princípios, parâmetros, diretrizes ou guidelines para inspirar e orientar os Estados no cumprimento das decisões internacionais (cite-se, a título de exemplo, os princípios de Paris, adotados pela ONU, com relação à criação de instituições nacionais de direitos humanos).
- 6) reforçar, nos Estados federados, a responsabilidade da União no que tange à execução e ao cumprimento das decisões internacionais no plano interno, cabendo a ela responsabilizar, posteriormente, o ente violador. Esta sistemática mostra-se a mais adequada, considerando: a) o princípio da boa fé no Direito Internacional; b) a responsabilidade internacional do Estado (tal responsabilidade é uma no campo internacional; não pode o Estado esquivar-se do cumprimento de suas obrigações internacionais sob o manto do princípio da separação dos poderes ou da cláusula federativa); c) os direitos da vítima (na medida em que não seria razoável impor-lhe uma 4ª fase para obter o cumprimento da decisão internacional, considerando que na 1ª fase houve o esgotamento prévio dos recursos internos; na 2ª fase o caso tramitou perante a Comissão Interamericana e na 3ª fase perante a Corte Interamericana). Caso a União não cumpra, de forma livre e espontânea, a decisão internacional, poderia ser deflagrada a 4ª fase, a envolver a justicialização do caso na esfera interna, em conformidade com o processo interno vigente para execução de sentença contra a o Estado (art.68 da Convenção). Encorajar, ademais, a responsabilidade dos entes federados para que, espontaneamente, cumpram suas obrigações internacionais. Contudo, caso não as cumpram, reitere-se a responsabilidade da União.
- 7) estreitar e fortalecer a articulação e interlocução das diversas esferas federativas e instâncias do próprio governo, para prover a plena implementação das decisões internacionais. Como especial estratégia, sugere-se envolver, ao máximo, os agentes estaduais e locais na resolução dos casos pendentes no sistema interamericano, evitando o isolamento do Poder Executivo Federal⁷ (por exemplo, mediante a efetiva participação daqueles nas audiências da Comissão

⁷ Observa-se que, nas audiências da Comissão Interamericana, as ONGs estão cada vez mais articuladas, ousadas e arrojadas em estratégias de litigância, enquanto que os Estados persistem, em geral, com uma estratégia convencional, que se mostra limitada e insuficiente para resolver os casos, restringindo-se, muitas vezes, a uma política defensiva e não propositiva.

Interamericana; tal estratégia teria grande poder simbólico e pedagógico). Reforçar a responsabilidade dos entes federados na prestação tempestiva de informações; na responsabilização dos autores das violações; na adoção de medidas preventivas para evitar a repetição de violações de direitos humanos. Há que se fomentar o sentido de uma co-responsabilização dos entes federados em matéria de direitos humanos, demarcando-se o impacto internacional de suas ações e omissões.

- 8) aprimorar o sistema sancionatório do sistema interamericano, mediante: a) o seguimento das decisões da Comissão Interamericana e da Corte (por exemplo, estabelecer um procedimento de supervisão do cumprimento de suas sentenças e recomendações; incluir nos informes anuais da Comissão e da Corte à Assembléia Geral da OEA quadros indicativos do estado de cumprimento de cada uma de suas decisões (vide art.65 da Convenção); b) sanção aos Estados que sistematicamente desrespeitarem as decisões da Comissão Interamericana e da Corte (por exemplo, a suspensão ou expulsão da OEA)⁸; poderia ainda a Assembléia Geral exigir dos Estados que informem anualmente acerca do cumprimento das recomendações da Comissão e da Corte Interamericana; c) publicidade aos Estados que cumpriram as decisões (“best practices”) e aos Estados faltosos (traduzindo o power of shame ou o power to embarrass), eis que, cada vez mais, o respeito aos direitos humanos tem se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como internacional.

Por fim, cabe realçar que o sistema interamericano têm assumido extraordinária relevância, como especial “locus” para a proteção de direitos humanos. O sistema interamericano salvou e continua salvando muitas vidas; tem contribuído de forma decisiva para a consolidação do Estado de Direito e das democracias em nossa região; tem combatido a impunidade e tem assegurado às vítimas o direito à esperança de que a justiça seja feita e os direitos humanos sejam respeitados.

O sistema interamericano tem revelado, sobretudo, uma dupla vocação: impedir retrocessos e fomentar avanços no regime de proteção dos direitos humanos, sob a inspiração de uma ordem que tenha a sua centralidade no valor da absoluta prevalência da dignidade humana.

⁸ Note-se que no Conselho da Europa o descumprimento das decisões dos órgãos de direitos humanos acarreta sanções, que prevêm a exclusão do sistema regional.

