**O (DES)CUMPRIMENTO DOS INFORMES DE MÉRITO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

**PALAVRAS-CHAVES:** Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Políticas Públicas, Brasil.

Uma das conquistas alcançadas com a transição democrática e com a aprovação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, foi a incorporação paulatina do Estado Brasileiro em uma agenda internacional de proteção aos direitos humanos (RAMOS, 2020). Desse modo, o Brasil ratificou e aderiu tratados, tanto a nível universal da Organização das Nações Unidas (ONU), quanto a nível regional da Organização dos Estados Americanos (OEA). Especificamente em relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o Estado Brasileiro ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), em 1992, e reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em 1998.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte IDH são os órgãos do SIDH responsáveis por monitorar e implementar os direitos enunciados na CADH. A CIDH, cuja principal função é promover a observância e a salvaguarda dos direitos humanos nas Américas, representa a totalidade dos países membros da OEA, formando um sistema dual de proteção, no qual se aplica a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem ou a CADH, conforme o caso (QUIROGA; ROJAS, 2007). Já a Corte IDH detém dupla competência: contenciosa, para aqueles Estados Partes que aceitaram as funções de natureza jurisdicional, julgando as controvérsias sobre a aplicação e interpretação da CADH; e consultiva, interpretando os dispositivos da CADH e de outros tratados (LEDESMA, 2004).

Ocorre que, apesar das contribuições dos órgãos do SIDH para a modulação das condutas dos Estados e para a promoção de *estándares* de proteção aos direitos humanos, a efetividade das decisões da CIDH e da Corte IDH ainda é um grande desafio. Embora o Brasil tenha ratificado a CADH e aceitado a competência contenciosa da Corte IDH como compromisso em promover e proteger os direitos humanos dos indivíduos sob sua jurisdição, ainda enfrenta o problema de *compliance* e de controle de convencionalidade com os regulamentos externos. *Compliance*, segundo Taylor e Kapiszewski, é entendida como a plena execução da ação em uma ou mais decisão judicial. É importante pensar que a *compliance* ou a falta dela - reversão e retaliação - representam reações distintas para uma decisão jurídica com diferentes implicações para a independência e emponderamento judicial, e, portanto, para o Estado de Direito e a democracia (TAYLOR; KAPISZEWSKI, 2003). Neste contexto, a presente pesquisa busca abordar questões relativas à resistência da comunidade jurídica, legislativa e executiva a incorporar as decisões do SIDH em sua rotina, bem como questões atinentes à efetividade das decisões dos organismos internacionais.

O objetivo geral deste trabalho é verificar o grau de cumprimento das medidas recomendadas ao Estado Brasileiro nos informes de mérito da CIDH, em matéria de políticas públicas. Desse modo, importa diferenciar duas etapas importantes no trâmite da CIDH. A primeira delas diz respeito ao “Primeiro Informe” ou “Relatório 50”, em razão de sua previsão no artigo 50 da CADH. Nesse momento, a CIDH delibera sobre a constatação de violação de direitos humanos e encaminha um primeiro relatório com recomendações ao Estado, de forma confidencial. O segundo momento é inaugurado na ausência de ação judicial perante a Corte IDH, denominado “Segundo Informe”, decorrente do artigo 51 da CADH. Essa fase é pública, com as recomendações ao Estado violador para cessar as violações e promover os atos necessários para evita-las, bem como a previsão do prazo para cumpri-las (RAMOS, 2020).

O universo de estudo é composto pelos 12 informes de mérito da CIDH (Segundo Informe) pendentes contra o Brasil e disponíveis na plataforma SIMORE Interamericano, ferramenta que sistematiza as recomendações feitas pela CIDH, lançado em 2020. Desse modo a metodologia consistirá na exploração do banco de dados com a análise qualitativa através do *software* NVivo e a técnica de pesquisa utilizada será a revisão bibliográfica e documental pertinente ao objeto do estudo, assim como a pesquisa jurisprudencial e doutrinária referentes ao tema. Os objetivos específicos da presente pesquisa são: examinar os 12 relatórios de mérito pendentes na CIDH em relação ao Brasil atualmente (Informes Nº 54/04; 55/01; 23/02; 40/03; 32/04; 33/04; 66/06; 35/08; 25/09; 26/09; 37/10; e 07/16); analisar o grau de cumprimento das recomendações, especificamente em matéria de políticas públicas; examinar a relevância das recomendações da CIDH para a formulação de políticas públicas no Brasil; e investigar as razões para o não cumprimento integral das medidas.

A relevância da pesquisa repousa no fato que o cumprimento das decisões e recomendações proferidas pelos órgãos do SIDH contribui para a realização da justiça para as vítimas de violações de direitos humanos (MADEIRA, 2016). A CIDH, enquanto órgão responsável por fazer uma série de recomendações aos Estados denunciados com o objetivo de cessar as violações e reparar os danos gerados, possui como uma de suas atribuições ditar medidas que correspondem à criação e implementação de políticas públicas. As políticas públicas são consideradas medidas de não repetição ou estruturais, pois além da reparação do caso concreto, servem para impedir futuras violações quando implementadas. Ademais, a pesquisa mostra-se relevante na medida em que a maioria das investigações sobre o cumprimento de decisões do SIDH se voltam para a análise da execução das sentenças proferidas pela Corte IDH, de modo que não há tanta produção direcionada à verificação do cumprimento das recomendações dos informes de mérito da CIDH.

Desse modo, há um *plus* de importância, considerando que o não cumprimento das recomendações proferidas pela CIDH pode levar o caso à apreciação da Corte IDH, com a consequente responsabilidade internacional do Estado, o que enseja diversas indagações como objeto deste estudo: a CIDH pode sugerir mudanças legislativas e adoção de políticas públicas no direito interno? Qual é a força vinculante das recomendações da CIDH em matéria de políticas públicas? Qual atitude o Brasil deve tomar em relação às medidas ditadas? Quais são as consequências do não cumprimento? Quais impactos as vítimas sofrem com o descumprimento das recomendações?

Com relação a força vinculante dos Informes da CIDH, a Corte IDH já superou o entendimento inicial de que o termo “recomendação” implicaria em mera censura moral sem força vinculativa (RAMOS, 2019). No julgado *Loayza Tamayo Vs. Peru (1997)*, a Corte IDH diferenciou o Primeiro e Segundo Informes e consignou que o Primeiro Informe não é vinculante, uma vez que não é definitivo; contudo, se um caso não é apresentando perante à Corte IDH e edita-se o Segundo Informe, esse deve ser cumprido em respeito ao princípio da boa-fé e em observância aos compromissos assumidos com a ratificação da CADH.

Como resultado preliminar da pesquisa ainda em desenvolvimento é possível apontar que foram identificadas 28 medidas sobre a implementação de políticas públicas nos 12 informes analisados. Destas, 14 apresentam cumprimento parcial; 9 cumprimento pendente; 3 cumprimento parcial substancial; e apenas 2 o cumprimento total. Pretende-se, a partir de então, analisar o cumprimento ou inércia do Brasil na implementação de políticas públicas ditadas pela CIDH partindo dos seguintes eixos de análise: fatores jurídicos (recepção das recomendações no sistema brasileiro); fatores institucionais (a estrutura intergovernamental); fatores organizacionais (orçamento, cultura das burocracias encarregadas de implementar ordens jurídicas internacionais); fatores temáticos (relacionados ao tema e público alvo da política); e fatores externos (ANZOLA; SÁNCHEZ; UREÑA, 2014).

**Referências:**

ANZOLA, Sergio; SÁNCHEZ, Beatriz Eugenia; UREÑA, Rene. Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. Una propuesta de metodología. In: BURGOGUE-LARSEN, Laurence; MAUÉS, Antonio; SÁNCHEZ, Beatriz Eugenia. **Derechos Humanos y Políticas Públicas**. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Loayza Tamayo Vs. Peru.** Sentença de 17 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\_33\_esp.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

LEDESMA, Hector Faúndez. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

MADEIRA, Lígia Mori. **Compliance: a (rara) aplicação de instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos pelos tribunais intermediários no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 21. Brasília, set./dez, 2016, p. 45-76.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2019.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew M. Compliance: Conceptualizing, Measuring,

and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law and Social Inquiry**, v. 38, 4, 2013.

QUIROGA, Cecilia Medina; ROJAS, Claudio Nash. **Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección.** Chile: Universidad de Chile/Facultad de derecho, 2007.